PROCESO AUDITOR

AUDITORÍA FINANCIERA, DE GESTIÓN Y RESULTADOS

PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
VIGENCIA 2025

INFORME FINAL APROBADO

Acta de Comité Técnico de Auditorias No. 021 del 21 de octubre de 2026

Memorando de Asignación No. 007
Julio 02, 2026

Barrancabermeja octubre 26 de 2026 - Santander

SANDRA YAMILE LÓPEZ VASQUEZ
Contralora Municipal de Barrancabermeja

LIBARDO ANDRÉS PORRAS CEPEDA
Director Técnico de Fiscalización

EQUIPO DE AUDITORÍA

JOSÉ ANTONIO RIAÑO GALVIS
Líder de auditoría

ANIBAL PALENCIA RAMIREZ
Apoyo

HERCY CAROLINA PARRA PINTO
Apoyo

JOSÉ RODRIGO GÓMEZ MONTOYA
Apoyo

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVO GENERAL 5
1.1. Objetivos específicos 5
2. HECHOS RELEVANTES 6
3. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD 6
4. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA 6
5. PRONUNCIAMIENTOS PRELIMINARES 8
5.1. OPINIÓN FINANCIERA PRELIMINAR 2025 8
Fundamento de la opinión 8
Opinión limpia o sin salvedades. 8
5.2. CONCEPTO CONSOLIDADO PRELIMINAR SOBRE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL Y RESULTADOS 2025 21
5.2.1. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE EL PRESUPUESTO 26
Fundamento del Concepto 26
Concepto Razonable 26
Concepto sobre presupuesto 27
5.2.2. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS 2025 27
Fundamento del concepto 27
Concepto favorable. 27
5.3. FENECIMIENTO PRELIMINAR DE LA CUENTA FISCAL 28
5.4. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO 28

5.5. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 29

5.6. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE LA OPORTUNIDAD SUFICIENCIA Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN RENDIDA EN LA CUENTA ANUAL CONSOLIDAD. 29

6. DENUNCIAS FISCALES 30

7. DERECHO DE CONTRADICCIÓN 30

8. MUESTRAS DE AUDITORIA 31

8.1. EJECUCIÓN CONTRACTUAL 31

8.2. PLANEACIÓN Y RESULTADOS 34

9. ATENCIÓN A DENUNCIAS FISCALES 34

10. REPORTAR LOS BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL OBTENIDOS DURANTE EL PROCESO AUDITOR. 34

11. REVISAR LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN AMBIENTAL VIGENCIA 2025. 35

Estructura Organizacional y Responsabilidades 44

Instrumentos de Planeación y Normatividad 45

Gestión Operativa y Control de Impactos 45

Análisis Financiero (Gasto Ambiental) 45

Fortalezas y Debilidades 46

Fortalezas 46

Debilidades / Oportunidades 46

1. Estructura de la Inversión (Año 2025) 47

Limitaciones Presupuestales y Naturaleza de los Fondos 48

12. Revisar el cumplimiento de las disposiciones normativas enmarcadas en la Ley de transparencia, Ley 1712 de 2014 en la página Web institucional. 50

13. RELACIÓN DE OBSERVACIONES 54

14. RESUMEN DE HALLAZGOS-. 249

1. OBJETIVO GENERAL

Determinar el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta anual consolidada presentada por el sujeto de control fiscal, si la información financiera, presupuestal, de gestión y resultados de la **PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA** está conforme con el marco regulatorio aplicable y si cumple los principios de la gestión fiscal en especial los de eficiencia, eficacia y economía, incluyendo un concepto consolidado sobre el macroproceso presupuestal: Concepto sobre la gestión presupuestal, (gestión de ingresos y ejecución de gastos), ponderado con el concepto sobre la gestión y resultados, (calificación de la contratación y de planes y resultado) y la opinión sobre los estados financieros.

1.1. Objetivos específicos

Evaluar el Macroproceso Financiero y emitir la opinión financiera de la vigencia 2025.

Evaluar el Macroproceso Presupuestal y emitir el concepto consolidado sobre la gestión presupuestal y resultados de la vigencia 2025.

Emitir concepto sobre el presupuesto de la vigencia 2025.

Emitir concepto sobre la gestión y resultados de la vigencia 2025.

Revisar gestión contractual y Planeación y Resultados 2025.

Determinar el fenecimiento de la cuenta fiscal vigencia 2025.

Emitir concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno vigencia 2025.

Emitir concepto sobre la efectividad del plan de mejoramiento pactado con la Contraloría Municipal de Barrancabermeja.

Emitir concepto sobre la oportunidad, suficiencia y calidad de la información rendida en la cuenta anual consolidada vigencia 2025.

Atender las denuncias fiscales interpuestas en la Contraloría Municipal de Barrancabermeja contra los sujetos de control que sean objeto de auditoria (si aplica).

Reportar los beneficios de control fiscal obtenidos durante el proceso auditor, si aplica.

Revisar la gestión de la inversión ambiental vigencia 2025.

Revisar el cumplimiento de las disposiciones normativas enmarcadas en la Ley 1712 del

2014, Ley 87 de 1993 y Ley 1474 de 2011 en la página web institucional.

2. HECHOS RELEVANTES

Son aquellas cuestiones que, según el juicio del equipo auditor de la Contraloría consideran que han sido de la mayor significatividad en la auditoría de los estados financieros, el presupuesto y la gestión y resultados.

Estas cuestiones han sido tratadas en el contexto de esta auditoría de los estados financieros en su conjunto, así como del presupuesto y la gestión y los resultados en la formación de la opinión de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja sobre estos, y no expresa una opinión por separado sobre esas cuestiones. Además de las cuestiones descritas en la sección Fundamento de opinión, la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, ha determinado que las cuestiones que se describen a continuación son hechos relevantes de esta auditoría:

El Concepto sobre Gestión y Resultados es Con Observaciones y el concepto sobre el Presupuesto fue Razonable.

3. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

De acuerdo al al Decreto, N°403 de 2020, Resolución N°057 del 15 de mayo de 2023, Acto Legislativo N°004 de 2019, Resolución No.027 del 2019 y artículo 267 Constitución Política, la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA es responsable de preparar y presentar los estados financieros y cifras presupuestales de conformidad con la normatividad aplicable en cada caso, además es responsable de establecer el control interno necesario que permita que toda la información reportada a la Contraloría Municipal de Barrancabermeja se encuentre libre de incorrección material debida a fraude o error.

4. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA

La responsabilidad de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, es obtener una seguridad razonable de que los estados financieros y el presupuesto están libres de errores materiales, ya sea por fraude o error y emitir un informe que contenga las opiniones sobre si están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con los marcos de información financiera y presupuestal. Además, un

concepto sobre control interno fiscal. Seguridad razonable es un alto grado de seguridad, pero no garantiza que una auditoría realizada de conformidad con las ISSAI siempre detecte una incorrección material cuando existe.

Las incorrecciones pueden deberse a fraude o error y se consideran materiales si, individualmente o de forma agregada puede preverse razonablemente que influyan en las decisiones económicas que los usuarios toman basándose en esos estados financieros o presupuesto.

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja, ha llevado a cabo esta auditoría financiera, de gestión y resultados, de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizados Superiores - ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Como parte de una auditoría de conformidad con las ISSAI, la CMB aplica juicio profesional, mantiene una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría y cumple con los requerimientos de ética en relación con la independencia. Así mismo:

- Identifica y valora los riesgos de incorrección material en los estados financieros y gestión presupuestal y resultados, debida a fraude o error, diseña y aplica procedimientos de auditoría para responder a dichos riesgos y obtiene evidencia de auditoría suficiente y adecuada para proporcionar una base para la opinión y el concepto. El riesgo de no detectar una incorrección material debida a fraude es más elevado que en el caso de una incorrección material debida a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisiones deliberadas, manifestaciones intencionadamente erróneas o la elusión del control interno.

- Obtiene conocimiento del control interno relevante para la auditoría con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias y con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.

- Evalúa la adecuación de las políticas contables aplicadas y la razonabilidad de las estimaciones contables y la correspondiente información revelada por la dirección.

- Evalúa la presentación global, la estructura y el contenido de los estados financieros, incluida la información revelada, y si los estados financieros representan las transacciones y hechos subyacentes de un modo que logran la presentación fiel.

- Evaluación integral del presupuesto: sistema presupuestal, libros de contabilidad presupuestal, el ciclo presupuestal hasta culminar con el rezago presupuestal.

- Evalúa la eficiencia, eficacia y economía de la gestión contractual, y de la planeación y sus resultados.

- Comunica con los responsables del gobierno de la entidad en relación con, entre otras cuestiones, el alcance y el momento de realización de la auditoría planificados y los hallazgos significativos de la auditoría, así como cualquier deficiencia significativa del control interno que identificamos en el transcurso de la auditoría.

- Comunica con los responsables del gobierno de la entidad en relación con, entre otras cuestiones, el alcance y el momento de realización de la auditoría y las observaciones significativas, así como cualquier deficiencia significativa del control interno que identificamos en el transcurso de la auditoría.

5. PRONUNCIAMIENTOS PRELIMINARES

5.1. OPINIÓN FINANCIERA PRELIMINAR 2025

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja ha auditado los estados financieros al PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA, que comprenden al balance general, estado de actividad financiera, económica, social y ambiental, estado de cambios en el patrimonio, estado de flujos de efectivo estado de situación financiera a 31 de diciembre de 2025, así como las notas explicativas de los estados financieros que incluyen un resumen de las políticas contables significativas.

Fundamento de la opinión
En la auditoría realizada a la entidad no se encontraron incorrecciones ni inconsistencias en los procesos auditados, por lo tanto, el Equipo Auditor procede a dar un concepto **favorable** en la revisión del balance general, estado de cambios en el patrimonio, estado de resultados, estado de flujos de efectivo estado de situación financiera a 31 de diciembre de 2025, así como las notas explicativas de los estados financieros que incluyen un resumen de las políticas contables y el proceso de Depreciación de activo.

Opinión limpia o sin salvedades.
Limpia o sin salvedades. En opinión de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, de acuerdo a lo descrito en el fundamento de la opinión, los estados financieros presentan razonablemente en todos los aspectos materiales y los resultados de sus

operaciones la situación financiera a 31 de diciembre de 2025, de conformidad con el marco normativo para entidades públicas que contempla los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

5.1.1 Muestra Macroproceso Financiero

Para la selección de la muestra correspondiente a 8 grupos de cuentas contables, con base en la información presentada en el estado de situación financiera y el estado de resultados a 31 de diciembre de 2025 de la Personería Municipal de Barrancabermeja.

Lo criterios tenidos en cuenta fueron:
No se tienen en cuenta en la muestra las cuentas sin valor alguno
Se distribuirá la muestra unifórmenle en las clases de cuentas
De cada código contable se toma la cuenta de mayor valor (de acuerdo con como enviaron la información, es decir, empezando por ACTIVOS y terminando en CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS) y se repite de ser necesario, hasta completar muestra

MUESTRA MACROPROCESO FINANCIERO

Muestra

Cuentas del Activo (2):

Nombre de la cuenta	Saldo Inicial
ACTIVOS	
11 Efectivo Corriente	$713.684.665,00
16 Propiedades, planta y equipo	$237.405.566,00

Cuentas del Pasivo (2):

Nombre de la cuenta	Saldo Inicial
PASIVOS	
24 Cuentas por pagar	-$344.614.597,34
25 Beneficios a los empleados	-$481.076.039,48

Cuentas del Patrimonio (1):

Nombre de la cuenta	Saldo Inicial
PATRIMONIO	
31 Patrimonio de las entidades del gobierno	$228.470.096,54

Cuentas de Ingreso (1):

Nombre de la cuenta	Saldo Inicial
INGRESOS	
44 Transferencias y subvenciones	$6.862.029.005,00

Cuenta del Gasto (2):

Nombre de la cuenta	Saldo Inicial
GASTOS	
51 Administración y Operación	$6.818.013.495,00
53 Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones	$ 35.769.584,00

5.1.2 Macroproceso Financiero

Evaluar la gestión financiera y contable de la Personería Municipal de Barrancabermeja durante la vigencia 2025, mediante el análisis de la información registrada en los estados financieros y el balance de prueba, con el propósito de determinar la razonabilidad de

los principales saldos contables, la adecuada clasificación y reconocimiento de las operaciones económicas, así como identificar situaciones que requieran profundización y verificación documental.

De igual manera, se buscó establecer la correspondencia entre los registros contables y los hechos económicos que dieron origen a los saldos de las cuentas de activo, pasivo, patrimonio, ingresos y gastos, verificando su consistencia con el Marco Normativo para Entidades de Gobierno y con los principios de control interno aplicables a la gestión financiera.

Estado de situación financiera comparativo 2025-2024

ítem de estados financieros	Valor año anterior $	Valor año actual $	Comparación horizontal $ (Año actual - año anterior)	Comparación horizontal %
ACTIVOS	$ 810.471.673	$ 1.113.977.565	$ 303.505.893	37%
CORRIENTE	$ 327.551.189	$ 713.684.665	$ 386.133.477	118%
NO CORRIENTE	$ 482.920.484	$ 400.292.900	-$ 82.627.584	-17%
PASIVOS	$ 475.849.841	$ 885.507.469	$ 409.657.628	86%
CORRIENTE	$ 475.849.841	$ 885.507.469	$ 409.657.628	86%
NO CORRIENTE	$ 0	$ 0	$ 0	0%
PATRIMONIO	$ 334.621.832	$ 228.470.097	-$ 106.151.735	-32%
PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DEL GOBIERNO	$ 334.621.832	$ 228.470.097	-$ 106.151.735	-32%
INGRESOS	$ 5.601.429.751	$ 6.862.029.005	$ 1.260.599.254	23%
TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	$ 5.601.429.751	$ 6.862.029.005	$ 1.260.599.254	23%
OTROS INGRESOS	$ 0	$ 0	$ 0	0%
GASTOS	$ 5.514.523.346	$ 6.853.783.079	$ 1.339.259.733	24%
OPERACIONALES	$ 5.514.523.346	$ 6.853.783.079	$ 1.339.259.733	24%

5.1.3 Análisis de los Estados Financieros

La evaluación comprendió la información financiera y contable correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025, tomando como principal insumo el Balance de Prueba suministrado por la Personería Municipal de Barrancabermeja.

El análisis se concentró en:

- Activos.
- Efectivo y equivalentes al efectivo.
- Cuentas por cobrar.

- Propiedades, planta y equipo.
- Otros activos e intangibles.
- Pasivos y cuentas por pagar.
- Beneficios a los empleados.
- Otros pasivos.
- Patrimonio.
- Ingresos por transferencias.
- Gastos de administración y operación.
- Depreciaciones.
- Resultado del ejercicio.

Para determinar la existencia, exactitud, integridad, derechos y obligaciones asociados a los saldos, se considera necesario complementar el análisis contable con conciliaciones bancarias, extractos, auxiliares contables, comprobantes de ingreso y egreso, documentos soporte, obligaciones, contratos, nómina, inventarios y demás documentos que permitan sustentar los saldos registrados.

Estructura financiera
De acuerdo con el Balance de Prueba suministrado, al cierre de la vigencia 2025 la Personería Municipal de Barrancabermeja presentó la siguiente estructura financiera:

Concepto	**Saldo al 31/12/2025**
Activos	$1.113.977.565,36
Pasivos	$885.507.468,82
Patrimonio	$228.470.096.54
Ingresos	$6.862.029.005
Gastos	$6.853.783.079
Resultado del ejercicio	$8.245.926

La estructura contable presenta una correspondencia general entre activos, pasivos y patrimonio, sin ninguna diferencia de los saldos registrados del balance de prueba.
Este comportamiento evidencia que una proporción significativa de los recursos económicos reconocidos por la entidad se encuentra respaldada por obligaciones y compromisos registrados contablemente.

ANÁLISIS DEL ACTIVO

Los activos registrados al cierre de la vigencia 2025 ascienden a $1.113.977.565,36 distribuidos principalmente así:

Cuenta	Saldo
Efectivo y equivalentes al efectivo	$713.684.665.41
Cuentas por cobrar	$0
Propiedades, planta y equipo	$237.405.566
Otros activos	$162.887.333,95
Total, activos	$1.113.977.565,36

Efectivo y equivalentes al efectivo

La cuenta 11 Efectivo y equivalentes al efectivo presenta un saldo de $713.684.665,41 La composición corresponde principalmente a depósitos en instituciones financieras:

- Banco BBVA cuenta corriente No. 00130084980100013077: $626.675.597,41
- Cuenta No. 0084000200009377: $87.009.068.
- Caja: $0.

CTA. N-00130084980100013077



PERSONERIA MUNICIPAL DE B/BERMEJA .
.
ETELCRUPE67@HOTMAIL.COM .
BARRANCABERMEJA SANTANDER- COLOMBIA

492 219 Oficina: 0084

BBVA
Creando Oportunidades

Extracto de Cuenta
CUENTA CORRIENTE

Desde el 29 de septiembre de 2025, las transferencias interbancarias mediante ACH tendrán un costo de $7.300 + IVA.Las que hagas por Bre-B seguirán siendo gratis

Información de la oficina
BARRANCABERMEJA
DIRECCIÓN: TRANSVERSAL 6A 6 B 99
TELÉFONO: 00976223794
PERÍODO DESDE: 01-12-2025 HASTA: 31-12-2025

Información de la cuenta	
Número de cuenta	00130084010001307 7
Fecha de corte	31-12-2025
Valor cupo sobregiro	0.00
Cupo sobregiro utilizado	0.00

Resumen de movimientos	No.	Valor		No.	Valor
SALDO CIERRE MES ANTERIOR		938,773,820.79	- IVA		0.00
+ ABONOS	6	634,550,485.67	- 4 POR MIL		0.00
- CARGOS	150	946,648,709.05	- RETENCIONES		0.00
- INTERESES PAGADOS DE SOBREGIRO			SALDO FINAL		626,675,597.41
DIAS DE GRACIA OTORGADOS EN EL MES			SALDO MEDIO		670,255,521.37
DIAS DE GRACIA UTILIZADOS EN EL MES					

CTA. N.0084000200009377



PERSONERIA MUNICIPAL DE B/BERMEJA .

CLL 52 # 10-12 CONTIGUO A BOMBERO VOLUNTARIOS .
BARRANCABERMEJA SANTANDER- COLOMBIA

536 247 Oficina: 0084

BBVA
Creando Oportunidades

Extracto de Cuenta
CUENTA DE AHORROS LIBRETON

Desde el 29 de septiembre de 2025, las transferencias interbancarias mediante ACH tendrán un costo de $7.300 + IVA.Las que hagas por Bre-B seguirán siendo gratis

Información de la oficina	Información de la cuenta	
BARRANCABERMEJA DIRECCIÓN: TRANSVERSAL 6A 6 B 99 TELÉFONO: 00976223794 PERÍODO DESDE: 01-12-2025 HASTA: 31-12-2025	Número de cuenta	00130084020009377
	Fecha de corte	31-12-2025

Resumen de movimientos	No.	Valor		No.	Valor
SALDO CIERRE MES ANTERIOR		399,967,199.00	- IVA		0.00
+ ABONOS	1	3,724,000.00	- 4 POR MIL	89	1,261,691.00
+ INTERESES RECIBIDOS	1	2,835.00	- RETENCIONES		0.00
- CARGOS	89	315,423,275.00	SALDO FINAL		87,009,068.00

Como resultado de los procedimientos realizados, se evidenció que los saldos registrados contablemente en las cuentas de efectivo y equivalentes al efectivo guardan correspondencia con los saldos reflejados en los extractos bancarios al 31 de diciembre de 2025.

De acuerdo con la información y documentación revisada, no se evidenciaron diferencias en los saldos bancarios que afecten la razonabilidad del saldo contable de efectivo al cierre de la vigencia.

CUENTAS POR COBRAR

La cuenta 13 Cuentas por Cobrar presenta un saldo final de $0.

Nit. 00829001855-2
BALANCE DE PRUEBA
Periodo comprendido entre: Enero 01 de 2025 Hasta: Diciembre 31 de 2025

Código contable	Nombre de la cuenta	Saldo anterior	Movimiento débito	Movimiento crédito	Saldo actual
13	CUENTAS POR COBRAR	18.667,00	6.867.314.789,00	6.867.333.456,00	0
1337	TRANSFERENCIAS POR COBRAR	0	6.862.029.005,00	6.862.029.005,00	0
133712	Otras transferencias	0	6.862.029.005,00	6.862.029.005,00	0
13371201	transferencias Alcaldia Municipal	0	6.862.029.005,00	6.862.029.005,00	0,00
1384	OTRAS CUENTAS POR COBRAR	18.667,00	5.285.784,00	5.304.451,00	0
138426	Pago por cuenta de terceros	0	1.647.130,00	1.647.130,00	0
13842601	Pago por cuenta de terceros	0	1.647.130,00	1.647.130,00	0
138490	Otras cuentas por cobrar	18.667,00	3.638.654,00	3.657.321,00	0
13849002	Varios	18.667,00	3.638.654,00	3.657.321,00	0

FUENTE: Balance de prueba 01 de enero al 31 de diciembre 2025 de la entidad.

De acuerdo con los procedimientos de auditoría aplicados y con base en la información contable examinada, se determinó que los saldos registrados en la Cuenta 13 Cuentas por Cobrar y sus respectivas subcuentas se encuentran debidamente reflejados en la información financiera de la entidad.

Los movimientos registrados durante la vigencia presentan correspondencia con los saldos contables al cierre del período, evidenciándose que las cuentas y subcuentas analizadas finalizan con saldo de $0, sin identificarse diferencias entre los registros examinados y los saldos reportados en la información financiera.

En consecuencia, la información financiera relacionada con la Cuenta 13 Cuentas por Cobrar se considera razonable, en sus aspectos significativos, de acuerdo con los registros contables examinados, y no se presentan situaciones que den lugar a observación de auditoría respecto de los saldos de esta cuenta.

PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

La cuenta 16 Propiedades, Planta y Equipo presenta un saldo neto de $237.405.566.
La composición principal corresponde a:

- Maquinaria y Equipo $406.318
- Muebles, enseres y equipo de oficina: $141.295.570.
- Equipos de comunicación y computación: $61.713.216.
- Equipos de transporte, tracción y elevación: $154.280.767.
- Bienes de arte y cultura: $4.239.000.
- Maquinaria y equipo: $406.318.
- Depreciación acumulada: -$124.529.305.

Se observa que la depreciación acumulada representa una proporción significativa del valor bruto de las propiedades, planta y equipo. Durante la vigencia se reconocieron movimiento debito por depreciación por valor de $21.658.614, distribuidos principalmente entre:

- Muebles, enseres y equipo de oficina.
- Equipos de comunicación y computación.
- Equipos de transporte.
- Maquinaria y equipo.

OTROS ACTIVOS E INTANGIBLES

La cuenta 19 Otros Activos presenta un saldo de $162.887.333,95
Dentro de esta cuenta se identifica:

PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
Nit. 00829001855-2
BALANCE DE PRUEBA
Periodo comprendido entre: Enero 01 de 2025 Hasta: Diciembre 31 de 2025

digo conta	Nombre de la cuenta	Saldo anterior	Movimiento débito	Movimiento crédit	Saldo actual
19	OTROS ACTIVOS	158.887.333,95	48.000.000,00	44.000.000,00	162.887.333,95
1970	ACTIVOS INTANGIBLES	220.920.000,00	48.000.000,00	44.000.000,00	224.920.000,00
197008	Softwares	220.920.000,00	48.000.000,00	44.000.000,00	224.920.000,00
19700801	Sofware Financiero GD	212.000.000,00	48.000.000,00	44.000.000,00	216.000.000,00
19700802	Licencias Xp Home	8.920.000,00	0	0	8.920.000,00
1975	AMORTIZACION ACUMULADA DE ACTIVOS	-62.032.666,05	0	0	-62.032.666,05
197508	Softwares	-62.032.666,05	0	0	-62.032.666,05
19750801	Software	-62.032.666,05	0	0	-62.032.666,05

FUENTE: Balance de prueba 01 d<e enero al 31 de diciembre 2025 de la entidad.

En la revisión de la cuenta 1970 Activos Intangibles, se evidenció un saldo final de $224.920.000, correspondiente principalmente al Software Financiero GD por $216.000.000 y a Licencias XP Home por $8.920.000. Durante la vigencia se registraron movimientos débito por $48.000.000 y crédito por $44.000.000, reflejándose un incremento neto de $4.000.000 en el saldo de los activos intangibles. Así mismo, la cuenta 1975 Amortización Acumulada de Activos Intangibles presenta un saldo de $62.032.666,05, para un valor neto de activos intangibles de $162.887.333,95, el cual se encuentra incorporado en el saldo de la cuenta 19 Otros Activos. De acuerdo con la información contable analizada, los saldos y movimientos examinados presentan correspondencia aritmética y contable, sin evidenciarse diferencias que afecten la razonabilidad de la información financiera.

ANÁLISIS DEL PASIVO

Al cierre de 2025, los pasivos ascienden a aproximadamente $885.507.468,82
Su composición principal corresponde a:

PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
Nit. 00829001855-2
BALANCE DE PRUEBA
Periodo comprendido entre: Enero 01 de 2025 Hasta: Diciembre 31 de 2025

Código contable	Nombre de la cuenta	Saldo anterior	Movimiento débito	Movimiento crédit	Saldo actual
2	PASIVOS	-475.849.841,28	7.640.954.666,70	8.050.612.294,24	-885.507.468,82
24	CUENTAS POR PAGAR	-221.704.505,28	4.186.643.778,01	4.309.553.870,07	-344.614.597,34
25	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	-254.145.336,00	2.834.492.752,00	3.061.423.455,48	-481.076.039,48
29	OTROS PASIVOS	0	619.818.136,69	679.634.968,69	-59.816.832,00

FUENTE: Balance de prueba 01 de enero al 31 de diciembre 2025 de la entidad.

Al cierre de la vigencia 2025, la entidad presenta pasivos por $885.507.468,82, conformados principalmente por Cuentas por Pagar, Beneficios a los Empleados y Otros Pasivos.

La cuenta 24 Cuentas por Pagar registra un saldo de $344.614.597,34, frente a un saldo inicial de $221.704.505,28, presentando un incremento de $122.910.092,06. Durante la

vigencia se registraron movimientos débito por $4.186.643.778,01 y créditos por $4.309.553.870,07. Dentro de los recursos a favor de terceros se identifican conceptos relacionados con estampillas municipales, entre ellos:
Descuentos de Nomina

- Estampillas Municipales
- Pro-Cultura
- Pro-Ancianos.
- Industria y Comercio.
- Pro-Deporte.
- Retenciones en la Fuente
- Otras cuentas por pagar

La cuenta 25 Beneficios a los Empleados presenta un saldo de $481.076.039,48, frente a un saldo inicial de $254.145.336,00, con un incremento de $226.930.703,48. Durante la vigencia se registraron movimientos débito por $2.834.492.752,00 y créditos por $3.061.423.455,48.
Entre las principales obligaciones se encuentran:

Concepto	**Saldo aproximado**
Cesantías	$206.985.758,48
Intereses sobre cesantías	$1.328.999
Vacaciones	$76.092.450
Prima de vacaciones	$54.981.960
Prima de servicios	$45.288.030
Bonificaciones	$36.204.910
Aportes a fondos pensionales	$23.196.160
Aportes a seguridad social en salud	$16.430.860
Otros beneficios	$11.532.700
Aportes a Caja de Compensación Familiar	$8.025.800

Por su parte, la cuenta 29 Otros Pasivos presenta un saldo de $59.816.832,00, originado en movimientos débito por $619.818.136,69 y créditos por $679.634.968,69.
En conjunto, las cuentas que conforman el pasivo presentan saldos finales que guardan correspondencia con los movimientos registrados durante la vigencia, y su sumatoria asciende a $885.507.468,82, valor que coincide con el saldo total de la clase 2 Pasivos. De acuerdo con la información contable analizada, no se evidencian diferencias en la

composición y determinación de los saldos del pasivo que afecten la razonabilidad de la información financiera al cierre de la vigencia 2025.

PATRIMONIO

El patrimonio de la entidad presenta un saldo de aproximadamente $228.470.096,54 compuesto principalmente por:

- Capital fiscal: $163.755.792,09
- Resultado de ejercicios anteriores: $56.468.378,45
- Resultado del ejercicio: $8.245.926.

El resultado del ejercicio constituye un excedente de $8.245.926.

La estructura patrimonial refleja que la mayor participación corresponde al Capital Fiscal, seguido del Resultado de Ejercicios Anteriores, mientras que el resultado obtenido durante la vigencia representa un excedente que incrementa el patrimonio de la entidad. El patrimonio registrado al cierre de la vigencia se encuentra conformado de acuerdo con la naturaleza de las cuentas que lo integran, incluyendo el capital fiscal, los resultados de ejercicios anteriores y el excedente generado durante el período. Los valores examinados mantienen correspondencia entre sí y con el saldo patrimonial presentado en los estados financieros, por lo que su composición resulta consistente con la información contable analizada.

INGRESOS

Los ingresos reconocidos por la Personería Municipal durante la vigencia fiscal 2025 corresponden principalmente a transferencias destinadas a financiar los gastos de funcionamiento de la entidad, de acuerdo con los recursos asignados para atender las necesidades presupuestales de la Personería durante la vigencia.

De acuerdo con la información contable analizada, la cuenta 4 Ingresos presenta un saldo final de $6.862.029.005, conformado en su totalidad por Transferencias y Subvenciones, registradas en la cuenta 44, específicamente en la subcuenta 442803 Para gastos de funcionamiento.

A	B	C	D	E	F
PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA					
Nit. 00829001855-2					
BALANCE DE PRUEBA					
Periodo comprendido entre: Enero 01 de 2025 Hasta: Diciembre 31 de 2025					
Código contable	Nombre de la cuenta	Saldo anterior	Movimiento débito	Movimiento crédito	Saldo actual
4	INGRESOS	0	204.624.152,69	7.066.653.157,69	-6.862.029.005,00
44	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	0	204.624.152,69	7.066.653.157,69	-6.862.029.005,00
4428	OTRAS TRANSFERENCIAS	0	204.624.152,69	7.066.653.157,69	-6.862.029.005,00
442803	Para gastos de funcionamiento	0	204.624.152,69	7.066.653.157,69	-6.862.029.005,00

FUENTE: Balance de prueba 01 de enero al 31 de diciembre 2025 de la entidad.

En consecuencia, la estructura de los ingresos refleja que la principal fuente de financiación de la Personería durante la vigencia 2025 estuvo constituida por transferencias destinadas a atender sus gastos de funcionamiento, de conformidad con la naturaleza de los recursos registrados contablemente. La información examinada presenta consistencia entre los movimientos efectuados y el saldo final reconocido en las cuentas de ingresos.

GASTOS

Los gastos de la vigencia se concentran principalmente en gastos de administración y operación.

PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
Nit. 00829001855-2
BALANCE DE PRUEBA
Periodo comprendido entre: Enero 01 de 2025 Hasta: Diciembre 31 de 2025

Código contable	Nombre de la cuenta	Saldo anterior	Movimiento débito	Movimiento crédito	Saldo actual
5	GASTOS	0	6.883.255.515,92	21.226.510,92	6.862.029.005,00
51	DE ADMINISTRACION Y OPERACION	0	6.839.239.543,00	21.226.048,00	6.818.013.495,00
53	"DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTI	0	35.769.584,00	0	35.769.584,00
58	OTROS GASTOS	0	462,92	462,92	0
59	"CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COST	0	8.245.926,00	0	8.245.926,00

FUENTE: Balance de prueba 01 de enero al 31 de diciembre 2025 de la entidad.

Durante la vigencia fiscal 2025, la entidad registró gastos por $6.862.029.005, de acuerdo con los saldos reflejados en la información contable analizada.
La mayor participación corresponde a la cuenta 51 De Administración y Operación, con un saldo de $6.818.013.495, equivalente a la mayor parte de los gastos reconocidos durante la vigencia. Esta cuenta presentó movimientos débito por $6.839.239.543,00 y créditos por $21.226.048,00, determinándose el saldo señalado al cierre del período.

Por otra parte, la cuenta 53 Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones presenta un saldo de $35.769.584,00, correspondiente a los reconocimientos efectuados por estos conceptos durante la vigencia. La cuenta 58 Otros Gastos presenta movimientos débito y crédito por $462,92, sin saldo al cierre.
De manera complementaria, la cuenta 59 Cierre de Ingresos, Gastos y Costos registra $8.245.926,00, valor relacionado con el resultado del ejercicio determinado al cierre de la vigencia.

En términos generales, la ejecución contable de los gastos se encuentra concentrada en las actividades de administración y operación, complementada por los reconocimientos asociados a depreciaciones, amortizaciones y provisiones. Los movimientos registrados

permiten establecer la composición del gasto y su correspondencia con los saldos presentados al cierre de la vigencia.

En consecuencia, la información examinada permite identificar una estructura del gasto acorde con la naturaleza de las operaciones de la entidad, manteniendo correspondencia entre los movimientos registrados y los saldos finales de las cuentas que conforman la clase 5.

CONCLUSIÓN DEL COMPONENTE FINANCIERO

Como resultado de los procedimientos de auditoría realizados sobre la información financiera y contable correspondiente a la vigencia 2025, se observó que la Personería Municipal de Barrancabermeja presenta una estructura financiera conformada principalmente por recursos disponibles en entidades financieras, cuentas por cobrar, obligaciones derivadas de beneficios a los empleados, cuentas por pagar, patrimonio e ingresos provenientes de transferencias destinadas a atender los gastos de funcionamiento de la entidad.

El análisis efectuado comprendió la revisión de los principales rubros que integran la información financiera, así como de los movimientos y saldos registrados durante la vigencia, considerando la documentación, registros contables, auxiliares y demás soportes puestos a disposición de la auditoría. Los procedimientos aplicados permitieron establecer correspondencia entre los movimientos registrados y los saldos examinados, así como consistencia en la composición de las cuentas de acuerdo con su naturaleza contable.

Durante el desarrollo de la auditoría, la Personería Municipal de Barrancabermeja mantuvo una adecuada disposición y colaboración con la Contraloría Municipal, atendiendo los requerimientos efectuados y suministrando la información, documentos y soportes solicitados para el desarrollo de los procedimientos de revisión, verificación y análisis. Esta disposición facilitó la ejecución de las actividades previstas y la obtención de la evidencia necesaria para el análisis del componente financiero.

De manera particular, se realizaron procedimientos sobre los rubros relacionados con efectivo y equivalentes al efectivo, cuentas por cobrar, cuentas por pagar, beneficios a los empleados, propiedades, planta y equipo, activos intangibles, ingresos, gastos y demás partidas consideradas relevantes dentro de la estructura financiera de la entidad. Los resultados obtenidos fueron analizados de acuerdo con la información y evidencia disponible durante el desarrollo de la auditoría.

En términos generales, la información financiera examinada presenta consistencia con los registros contables y con la documentación suministrada por la entidad, observándose correspondencia entre los saldos y movimientos de las cuentas objeto de revisión. Los resultados de estos procedimientos constituyen elementos de soporte para la evaluación integral del componente financiero y para la determinación del concepto final de auditoría.

5.1.3 Cumplimiento de la Normatividad y de los Principios Contables Vigentes

Presentación de los Estados Financieros:
Los Estados Financieros a diciembre 31 de 2025, se elaboraron con base en los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, y se encuentran debidamente firmados por los responsables de la información financiera.

Los Estados Financieros presentados por la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA corresponden al periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2025, se presentaron de forma comparativa con el periodo inmediatamente anterior 2024.

Indicadores financieros
Los indicadores o razones financieras son utilizados para la medición de los criterios de liquidez, de rendimiento y apalancamiento, rotación de cartera, de gestión y actividad.

PRINCIPIO	INDICADORES FINANCIEROS			
	INDICADORES DE LIQUIDEZ	FORMULA	RESULTADO	ANALISIS DEL AUDITOR
EFICACIA	Razón corriente	Activo cte / pasivo cte	$ 0,81	Para el año 2025 en PERSONERIA MUNICIPAL por cada peso de obligación vigente contaba con $ 0.81 pesos para respaldarla. significa que la empresa no tiene la capacidad suficiente para cubrir sus deudas a corto plazo con sus activos más líquidos, lo que representa un riesgo de iliquidez.
EFICACIA	Capital de trabajo	Activo corriente - Pasivo corriente	-$ 171.822.803,41	Una vez PERSONERIA MUNICIPAL cancele el total de sus obligaciones corrientes, le quedaran $ -171,822,803,41 para atender las obligaciones que surgen en el normal desarrollo de su actividad económica. déficit financiero estructural. Esto significa que los activos a corto plazo no son suficientes para cubrir las deudas que vencen en menos de un año
EFICACIA	Solvencia	Activo total / pasivo total	$ 1,26	Por cada peso de pasivo, la entidad cuenta con $1,26 de activo para respaldarlo.
EFICIENCIA	Rendimiento del patrimonio	Utilidad neta / patrimonio	4%	El margen de rentabilidad del patrimonio de la entidad es del 4%
	Rentabilidad de activos	Utilidad neta / activo total	1%	El margen de rentabilidad del activo de la entidad es del 1%
EFICACIA	Rotación de activos	Ventas netas / activo total	6,16	Los activos rotan cada 6.16 dias convirtiendose así en efectivo.
EFICACIA	Independencia financiera	Patrimonio / Activo total	21%	La solidez patrimonial de la entidad esta representada en 21%
EFICACIA	Endeudamiento	Pasivo total / activo total	79%	Los activos de la entidad se encuentran compromedios en un 79% para el cubrimiento de las deudas
EFICIENCIA	Propiedad	Patrimonio / activo total	21%	La solidez patrimonial de la entidad esta representada en 21%
	Apalancamiento	pasivo total / patrimonio	96%	El patrimonio de la entidad se encuentran compromedios en un 96% para el cubrimiento de las deudas
EFICACIA	Rotación de cartera particular	(CxC / Valor Facturado) x 365	0	ENTIDAD NO GENERA FACTURACION O CARTERA
EFICACIA	Rotación de cartera oficial	(CxC / Valor Facturado) x 365	0	ENTIDAD NO GENERA FACTURACION O CARTERA
EFICACIA	Coeficiente de operación	Costos y gastos de opera / Ingre Oper	*99,88%*	Los recursos destinados a la ejecuciòn de la actividad operacional de la entidad es del 99.98%
EFICACIA	Dependen del objeto de la Entidad	Ventas netas / activo total	*6*	Los activos rotan cada 6 dias convirtiendose así en efectivo.

La entidad cuenta con estructuras, políticas, mecanismos de control y prácticas operativas que permiten asegurar, en términos generales, la confiabilidad, razonabilidad y oportunidad de la información contable, así como el cumplimiento de los lineamientos normativos aplicables. Se destacan avances en la identificación y gestión de riesgos contables, la preparación y presentación de los estados financieros, la rendición de cuentas y la existencia de instrumentos básicos para el funcionamiento del Sistema de Control Interno Contable.

La evaluación también pone de manifiesto oportunidades de mejora relacionadas con la formalización y actualización de procedimientos contables, el fortalecimiento del flujo de información desde las áreas generadoras de hechos económicos, la socialización efectiva de políticas contables, la consolidación de la segregación de funciones y la mejora en los procesos de medición, depuración y revelación de la información financiera.

5.2. CONCEPTO CONSOLIDADO PRELIMINAR SOBRE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL Y RESULTADOS 2025

El artículo 2° del Decreto 403 de 2020, establece que control fiscal es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada.

La CMB, emite Concepto sobre el Macroproceso gestión presupuestal y de resultados, mediante la consolidación del Concepto sobre la Gestión presupuestal y el Concepto sobre la Gestión y Resultados, de acuerdo a lo establecido en la Guía de Auditoría Territorial – GAT, en el marco de las normas internacionales ISSAI, así:

Concepto gestión presupuestal	Concepto gestión y resultados	Concepto consolidado gestión presupuestal y de resultados
Razonable	Con Observaciones	Razonable

Programación del Presupuesto
Cumpliendo con lo estipulado en el Artículo 37 del Acuerdo 101 de 1997, la oficina de presupuesto de la Personería Municipal programó una serie de reuniones con cada una de las dependencias de la entidad en donde se dio a conocer las necesidades de cada una de estas con el fin de preparar y elaborar el presupuesto de la entidad para la vigencia 2025 de acuerdo a sus requerimientos.

Elaboración Presupuestal
Conforme a lo previsto por el Artículo 45 del Acuerdo 101 de 1997, la Personería Municipal elaboró el proyecto de Presupuesto para la vigencia 2025, tomando como base los techos presupuestales, valores que se consolidaron teniendo en cuenta las necesidades de cada jefe de dependencia de la entidad.

PRESUPUESTO VIGENCIA 2025
Para la vigencia fiscal 2025, el presupuesto asignado a la Personería Municipal de Barrancabermeja tuvo como fundamento el Acuerdo Distrital No. 011 del 26 de octubre de 2024, mediante el cual se aprobó el presupuesto para la vigencia fiscal 2025, y el

Decreto No. 681 de 2024, mediante el cual se fijaron los cómputos del Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del Distrito de Barrancabermeja.

Las Personerías Municipales son creada mediante la constitución de 1991 y sus funciones son instituidas con en el artículo 168 de la ley 136 de 1994, el proyecto que aprobó y liquidó el presupuesto es establecido bajo las normas del Decreto N. 111 de 1996, en el artículo 40 y 73 del acuerdo 101 de 1997, la Personería Municipal de Barrancabermeja cuenta con un presupuesto de funcionamiento y su presupuesto se tasa según lo establece el artículo 10º de la a ley 617 de 2000, que reza que recibirá el hasta el 1,7% de los ingresos de libre destinación del presupuesto de rentas del municipio, posterior a la deducciones de rentas cedidas, pignoradas o asignadas por acuerdo o para la conformación de fondos, ésta Entidad cumplió con la normatividad presupuestal existente.

En desarrollo de lo anterior, mediante Resolución No. 205 del 30 de diciembre de 2024, se estableció el presupuesto correspondiente a la Personería Municipal de Barrancabermeja para la vigencia 2025, inicialmente por valor de $6.066.899.339, destinado a financiar los gastos de funcionamiento de la entidad.
Durante la vigencia fiscal 2025 se efectuaron modificaciones al presupuesto mediante adiciones, así:

PRESUPUESTO PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA VIGENCIA 2025		
CONCEPTO	**ACTO ADMINISTRATIVO**	**VALOR**
Presupuesto	Resolución N.205 dic.2024	$ 6.066.899.339,00
Adición	Resolución N. 045 de 26 mar 2025	$ 131.445.845,00
Adición	Resolución N.113 de 23 julio 2025	$ 676.683.821,00
Adición	Resolución (Gob) N.160 sep 2025	$ 500.000.000,00
Adición	Resolución N.205 dic 2025	$ 75.024.123,00
PRESUPUESTO DEFINITIVO		**$ 7.450.053.128,00**

PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA
NIT: 00829001855 - 2
EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS
Periodo comprendido entre 01-01-2025 y 31-12-2025

Codigo de Control	Rubro Presupuestales	Descripción	Presupuesto Inicial	Adiciones	Reducciones	Presupuesto Definitivo	Recaudos Acumulados	Saldo Por Recaudar	Saldo por Cobrar
	1	PRESUPUESTOS DE INGRESOS	6.066.899.339,00	1.383.153.789,00	0	7.450.053.128,00	7.337.029.005,00	113.024.123,00	0,00
	1.01	Transferencias Municipales	6.066.899.339,00	883.153.789,00	0	6.950.053.128,00	6.862.029.005,00	88.024.123,00	0,00
250067	1.02	Transferencias Gobernacion	0,00	500.000.000,00	0	500.000.000,00	475.000.000,00	25.000.000,00	0,00

Fuente: Ejecución de presupuesto de ingreso del 01 de enero al 31 de diciembre de 2025 de la entidad

La primera modificación correspondió a una adición por $131.445.845, incorporada mediante Resolución No. 045 del 26 de marzo de 2025, con fundamento en el Acuerdo No. 002 del 4 de febrero de 2025, sancionado por el Alcalde Distrital, y destinada, entre otros conceptos, a atender servicios de consultoría en administración y servicios de gestión, así como servicios relacionados con tecnologías de la información.

Posteriormente, mediante Resolución No. 113 del 23 de julio de 2025, se incorporó una adición presupuestal por $676.683.821 al presupuesto de gastos de funcionamiento de la Personería Municipal. De igual manera, mediante Resolución No. 160 de septiembre de 2025, se incorporó una adición con el rubro 2.1.2.02.02.009-91116 “Servicios para la comunidad, sociales y personales”, relacionado con convenios y fortalecimiento de órganos de control, fue financiado mediante una adición presupuestal por $500.000.000, provenientes de la Gobernación de Santander. Mediante Resolución No. 205 de diciembre de 2025, una última adición por $75.024.123

En consecuencia, el presupuesto inicial de $6.066.899.339 presentó adiciones por un valor acumulado de $1.383.153.789, para un presupuesto definitivo de $7.450.053.128 al cierre de la vigencia fiscal 2025.

Ejecución Presupuestal Vigencia 2025

La Personería Municipal De Barrancabermeja para la vigencia 2025 presentó la ejecución presupuestal de gastos de la vigencia 2025 por un total comprometido por valor de $7.275.662.331 que corresponden a gastos de funcionamiento quedando un saldo por ejecutar por valor de $174.390.797, El presupuesto de la Personería Municipal está compuesto por los siguientes numerales:

Rubro Presupuestal	Descripción	Presupuesto Inicial	Adiciones	Presupuesto Definitivo	Total, Compromisos
2.1	Gastos de funcionamiento	$6.066.899.339,00	$1.383.153.789,00	$7.450.053.128,00	$7.275.662.331,00
2.1.1	Gastos de personal	$4.104.413.018,00	$698.507.944,00	$4.186.640.417,78	$4.098.616.294,78
2.1.2	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	$1.951.475.151,00	$684.645.845,00	$3.263.156.658,22	$3.176.789.984,22
2.1.3	Transferencias corrientes	$7.010.053,00	0	0	0
2.1.8	Gastos por tributos, tasas, contribuciones, multas, sanciones e intereses de mora	$4.001.117,00	0	$256.052,00	$256.052,00

Fuente: Ejecución de presupuesto de ingreso del 01 de enero al 31 de diciembre de 2025 de la entidad

El presupuesto de gastos de la Personería Municipal de Barrancabermeja es solo de funcionamiento, esta entidad no realiza ninguna inversión y su conformación se divide en tres emolumentos, servicios Personales, Gastos Generales y transferencias corrientes.

Cumplimiento en la ejecución de ingresos y gastos 2024

Durante el periodo de enero a diciembre de 2025 se ejecutaron los siguientes recursos:

Efectividad de Ejecución vigencia 2025				
	Recaudos	Ejecución del Gasto	Excedente	Porcentajes de ejecución
Transferencias Municipales	6.862.029.005,00	6.862.029.005,00	0,00	100%
Transferencias Gobernación	475.000.000,00	413.633.326,00	61.366.674,00	87%
Total	**$7.337.029.005,00**	**$7.275.662.331,00**	**$61.366.674,00**	

Fuente: Ejecución de presupuesto de ingreso del 01 de enero al 31 de diciembre de 2025 de la entidad

El análisis de Efectividad de Ejecución para la vigencia 2025 muestra una gestión presupuestal consolidada, con un porcentaje de ejecución global del 99.16% sobre el total de los recursos recaudados dejando un saldo en cero.

Las Transferencias de la Gobernación alcanzaron un 87.08% de efectividad. Si bien es un nivel de ejecución aprobatorio y saludable, generó un excedente de $61,366,674.00

que no se transformó en gasto devengado durante el periodo. Cumplimiento normativo presupuestal.

5.2.1. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE EL PRESUPUESTO

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja ha auditado la cuenta gestión presupuestal de la vigencia 2025, que comprende:

- Estados que muestren en detalle, según el decreto de liquidación anual del presupuesto
- Los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde, con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones con respecto al cálculo presupuestal
- Estados que muestren la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación anual del presupuesto, presentando en forma comparativa la cantidad apropiada inicialmente, sus modificaciones y el total resultante, el monto de los gastos ejecutados, de las reservas constituidas al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas y los saldos;
- Estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros estados mencionados, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante
- Detalle de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinde, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior y los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

Fundamento del Concepto

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja ha llevado a cabo esta auditoría de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 1000–1810). Las responsabilidades de la CMB, de acuerdo con dichas normas se describen más adelante en la sección Responsabilidades del Auditor en relación con la auditoría de los estados financieros de este informe.

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja es independiente del sujeto de control de conformidad con la Constitución Política de Colombia; y los auditores cumplen con los requerimientos de ética contenidos en correspondiente Código de integridad y que son aplicables a esta auditoría. Además, la Contraloría Municipal de Barrancabermeja ha cumplido las demás responsabilidades de ética de conformidad con esos requerimientos. La Contraloría Municipal de Barrancabermeja considera que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para emitir la opinión.

Concepto Razonable

En opinión de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, el presupuesto adjunto presenta fielmente, en todos los aspectos materiales, de conformidad con el marco de información presupuestal aplicable.

Concepto sobre presupuesto

CONCEPTO CONSOLIDADO SOBRE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL		
Ejecución de Ingresos	RAZONABLE	RAZONABLE
Ejecución de Gastos	RAZONABLE	

5.2.2. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS 2025

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja, emite concepto sobre la gestión y resultados, evaluando si la planeación, sus resultados y contratos examinados, cumplen con los fines esenciales del estado, con los principios de la gestión fiscal y de la gestión contractual. El concepto se sustenta en los resultados obtenidos en la fase de ejecución y en la evaluación de la planeación y resultados (Plan de desarrollo - Planes estratégicos - Planes de acción u operativos) y la Gestión de adquisición, recepción y uso de bienes y servicios.

Fundamento del concepto

De la línea estratégica del Plan de Acción de la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA, correspondiente a la vigencia 2025, se verificaron seis (6) metas a las cuales se les hizo la respectiva evaluación dando como resultado el siguiente resultado. Cumplimiento de las metas en eficacia y eficiencia del 96.2%.

Concepto favorable.

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja como resultado de la Auditoría realizada, conceptúa que la Gestión y resultados del sujeto PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA, es: *Con Observaciones* producto de la evaluación a la contratación y de la eficiencia y eficacia del plan estratégico como se describe a continuación:

GESTIÓN Y RESULTADOS	PLANEACIÓN Y RESULTADOS	30%	96,2%	96,2%		CONCEPTO GESTIÓN Y RESULTADOS
	GESTIÓN CONTRACTUAL	30%	53,7%	54,1%	57,8%	Con observaciones

5.3. FENECIMIENTO PRELIMINAR DE LA CUENTA FISCAL

La Contraloría Municipal de Barrancabermeja como resultado de la Auditoría adelantada, **Fenece** la cuenta rendida por la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA, de la vigencia fiscal 2025, como resultado de la Opinión Financiera limpia o sin salvedades, y el Concepto de Gestión y Resultados Con Observaciones, cómo se observa en la siguiente tabla:

MACROPROCESO		PROCESO		PONDERACIÓN	PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN FISCAL			CONCEPTOS Y OPINIÓN	
					EFICACIA	EFICIENCIA	ECONOMIA	CONCEPTO CONSOLIDADO MACROPROCESO PRESUPUESTAL	
PRESUPUESTAL Y RESULTADOS	60%	GESTIÓN PRESUPUESTAL	EJECUCIÓN DE INGRESOS	20%	100,0%			CONCEPTO GESTIÓN PRESUPUESTAL	Razonable
			EJECUCIÓN DE GASTOS	20%	100,0%			Razonable	
		GESTIÓN Y RESULTADOS	PLANEACIÓN Y RESULTADOS	30%	96,2%	96,2%		CONCEPTO GESTIÓN Y RESULTADOS	
			GESTIÓN CONTRACTUAL	30%	53,7%	54,1%	57,8%	Con observaciones	
GESTIÓN FINANCIERA	40%	ESTADOS FINANCIEROS		100%	100,0%			OPINIÓN ESTADOS FINANCIEROS	
								Limpia o Sin salvedades	
TOTAL PONDERADO	100%	TOTALES			83,0%	75,1%	57,8%	FENECE	
		CONCEPTO DE GESTIÓN			EFICAZ	INEFICIENTE	ANTIECONOMIC		

5.4. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO

En cumplimiento del numeral 6° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia[1], la Contraloría Municipal de Barrancabermeja evaluó los riesgos y controles establecidos por el sujeto de control conforme a los parámetros mencionados en la Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales de Auditoria ISSAI.

Teniendo en cuenta, que los resultados obtenidos en la evaluación al diseño del control se determinó un resultado de la calidad y eficiencia del control fiscal interno arrojó un resultado de **Eficiente**.

Resultados de la Matriz de Riesgos y Resultados.

MACROPROCESO	VALORACIÓN CALIDAD DEL DISEÑO DLE CONTROL (25%)	RIESGO COMBINADO	VALORACIÓN DE EFICIENCIA DE LOS CONTROLES (75%)	CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO INTERNO
GESTIÓN FINANCIERA	Parcialmente adecuado	Bajo	Eficiente	1,3
GESTIÓN_PRESUPUESTAL_Y_RESULTADOS	Adecuado	Bajo	Eficiente	
Total General	Parcialmente adecuado	Bajo	Eficiente	EFICIENTE

5.5. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Los Planes de Mejoramiento verificados, comprenden seis (6) hallazgos, a los cuales se les efectuó el seguimiento correspondiente, de acuerdo a la resolución interna de planes de mejoramiento, obteniendo como resultado que las acciones de mejoramiento implementadas por la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA fueron **Cumplidas** (Mayor o igual a 80 puntos) de acuerdo a la calificación de 100 como se evidencia en el siguiente cuadro:

RESULTADO EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO			
VARIABLES A EVALUAR	Calificación Parcial	Ponderación	Puntaje Atribuido
Cumplimiento del Plan de Mejoramiento	100,0	0,20	20,0
Efectividad de las acciones	100,0	0,80	80,0
CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO		1,00	100,00
Concepto a emitir cumplimiento Plan de Mejoramiento		Cumple	

Durante la actual evaluación a los Planes de Mejoramiento, se verificó que las actividades llevadas a cabo para los hallazgos que debían ser resueltos durante la vigencia 2025, cumplieran con los avances, efectividad de las acciones y soportes presentados correspondientes a lo requerido para cumplir con las metas preestablecidas.

5.6. CONCEPTO PRELIMINAR SOBRE LA OPORTUNIDAD SUFICIENCIA Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN RENDIDA EN LA CUENTA ANUAL CONSOLIDAD.

La Personería Municipal de Barrancabermeja, rindió la cuenta de la vigencia 2025, dentro de los términos establecidos por la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, a través de la Resolución No. 001 de 2025, “Por medio de la cual se prescribe la forma, términos y procedimientos para la rendición electrónica de la cuenta e informes, que se presentan a la Contraloría Municipal de Barrancabermeja y Resolución No. 028 de 2016 “Por medio de la cual se adopta al interior de este organismo de control el Aplicativo SIA OBSERVA implementado por la AGR para los sujetos vigilados” …

Una vez verificados los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas a través de las variables de oportunidad, suficiencia y calidad evaluadas, se emite un concepto **Favorable** de acuerdo, como se observa en el siguiente cuadro:

CALIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN RENDIDA EN LA CUENTA			
VARIABLES	**CALIFICACIÓN PARCIAL**	**PONDERADO**	**PUNTAJE ATRIBUIDO**
Oportunidad en la rendición de la cuenta	100,0	10%	10,00
Suficiencia (diligenciamiento total de formatos y anexos)	100,0	30%	30,00
Calidad (veracidad)	100,0	60%	60,00
TOTAL PUNTAJE			**100,0**
Concepto información rendida a emitir			**Favorable**

6. DENUNCIAS FISCALES

Durante la ejecución de la presente auditoría practicada a la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA, no fueron incorporadas denuncias fiscales de origen ciudadano.

7. DERECHO DE CONTRADICCIÓN

Concédase a la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA, su derecho a la defensa dentro de los términos establecidos en el oficio de comunicación del informe preliminar y cuyos términos son improrrogables según la Resolución 047 del 04 de abril de 2025, que regla los tiempos del proceso auditor. En caso de que este fuese presentado de forma extemporánea no será tomado en cuenta el derecho de contradicción respectivo y quedará en firme el presente informe preliminar.

Atentamente,

Firmado digitalmente por c04cdffb-13b2-4865-9101-92cc635ead8e
Fecha: 2026.10.26 16:24:09 -05'00'

SANDRA YAMILE LOPEZ VASQUEZ
Contralora Municipal de Barrancabermeja

8. MUESTRAS DE AUDITORIA

8.1. EJECUCIÓN CONTRACTUAL

La contratación de la Personería Municipal, para la vigencia 2025, ascendió a la suma de $ 2.714.979.283,00 (Recursos del orden distrital), de este valor se aplicó para la selección de la muestra el método estadístico aleatorio simple a través del registro PT 08-PF. La población total de contratación es de 111 contratos y la muestra representativa seleccionada es de 26 contratos.

Se seleccionaron 26 contratos que son equivalentes a una materialidad de 31% es decir, $ $ 850.071.619 del total de la contratación, para la vigencia 2025.

No. Contrato	Clase del Contrato	Cantidad
1	Prestación de Servicios	21
2	Obra	0
3	Suministro	3
4	Consultoría y otros	2

Consultoría y Otros

No. Contrato	Objeto	Valor Total
001-25	ARRENDAMIENTO DE UN BIEN INMUEBLE Y MOBILIARIO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA PERSONERÍA BARRANCABERMEJA.	$231.000.000+ Adición 1: $19.600.000 =$250.600.000
002-2025	CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE UN BIEN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ARCHIVO DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA.	$25.410.000 + Adición 1: $2.079.000 = $27.489.000

Suministro

No. Contrato	Objeto	Valor Total
059-2025	SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE (A.C.P.M), LAVADO, LUBRICANTES, FILTROS PARA LOS VEHÍCULOS ADSCRITOS A LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA VIGENCIA 2025	$5.937.500 Adición 1 $660.800 = $6.598.300
148-2025	COMPRA DE ELEMENTOS DE PAPELERÍA, OFICINA, ASEO Y CAFETERÍA PARA PARA LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$21.950.550+ Adición 1: $6.529.000= $28.479.550
149-2025	ADQUISICIÓN DE PÓLIZAS DE SEGUROS QUE AMPARAN LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA Y OTRAS PÓLIZA DE SEGUROS QUE REQUIERA LA ENTIDAD.	$17.524.769

Prestación de servicios

No. Contrato	Objeto	Valor Total
007-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO INGENIERO DE PRODUCCIÓN APOYANDO A LA SECRETARIA GENERAL EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES Y ADMINISTRATIVOS Y DEMAS DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$25.200.000 + Adición $12.600.000 = $37.800.000
014-2025	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES DE PSICÓLOGA APOYANDO EL ÁREA DE TALENTO HUMANO DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$70.000.000
017-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO ABOGADO ESPECIALISTA BRINDANDO APOYO JURÍDICO A LA SECRETARIA GENERAL DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$49.000.000 + Adición $21.000.000 = $70.000.000
029-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO INGENIERA INDUSTRIAL BRINDANDO APOYO A LAS ACTIVIDADES DE LA SECRETARIA GENERAL DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	10.500.000
033-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO ABOGADA PARA BRINDAR APOYO EN LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$49.000.000 + Adición $21.000.000= $70.000.000
039-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN ACOMPAÑANDO LAS ACTIVIDADES DE LA DELEGADA DE DERECHOS HUMANOS DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$11.200.000 + Adición $5.600.000= $16.800.000
041-2025	PRESTAR SUS SERVICIOS PARA BRINDAR APOYO A LA GESTIÓN EN LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$10.000.000
049-2025	PRESTAR SUS SERVICIOS PROFESIONALES BRINDANDO APOYO A LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$14.400.000
052-2025	PRESTAR LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE CONSERJE EN LAS INSTALACIONES DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	14.000.000
057-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$9.000.000 + Adició $3.000.000= $12.000.000
058-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO INGENIERO INDUSTRIAL APOYANDO LOS TRAMITES QUE SE GENERAN DESDE LA SECRETARIA GENERAL DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	25.000.000 + Adició $11.500.000= $36.500.000
062-2025	PRESTAR SUS SERVICIOS PROFESIONALES ACOMPAÑANDO A LA OFICINA DE TESORERÍA DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$25.000.000
066-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES COMO INGENIERO INDUSTRIAL ACOMPAÑANDO LAS LABORES DE LA SECRETARIA GENERAL DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$20.000.000
071-2025	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE ABOGADA BRINDANDO APOYO LEGAL Y JURÍDICO PARA LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS DE LA DELEGADA DE VIGILANCIA ADMINISTRATIVA DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA	$14.000.000

8.2. PLANEACIÓN Y RESULTADOS

En la auditoría realizada, se puede evidenciar el efectivo cumplimiento del plan de acción con vigencia 2025 de la Personería Municipal de Barrancabermeja, verificado a continuación:

Linea Estrategica / Dimension /Eje / Pilar	Dependencia encargada
Orientar y atender las solicitudes, quejas y reclamos del ciudadano, para propender por la efectividad y eficacia del servicio a la comunidad.	Delegado Para El Derecho de Petición, los Servicios Públicos y la Participación Ciudadana
Ejercer la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos del orden Distrital garantizando el cumplimiento de las directrices nacionales con el fin de realizar una gestión transparente y efectiva de acuerdo con los fines del estado.	Delegado Para la Vigilancia, Contratación Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
Defender y proteger los intereses de la sociedad, enfocando nuestras acciones en la defensa y protección de los derechos humanos, con el apoyo de las veedurías ciudadanas y comunitarias	Delegado Para la Defensa, Protección de los Derechos Humanos y la Familia
Garantizar el debido proceso en cada una de las actuaciones judiciales y policivas, apoyando los procesos de paz y convivencia que se generen en el distrito	Delegado Penal y Policivo
Lograr la satisfacción de nuestros usuarios en cuanto a las características del servicio dentro de las especificaciones establecidas	Secretaría General
Lograr la satisfacción de nuestros usuarios en cuanto a las características del servicio dentro de las especificaciones establecidas	Tesorería

9. ATENCIÓN A DENUNCIAS FISCALES

Durante la realización de la presente auditoría a la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA, correspondiente a la vigencia 2025, no fueron incorporadas denuncias fiscales. Por lo tanto, no se hace seguimiento ni ningún pronunciamiento al respecto.

10. REPORTAR LOS BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL OBTENIDOS DURANTE EL PROCESO AUDITOR.

A partir de la verificación de los hallazgos vigentes en Plan de Mejoramiento de la PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA se establecieron los siguientes beneficios cualitativos del control fiscal:

N° hallazgo	Descripción del hallazgo	Acción de mejora	Meta	Fecha terminación de la Actividad
1	La Oficina de Tesorería General (donde se lleva presupuesto. contabilidad y pagos) de la Personería no cuenta con estante o mobiliario dentro del Área que les permita tener la documentación de gestión correspondiente al año 2024	Instalar el mobiliario adecuado para conservar la documentación de gestión correspondiente a la vigencia en curso en la Oficina de Tesorería	Instalar el mobiliario adecuado para conservar la documentación de gestión correspondiente a la vigencia en curso en la Oficina de Tesorería	20/05/2026
2	En mismo grupo del ACTIVO encontramos la cuenta del EFECTIVO. Observándose unos de los Ítems importantes que corresponde a caja menor; podemos observar que. en su manejo. erogaciones y autorizaciones. la efectúa una misma persona en el año 2024	Realizar un acto administrativo en el que se defina específicamente cada función debidamente segregada en varios funcionarios para el funcionamiento de la caja menor	Acto administrativo donde se defina claramente el manejo. responsabilidad. autorización y aprobación por partes de varios servidores públicos de la Entidad del funcionamiento de la caja menor	20/05/2026
3	Se pudo observar que control interno realizo escasamente 2 arqueos de caja en el año 2024 en la Personería Municipal de Barrancabermeja	Realizar arqueo efectivo y sorpresivo a la caja menor	Realizar seguimiento y control a la caja menor por medio de más arqueos periódicos y sorpresivos	20/05/2026
4	Una vez revisada la información suministrada por el sujeto de control y la revisión de los expedientes contractuales. se evidenció que el Contrato de Prestación de servicios No. 010-2024 en los estudios previos quedo establecido que se debía constituir garantí¬a única a favor de la Personería Municipal Barrancabermeja. póliza de cumplimiento equivalente al 10% del valor del contrato. del cual no se evidencio al momento de la revisión en el expediente físico. sin embargo constatando la información se pudo verificar de la existencia de un Acta Aclaratoria suscrita en enero de 2024 que se encontraba en Tesorería pero no estaba archivada en el expediente contractual físico	Revisión por parte de los documentos precontratuales y archivar y conservar los expedientes contractuales en las Oficinas responsables	Checklist con la información precontractual de acuerdo al tipo de contrato y archivos contractuales completos y revisados periódicamente	20/05/2026
5	Una vez revisados los contratos de prestación de servicios 059-2024. 050-2024. 061-2024. 066-2024 y 092-2024 se observó que los objetos contractuales fueron formulados de manera genérica. ambigua o indeterminada impidiendo esto. la vigilancia. la ejecución correcta y la eventual liquidación de los mismos ya que el Objeto del contrato debe corresponder exactamente a las labores que se espera realice el contratista establecido en los estudios previos	realizar los objetos contractuales de manera que sean mas claros y determinados en relación con los estudios previos	Definir la los objetos que se abordaran de manera clara.	20/05/2026
6	Se identifico en el contrato 102-2024. que pese a que el contratista paga efectivamente los aportes a Seguridad Social desde el 13 de noviembre 2024 y el contrato se firma el 14 de noviembre del mismo año. la certificación de la ARL queda con fecha 15 de noviembre 2024; En los contratos de Prestación de Servicios con entidades estatales en Colombia. la cobertura de Riesgos laborales (ARL) aunque no hay relación	Revisión de los documentos requeridos antes de firmar el Acta de inicio de un contrato	Check list previo a la firma del supervisor del contrato	20/05/2026

11. REVISAR LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN AMBIENTAL VIGENCIA 2025.

Esta sección tiene por objeto verificar la existencia de un sistema de gestión ambiental en la entidad, y la adecuada implementación de mecanismos y procedimientos para tal efecto.

COMPONENTE (ELEMENTOS) Ambiente de control (Ética, Moral, Principios, Cultura, Confianza, Equidad, Competencia, Visión, Trabajo en Equipo, Recursos)

	PREGUNTAS	***OBSERVACIONES***
1	¿Se tiene establecida una política ambiental en la entidad?	Politica Ambiental Institucional
2	¿Está debidamente divulgada y socializada una Política Ambiental en la entidad?	Divulgación medio virtual
3	¿En el desarrollo de proyectos de inversión que ejecuta la entidad, se tiene en cuenta el componente ambiental?	NOTA: La Etidad no cuenta con Proyectos de Inversión para los temas Medioambientales debido a que los recursos son de funcionamiento, Transferencias según Ley 617 de 2000, realiza Programas de Sensibilización Ambiental a los funcionarios y comunidad en general.
4	¿Se han especificado objetivos y responsabilidades ambientales para todos los niveles de la entidad?	La Delegada para la Vigilancia, Contratación Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, a través del Delegado y el Profesional Universitario líder del Sistema de Gestión Ambiental, son los encargados de articular con las demas Dependencias de la Personería Distrital, los objetivos y responsabilidades en asuntos ambientales.
5	¿Se han expedido en la entidad normas o actos administrativos encaminados a la incorporación del componente ambiental y al logro de los objetivos y metas trazados por la entidad?	Resolución N° 139 de 18 de noviembre de 2019 Plan Institucional de Gestión Ambiental; Resolución No 212 de 27 de abril de 2012
6	La entidad cuenta con un Sistema de Gestión Ambiental?	Plan Institucional de Gestión Ambiental, Al igual que un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS
7	¿Tiene la entidad responsable(s) de supervisar la aplicación del Sistema de Gestión ambiental?	Resolución N° 212 de 27 de abril de 2012 Profesional Universitario en Carrera Administrativa y Licenciado en Medio Ambiente
8	¿Dentro de la estructura orgánica de la entidad se tiene incorporada el área ambiental?	Personería Delegada para la Vigilancia, Contratación Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente

9	¿Están debidamente asignadas las responsabilidades en materia ambiental en las diversas dependencias de la entidad?	Cuenta con un área encargada de orientar y dirigir por su competencia los temas medioambientales
10	¿Están debidamente comprendidas e interiorizadas las responsabilidades en materia ambiental por los funcionarios de las diferentes dependencias de la entidad?	Cuenta con un área encargada de orientar y dirigir por su competencia los temas medioambientales y a traves de ellos se efectua los procesos de orientción, formación y capacitación
11	¿Existe(n) responsable(s) que garantice(n) la incorporación del componente ambiental en el quehacer misional y que den continuidad a los procesos que de este se derivan?	Personería Delegada para la Vigilancia, Contratación Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
12	¿Los funcionarios del área ambiental tienen asignadas funciones en coherencia con su perfil profesional?	Un Profesional Universitario de Carrera Administrativa Licenciado en Medio Ambiente
13	¿Tiene(n) el(los) responsable(s) del área ambiental un nivel de decisión y de mando? Alto q Regular **X** Bajo q Nulo q	El Líder del Sistema de Gestión Ambiental toma decisiones de acuerdo a su profesion, pero las decisiones son evaluadas por el Personero Delegado y la Personera Distrital.
14	¿Participa el responsable del área ambiental en los comités o escenarios de decisión de la entidad?	Comites de Trabajo
15	¿La alta dirección de la entidad promueve mecanismos efectivos para el fortalecimiento del Sistema de Gestión Ambiental?	Facilita espacios para la orientación, promocion, divulgacion y formacion en temas medioambientales
16	¿Se cuenta con mecanismos por parte de la alta dirección para llevar a cabo la revisión y verificación del cumplimiento de los objetivos y metas ambientales?	Verificación del cumplimiento del Plan de Acción Ambiental en cada vigencia.
17	¿Para la toma de decisiones las directivas de la entidad, tienen en cuenta los requerimientos, obligaciones y responsabilidades ambientales?	Se incorporó las decisiones referidas a los procesos contractuales, se incorporara en los contratos (invitaciones) realizadas el compromiso con "compras sostenible"
18	¿En la toma de decisiones que se llevan a cabo en los espacios o comités, se tienen en cuenta los informes evaluación y seguimiento de la gestión ambiental?	El Despacho del Personero (a) Distrital evaluan los informes y seguimiento de la gestión ambiental y a traves de la Secretaría General se ejecutan las acciones.

19	¿Existen mecanismos que permitan la presentación de propuestas de carácter ambiental a estos comités?	Se han organizado alianzas que han sido gestiones adelantadas por el Profesional Universitario (licenciado) y el Personero Delegado con organizaciones que trabajan con el tema medioambiental y se han facilitado por parte del despacho del Personero
20	¿Los resultados de la evaluación de la gestión ambiental son reportados oportunamente a la alta dirección y se toman por parte de esta los correctivos pertinentes?	Por medio del Jefe de Control Interno y del Personero Delegado para la Vigilancia Administrativa.
21	¿Dentro de plan estratégico de la Entidad se incorpora de manera clara y expresa el componente ambiental?	Personería Delegada para la Vigilancia, Contratación Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.
22	¿Existe un plan de acción anual en materia ambiental?	En cada vigencia.
23	¿El plan de acción anual de la entidad en materia ambiental, se articula o direcciona teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo?	Ley 2294 de 2023"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida", Ordenamiento del Territorio alrededor del Agua y Justicia Ambiental; Tranformación Productiva, Acciones Climaticas.
24	¿Existe un plan de capacitación para los funcionarios en el tema ambiental?	Se generan espacios tanto para los clientes internos como los externos; estos últimos a traves de los medios de comunicación masiva y virtual con los que cuenta la entidad, proceso de sensibilización ambiental, caminatas e integración con los funcionarios de la entidad.
25	¿Ha llevado la entidad alguna acción a fin de concientizar al personal de la importancia de cumplir los requisitos ambientales legales y reglamentarios que le son aplicables?	Si a traves de jornadas de formación y capacitación, campañas de sensibilización ambiental y la divulgación de los actos administrativos de control.
26	¿Ha llevado la entidad alguna acción a fin de concientizar al personal de la importancia de cumplir la política ambiental y sus objetivos, así como de los requisitos establecidos bajo el sistema de gestión?	Si a traves de jornadas de formación, capacitación y visitas Institucionales internas y externas del Distrito de Barrancabermeja.

27	¿Ha establecido la entidad, programas de capacitación, actualización y formación que proporcionen a los funcionarios el conocimiento y las aptitudes necesarias para asumir las obligaciones y responsabilidades ambientales?	Si a traves de jornadas de formación y capacitación, sobre el uso racional de Energía y el agua, y disposición de los residuos solidos.
28	¿Los funcionarios del área ambiental tienen asignadas funciones en coherencia con su perfil profesional?	Licenciado en Asuntos Administrativos y Ambientales
29	¿La entidad ha creado mecanismos o espacios que permitan la participación de la comunidad en temas ambientales?	Los espacios generados promueven la cultura del ahorro y el uso de los recursos naturales, el espacio utlizado son los medios masivos de comunciacion con los que cuenta la entidad, donde se realizan procesos de sensibilización y la vinculación de la comunidad y funcionarios de otras entidades en las campañas de sensibilización ambiental..
30	¿Existe interacción y coordinación entre las dependencias de la entidad y la dependencia o área de atención al ciudadano para dar solución a las peticiones, quejas y reclamos por parte de la comunidad relacionada con temas ambientales?	La Personeria Delegada para la Vigilancia Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
31	Tiene la entidad establecidas prácticas para el ahorro y manejo racional del agua y la energía en las diferentes dependencias?	Cuenta con programas de uso racional del agua y energia y desarrolla acciones en favor de los mismos
32	Tiene la entidad establecidas prácticas para el reciclaje o reutilización de residuos sólidos (papel, plástico y vidrio) en las diferentes dependencias?	Cada Dependencia realiza procesos de Reutilización del Papel y entrega los residuos a la persona encargada del Aseo de la entidad, para la disposición a los Recicladores.

COMPONENTE (ELEMENTOS) Valoración del Riesgo (Mecanismos para identificar y administrar riesgos asociados con el logro de objetivos)

33	¿La entidad cuenta con mecanismos o metodologías que le permitan identificar y medir el riesgo de los efectos o impactos (presiones) que genera la entidad sobre el medio ambiente y los recursos naturales?	Tableros de Control del uso racional del Agua y Energía y seguimiento al proceso de Reciclaje
34	¿La entidad cuenta con mecanismos o metodologías que le permitan identificar y medir el	Tableros de Control del usos Racional del Agua y Energia.

	riesgo en el cumplimiento de las funciones y obligaciones ambientales?	
35	¿Tiene la entidad un diagnóstico / inventario de los impactos directos e indirectos que sobre el medio ambiente y los recursos naturales ocasiona la entidad?	Cuadros de Control del Uso Racional de Energía, Uso eficiente y Ahorro del Agua y Manejo de Residuos solidos
36	¿Tiene la entidad un inventario de las principales causas de los impactos directos e indirectos que sobre el medio ambiente y los recursos naturales generan?	Matriz de impactos ambientales
37	¿Tiene la entidad un procedimiento para establecer y mantener un registro de los impactos ambientales considerados más significativos?	Tableros de Control y Seguimiento del uso racional del Agua y Energía.
38	¿Existen planes de contingencia para el manejo adecuado de los riesgos de carácter ambiental que han sido identificados?	Matriz de impactos ambientales

COMPONENTE (ELEMENTOS) Actividades de Control (Políticas, Procedimientos, Salvaguardas, Autoridad)

39	¿La entidad cuenta con mecanismos y prácticas que faciliten el ejercicio del autocontrol en el componente ambiental?	Procesos de sensibilización ambiental presencial y virtual y las visitas institucionales internas y externas del Distrito de Barrancabermeja.
40	¿Se cuenta con mecanismos por parte de la alta dirección para llevar a cabo la revisión y verificación del cumplimiento de los objetivos y metas ambientales?	Verificación del cumplimiento del Plan de Acción Ambiental en cada vigencia.
41	¿Conocen los funcionarios de la entidad los mecanismos y el sistema de evaluación y control de los asuntos ambientales?	Actos Administrativos que conllevan al uso racional de la energía, el agua y el buen manejo de los residuos sólidos.
42	¿Se tienen implementados programas o estrategias de capacitación, actualización y formación de los funcionarios en temas ambientales para ejercer el autocontrol en dicha materia?	Procesos de Sensibilización en asuntos ambientales, visitas institucionales y programas de integración y caminatas ecologicas.
43	¿Se desarrollan acciones orientadas al conocimiento de la normatividad ambiental aplicable a la entidad?	Proceso de sensibilización y actualización de las Normas en Asuntos Ambientales.

44	¿Dentro de los procesos y procedimientos de la Entidad se contempla los principios y objetivos establecidos en la política ambiental?	Politica Ambiental Institucional sobre la Prevención de la Contaminación y la Preservación del Medio Ambiente.
45	¿Existen en la Entidad procesos y procedimientos para desarrollar y cumplir con las obligaciones y responsabilidades de tipo ambiental?	Plan Institucional de Gestión Ambiental
46	¿Cuenta la entidad con un sistema de indicadores de gestión ambiental?	Plan de Acción Ambiental y Plan Institucional de Gestión Ambiental.
47	¿Se efectúa seguimiento por parte del área y/o funcionarios responsables del manejo ambiental, haciendo uso de los indicadores de gestión ambiental? Indicar periodicidad con que se realiza: Semestral	Conforme al Plan de Acción Ambiental para cada vigencia.
48	¿Se realizan labores de supervisión, seguimiento y monitoreo a los proyectos y obras ambientales?	Plan de Acción Ambiental Anual
49	La oficina de control interno realiza evaluaciones sobre la gestión ambiental de la entidad?	A paritr de los informes que se entregan del control sobre el uso de los recursos naturales, de igual manera establecio la obligatoriedad en las compras sostenibles y por ultimo se apoya en los planes de mejoramiento construidos con los responsables de la ejecución, seguimiento y control del Plan de Acción Ambiental.
50	¿La Entidad asigna recursos presupuestales para la gestión ambiental?	Recursos Propios de Funcionamiento, conforme a la Ley 617 de 2000.
51	¿La asignación de recursos presupuestales para la gestión ambiental se discrimina por planes, programas y proyectos?	Los Planes, Programas y Proyectos que realiza la Personería Distrital sobre la gestión ambiental, lo lidera el Personero Delegado de Vigilancia Administrativa y el Profesional Lider en asuntos Ambientales, recursos de funcionamiento en salarios.
52	¿Las fuentes de recursos para medio ambiente se tienen plenamente identificadas (propios, nación, créditos, donaciones, otros)?	Recursos Propios de Funcionamiento, conforme a la Ley 617 de 2000.
53	¿Cuenta la entidad con un sistema de registro presupuestal ambiental?	Recursos para Funcionamiento conforme a la Ley 617 de 2000

54	¿Cuál ha sido el gasto ambiental de la entidad (presupuesto ejecutado) para cada uno de los últimos tres años y el presupuesto para la última vigencia, a que porcentaje corresponde del presupuesto total ejecutado?. Discrimínelos por año así: Presupuesto Total Ejecutado de la Entidad $ 6.862.029.005 Gasto Ambiental Presupuestado $ 263.481.312 Gasto Ambiental Ejecutado $ 263.481.312 % Participación Gasto ambiental Presupuestado 3,84% % Participación Gasto ambiental Ejecutado 100%	Gastos de Funcionamiento en Salarios y Prestaciones Sociales de los funcionarios, Personero Delegado, Profesional Universitario y Secretaría Ejecutiva, que atienden, coordinan, ejecutan y realizan seguimiento al Sistema de Gestión Ambiental de la Personería Distrital en cada vigencia.

COMPONENTE (ELEMENTOS) Monitoreo (Benchmarking, Supervisión, Evaluación, Aprendizaje, Cambios efectivos)

55	¿Realiza la entidad seguimiento periódico al cumplimiento de las obligaciones ambientales que le competen?	Plan de Acción Ambiental Anual
56	¿La entidad realiza periódicamente seguimiento a los impactos que ocasiona sobre los recursos naturales y el ambiente (ej. Emisiones atmosféricas, vertimientos, residuos sólidos o de otros tipos, contaminación de los cuerpos de agua, el suelo, etc)?	Tableros de Control del uso racional de la energia y el agua en la entidad, control mensual de los residuos sólidos aprovechables.
57	¿La entidad cuenta con un plan de mejoramiento en aspectos ambientales?	Planes de Mejoramiento Ambiental para cada vigencia
58	¿La entidad tiene mecanismos de seguimiento para las actividades ambientales propuestas en el Plan de mejoramiento?	Plan de Acción Ambiental Anual
59	¿La entidad tiene mecanismos de seguimiento y retroalimentación entre las diferentes dependencias para el manejo de aspectos ambientales?	Proceso de Sensibilización presencial y virtual.
60	La oficina de control interno realiza seguimiento al cumplimiento de las funciones y obligaciones de la entidad en materia ambiental?	Apoyan la función de la Delegada para la Vigilancia Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y se trabaja coordinadamente con el asignado en el tema medioambiental.

COMPONENTE (ELEMENTOS) Información y comunicación (Información correcta, oportuna veraz y abierta, Comunicación vertical y horizontal)

Presupuesto Total Ejecutado de la entidad $ 5.201.070.178
Gasto Ambiental Presupuestado $ 222.081.720
Gasto Ambiental Ejecutado $ 222.081.720
% Participación Gasto ambiental Presupuestado 4,27%
% Participación Gasto ambiental Ejecutado 100%

61	¿Existen medios de difusión que promuevan en la entidad la apropiación de la política y principios ambientales?	Los medios de Comunicación que utiliza la Personería Distrital, Televisión, Redes sociales y medios virtuales.
62	¿Ha establecido la entidad canales de comunicación internos y externos para los asuntos de carácter ambiental?	Charlas de Sensibilización sobre temas ambientales y divulgación en las redes sociales, presencial y virtual.
63	¿Cuenta la entidad con estrategias o mecanismos de comunicación e interacción interinstitucional para los temas y obligaciones ambientales?	La Pagina Web, televisión, Radio y las redes sociales e internet.
64	¿Se han generado por parte de la entidad canales de comunicación con la comunidad para abordar y manejar los asuntos ambientales?	Los medios de comunicación, televisión, Radio, las redes sociales, internet y virtual en la Pagina Web PQRS.
65	¿Tiene la entidad documentación que describa las interacciones del SGA dentro de la empresa?	Los Programas Uso Racional y Eficiente de Energía, Programa Uso Racional del Agua y Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos "PGIRS"
66	¿Tiene la entidad un manual donde se presente la política, los objetivos y programas ambientales?	Plan Institucional de Gestión Ambiental
67	¿Tiene la Entidad un documento donde se tengan las normas ambientales que le competen a la Entidad?	Plan Institucional de Gestión Ambiental
68	¿Cuenta la entidad con manual de funciones en el área ambiental, o en su defecto para el manejo y desarrollo del componente ambiental por parte de las diferentes dependencias de la entidad?	Plan Institucional de Gestión Ambiental, difundido en las dependencias de la Personería Distrital.
69	¿Poseen procedimientos para el manejo eficiente y seguro de la información ambiental?	Archivos bajo la responsabilidad de la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.
70	¿Genera la entidad informes de seguimiento y evaluación del SGA?	A traves de los Planes de Acción Ambiental Anual.
71	¿La entidad ha implementado mecanismo, procedimiento para comunicar los informes seguimiento y evaluación de la SGA?	Por medio de los correos institucionales en cada Personería Delegada, Unidad de Tesorería, Secretaría General y Despacho del Personero Distrital.

72	¿Tiene la entidad un registro de los informes de gestión en materia ambiental que le permita evidenciar el cumplimiento de los requisitos de su política ambiental y demás requerimientos legales, así como la implementación y el logro de los objetivos ambientales proyectados?	Archivos de la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.
73	¿Ha documentado la entidad procedimientos para documentar, recoger, indexar, archivar, almacenar, mantener y suministrar los informes de gestión ambiental?	Archivos de la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.
74	¿Tiene la entidad información estadística sobre el ahorro y manejo racional del agua y la energía en la entidad?	Tableros de control y seguimiento del uso racional del agua y Energía.
75	¿Tiene la entidad información estadística sobre el reciclaje o reutilización de residuos sólidos (papel, plástico y vidrio) en las diferentes dependencias?	Reportes Mensuales por parte de la persona que realiza la selección del material aprovechable en la Entidad.
76	¿Cuenta la entidad con un sistema de información ambiental o en su defecto un mecanismo o herramienta para el manejo de la información de carácter ambiental?	Por me dio de la información recaudada en los Archivos de la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.
77	¿Cuenta con aplicativos de software especializado para el manejo ambiental?	Cuadros estadisticos de Control del Uso Racional de Energía, Uso eficiente y Ahorro del Agua y Manejo de Residuos solidos.

Análisis Sistema de Control Ambiental

Se detalla el estado de implementación de sus políticas, recursos y mecanismos de gestión ambiental para la vigencia 2025.

A continuación, se presenta un análisis estructurado de los aspectos principales:

Estructura Organizacional y Responsabilidades

La entidad cuenta con una estructura definida para la gestión ambiental, aunque con niveles de decisión centralizados:

- Liderazgo: La gestión está a cargo de la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.

- Perfil Técnico: El líder del Sistema de Gestión Ambiental (SGA) es un Profesional Universitario Licenciado en Medio Ambiente.
- Toma de Decisiones: El nivel de mando del área ambiental se califica como Bajo. Las decisiones técnicas del líder son evaluadas y aprobadas por el Personero Delegado y la Personera Distrital.

Instrumentos de Planeación y Normatividad

La entidad ha formalizado su gestión a través de varios instrumentos legales y técnicos:

- PIGA: Cuenta con un Plan Institucional de Gestión Ambiental (Resolución No 212 de 2012).
- PGIRS: Implementa un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Articulación Nacional: El plan de acción se alinea con la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida").
- Política Ambiental: Aunque cuenta con una política institucional de prevención de la contaminación, el cuestionario señala que no se tiene establecida o divulgada una política ambiental formal en algunos apartados iniciales, lo que sugiere una oportunidad de mejora en su socialización.

Gestión Operativa y Control de Impactos

La Personería enfoca sus esfuerzos en el consumo interno y la sensibilización:

- Ecoeficiencia: Existen programas y "Tableros de Control" para el uso racional de agua, energía y el manejo de residuos sólidos.
- Residuos: Se realiza reutilización de papel en las dependencias y entrega de materiales aprovechables a recicladores con reportes mensuales.
- Riesgos: Cuentan con una Matriz de Impactos Ambientales y planes de contingencia para riesgos identificados.

Análisis Financiero (Gasto Ambiental)

La estructura presupuestal ambiental es basada en gastos de funcionamiento:

Presupuesto Total Ejecutado $ 6.862.029.005

Gasto Ambiental Ejecutado $ 263.481.312

Participación Gasto Ambiental 3,84% del total

Nota: El gasto ambiental se destina principalmente a salarios y prestaciones del personal encargado de coordinar el SGA (Ley 617 de 2000).

Fortalezas y Debilidades

Fortalezas

- Transparencia y Seguimiento: Uso de indicadores semestrales y tableros de control estadísticos para el consumo de recursos.
- Educación Ambiental: Realización de jornadas de sensibilización, caminatas ecológicas y uso de redes sociales para impactar tanto a funcionarios como a la comunidad.
- Compras Sostenibles: Se han incorporado criterios de "compras sostenibles" en los procesos de contratación.

Debilidades / Oportunidades

- Tecnología: No cuentan con software especializado para el manejo ambiental, limitándose a cuadros estadísticos manuales.
- Infraestructura de datos: No tienen un sistema de registro presupuestal ambiental independiente.
- Autonomía: El nivel de decisión "Bajo" del área ambiental podría ralentizar la ejecución de medidas correctivas urgentes.

EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN AMBIENTAL

Esta sección tiene por objeto verificar el Cumplimiento de la inversión en planes, programas y/o proyectos ambientales

ITEM	*CRITERIO*	*INVERSIÓN $*	*OBSERVACIONES*
1	AGUA (Cuales)		COSTO DEL CONSUMO AÑO 2025
2	SUELO (Cuales)		

3	AIRE (Cuales)		
4	FAUNA (Cuales)		
5	FLORA (Cuales)		
6	EDUCACION AMBIENTAL	$2.000.000	
7	RESIDUOS SOLIDOS (Cuales)		
8	ENERGIA (Cuales)		COSTO DEL CONSUMO AÑO 2025
9	COMPRAS SOSTENIBLES (Cuales)		
10	ORDENAMIENTO TERRITORIAL		
11	PAISAJE (Cuales)		
12	RUIDO (Cuales)		
13	GESTION DEL RIESGO (Cuales)		
14	ESPACIO PUBLICO		
15	SECTOR RURAL		
16	OTROS	$263.481.312	SALARIOS DE LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DEL PROCESO AÑO 2025
NOTA: LA ENTIDAD NO CUENTA CON PROYECTOS DE INVERSION PARA LOS TEMAS MEDIOAMBIENTALES DEBIDO A QUE LOS RECURSOS SON DE FUNCIONAMIENTO TRANSFERENCIAS SEGÚN LA LEY 617 DE 2000.			

Análisis Inversión Ambiental

La estructura de gasto y las prioridades financieras de la entidad para el año 2025, confirma una dependencia total de los recursos de funcionamiento para la gestión del medio ambiente.

A continuación, se detallan los puntos clave del análisis:

1. Estructura de la Inversión (Año 2025)

La inversión reportada se concentra en dos rubros específicos, dejando el resto de los criterios (suelo, aire, fauna, flora, ruido, entre otros) sin asignación presupuestal directa:

- Educación Ambiental: Se asignó un monto de $2.000.000. Esta cifra corresponde al costo del consumo proyectado para el año 2025 en actividades de formación y sensibilización.
- Recursos Humanos (Salarios): El rubro más significativo asciende a $263.481.312. Este monto cubre los salarios de los funcionarios responsables del proceso ambiental durante el año 2025.

Limitaciones Presupuestales y Naturaleza de los Fondos

Existe restricción técnica de la entidad para ejecutar proyectos ambientales de gran envergadura:

- Proyectos de Inversión: La entidad no cuenta con proyectos de inversión específicos para temas medioambientales.
- Origen de los Recursos: El financiamiento proviene exclusivamente de recursos de funcionamiento y transferencias, bajo el marco de la Ley 617 de 2000.
- Alcance: Esto implica que la gestión ambiental es administrativa y preventiva, centrada en el cumplimiento de funciones del personal de planta más que en la ejecución de programas.

Conclusión

La inversión ambiental de la entidad es nominal y operativa. El 99% del presupuesto ambiental reportado se destina al pago de nómina del personal encargado ($263.400.000), mientras que solo una mínima fracción ($2.000.000) se etiqueta para actividades directas de educación ambiental. Esto refuerza la idea de que la entidad actúa como un ente de supervisión y cultura ciudadana, con capacidad financiera limitada para la intervención directa en programas.

EVALUACIÓN DE LA LEGALIDAD AMBIENTAL

Esta sección tiene por objeto verificar el cumplimiento legal de planes, programas y/o proyectos ambientales.

ITEM	*CRITERIO*	*NORMA*
1	AGUA (Cuales)	Ley 373 de 1997 Uso eficiente y Ahorro del Agua
2	SUELO (Cuales)	Decreto No. 2811 de 1974
3	AIRE (Cuales)	Decreto No. 948 de 1995 Protección Calidad del Aire
4	FAUNA (Cuales)	Decreto No. 2811 de 1974
5	FLORA (Cuales)	Decreto No. 2811 de 1974
6	EDUCACION AMBIENTAL(Cuales)	Ley 1549 de 2012, Politica Nacional de Educación Ambiental
7	RESIDUOS SOLIDOS (Cuales)	Decreto No. 1713 de 2002 Gestión Integral Residuos Solidos
8	ENERGIA (Cuales)	Ley 697 de 2001 Uso Racional y Eficiente de Energía
9	COMPRAS SOSTENIBLES (Cuales)	
10	ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Cuales)	Ley 388 de 1997 Desarrollo Territorial y Ley 1454 de 2011, Norma Organica Ordenamiento Territorial
11	PAISAJE (Cuales)	Decreto No. 2811 de 1974
12	RUIDO (Cuales)	Resolución No. 0627 de 2006, Emisión Ruido y Ruido Ambiental
13	GESTION DEL RIESGO (Cuales)	Ley 1523 de 2012 Gestión del Riesgo de Desastres
14	ESPACIO PUBLICO	Decreto No. 1504 de 1998 Reglamenta el Uso del espacio Público

Análisis Legalidad Ambiental

El sujeto de control establece 16 criterios ambientales y las leyes colombianas que los rigen. A continuación, se agrupan los puntos más relevantes:

- Recursos Naturales Básicos: Se fundamentan principalmente en el Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales), el cual regula el suelo, la fauna, la flora y el paisaje.
- Gestión de Recursos y Servicios:
  - Agua: Ley 373 de 1997 sobre uso eficiente y ahorro.
  - Energía: Ley 697 de 2001 sobre uso racional.
  - Residuos Sólidos: Decreto 1713 de 2002 para la gestión integral.
- Calidad Ambiental y Riesgo:
  - Aire: Decreto 948 de 1995.
  - Ruido: Resolución 0627 de 2006.

- Gestión del Riesgo: Ley 1523 de 2012.
- Territorio y Educación: Incluye la Ley 388 de 1997 para ordenamiento territorial y la Ley 1549 de 2012 para educación ambiental

Conclusión

La entidad cuenta con un marco legal claramente identificado para cumplir con la normativa ambiental Colombiana (Legalidad Ambiental).

12. Revisar el cumplimiento de las disposiciones normativas enmarcadas en la Ley de transparencia, Ley 1712 de 2014 en la página Web institucional.

PROCEDIMIENTO DE LA AUDITORIA:
La auditoría de la Personería Municipal de Barrancabermeja inició con la verificación del cumplimiento normativo, identificación de planes de trabajo, cronogramas, estrategias y/o demás alternativas que la Entidad adoptó para dar cumplimiento a la Ley 1712 de 2014 y a la Resolución 1519 de 2020, por lo anterior se revisó la información producida y publicada durante la vigencia 2025, como al tiempo en el que se llevó a cabo el diligenciamiento del ITA, el cual se encontraba con plazo comprendido desde el 02 de agosto hasta el 29 de agosto de 2025 soportado en la directiva 009 de 2025 emitida por la procuraduría general de la nación para diligenciar el formulario de autodiagnóstico del Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITA), en atención a las solicitudes realizadas por algunos sujetos obligados a la Ley Estatutaria 1712 de 2014.

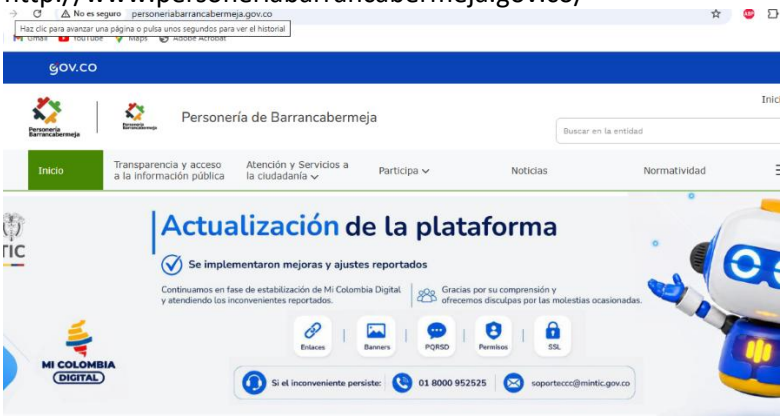
A través de este índice, la Procuraduría General de la Nación mide el nivel de cumplimiento de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información pública y sus normas complementarias, entre las cuales se encuentra la Resolución 1519 de 2020. Esta última pertenece a uno de los actos administrativos asociados a la Política de Gobierno Digital de Colombia, y establece los criterios para la estandarización de contenidos e información, accesibilidad web, seguridad digital, datos abiertos y formulario electrónico para Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).

EVALUACION REALIZADA

DIVULGACION DE LA INFORMACION MINIMA ESTABLECIDA

Con la finalidad de verificar lo que establece la Ley 1712 de 2014 en sus artículos 7 y 9 y el Decreto 103 de 2015 artículo 4, se evidencia el link de transparencia en la página web de la entidad, como se muestra a continuación:

http://www.personeriabarrancabermeja.gov.co/



Analizado el link de la página, se verifica que cumple con los estándares de transparencia contemplado en La resolución 1519/2020.

- TOP BAS GOV.CO (barra en la parte superior)
- FOOTER (imagen, vínculos, redes sociales, datos de contacto entre otros)



REVISION DE LA INFORMACION EN LA PAGINA WEB

Una vez verificada el funcionamiento de la página web se procede a revisar temas específicos que se contemplan en los 8 ítem de los lineamientos de la ley de transparencia:

Anotación: durante el proceso de la auditoria la página de la personería de Barrancabermeja presentó inconvenientes en el cargue de información de la entidad, lo anterior obedece que la página web de la entidad depende estrictamente del ministerio TIC, el cual durante el desarrollo del cronograma establecido para dicha auditoria presento inconsistencia en la información.

TRANSPARENCIA ACTIVA: Se evidencia informe de gestión vigencia 2025 implícito en la rendición de cuentas, se observa el reporte del informe de control interno vigencia 2025 donde se observa dos informes enero – junio y julio – diciembre, se evidencia la rendición de cuentas de la vigencia 2025 presentada el 28 de febrero de 2026; de igual manera se observa la evidencia de la rendición de la cuenta en el menú participa de la entidad, se evidencia el plan anticorrupción vigencia 2025 con el respectivo seguimiento, no se evidencia el mapa de riesgo de la vigencia 2025, no se evidencia el seguimiento al mapa de riesgo de la vigencia 2025.

Se evidencia el plan de auditorías vigencia 2025, se evidencia el informe de auditoría donde no se encontraron hallazgos significativos para la realización del plan de mejoramiento de los procesos internos de la entidad, se evidencia el plan de acción de la vigencia 2025, se observa que el manual de contratación se encuentra actualizado con fecha de 22 de diciembre de 2023; de igual manera se evidencia la ejecución contractual de la vigencia 2025.

TRANSPARENCIA PASIVA: Se evidencia el reporte de quejas y reclamos donde se recibieron 915 PQR, las cuales fueron respondidas en el 100%, se evidencia que el tiempo de respuesta de las PQR se ajustan a los tiempos reglamentados a la norma, se evidencia que la comunidad puede reportar las PQR atraves del formulario que se encuentra en la página de la entidad que permite realizar el seguimiento de la PQR interpuesta ante la entidad.

SEGUIMIENTO ACCESO A LA INFORMACION: Se evidencia encuesta de satisfacción al ciudadano reportado en archivo Excel, se observa reporte de indicadores el cual fue reportado el 28 de febrero de 2026, se evidencia el

seguimiento a las PQR el cual se realiza dentro del archivo Excel que reporta en la página web de la entidad.

DIVULGACION POLITICA DE SEGURIDAD: Se observa que la entidad realiza backup de seguridad semanal al área de contratación, y al área financiera se realiza diariamente, el sistema de seguridad de la información depende directamente de la entidad y funcionarios que se desempeñan en ella.

GESTION DOCUMENTAL: Se observa que la entidad trabaja con las TRD con vigencia de 2021, se evidencia que la información se encuentra digitalizada de los últimos 4 años, se evidencia que el área de archivo maneja dos (2) espacios en los cuales se ubica el archivo histórico y el archivo de gestión cumpliendo con las especificaciones técnicas contemplada en la ley 594 de 2000.

INSTRUMENTOS DE GESTION: Se evidencia el esquema de publicación vigencia 2025, se evidencia el calendario de actividades realizadas en la vigencia 2025.

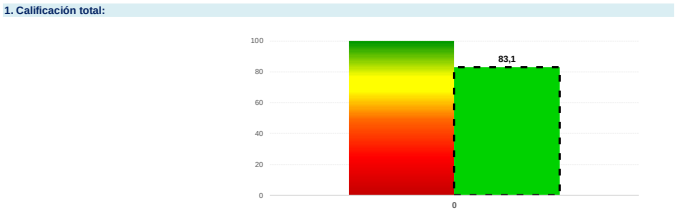
CRITERIOS DIFERENCIALES ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACION: Se evidencia que el acceso a la información de la entidad es de fácil manejo, permitiendo interactividad con la comunidad, se evidencia que la pagina posee herramientas que permiten manejar el contraste y aumento de las palabras con la finalidad de brindar a la comunidad mejor interactividad con la página.

CONOCIMIENTO Y CRITERIOS SOBRE LEY DE TRANSPARENCIA: Se evidencia capacitación en ley de transparencia a los funcionarios de la entidad la cual se realiza en la inducción y reinducción de la entidad, se evidencia registro fotográfico de la capacitación en el menú participa de la página principal de la entidad.

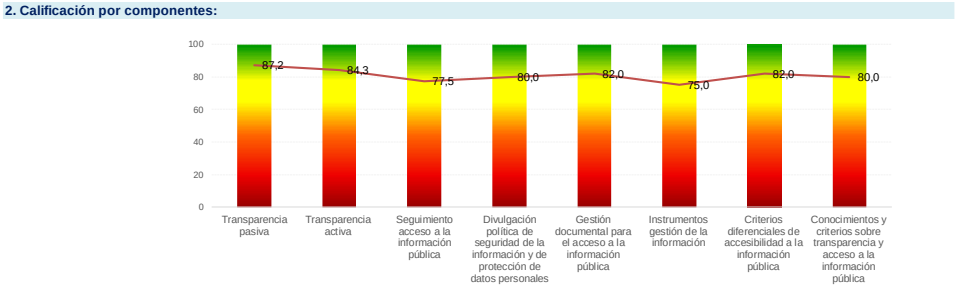
INFORMACION REPORTE ITA

La Personería Municipal de Barrancabermeja, para la vigencia 2025, allegó certificación del reporte para la medición del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA), en concordancia con la Ley 1712 de 2014 - vigencia 2025, donde la Procuraduría General de la Nación reporta calificación de 90 puntos de 100.
Una vez verificada la información publicada en la página web – botón de transparencia se evidencio que la Personería Municipal de Barrancabermeja en general ha cumplido con las actividades previstas para la implementación de la ley

de transparencia y derecho de acceso a la información pública (ley 1712 de 2014) y la normatividad relacionada.
Realizado el autodiagnóstico en el proceso de la auditoría financiera de gestión y resultados vigencia 2025 en la Personería Municipal de Barrancabermeja, se observa el cumplimiento de los 8 ítems que contemplan los lineamientos de la ley de transparencia con una calificación total de 83.1 PUNTOS.



De la calificación total se evidencia cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 y a la Resolución 1519 de 2020 discriminados de la siguiente manera



13. RELACIÓN DE OBSERVACIONES

En el desarrollo de la presente auditoría se establecieron treinta y tres (33) observaciones administrativas con las connotaciones relacionados a continuación:

Tipo de observación	Cantidad	Valor en pesos
1. Administrativos (total)	33	
2. Disciplinarios	16	
3. Penales	2	
4. Fiscales	4	$ 86.579.843,00
5. Sancionatorios	0	

Las respuestas dadas por la entidad auditada a cada una de las observaciones son presentadas en documento anexo denominado *Oficio 2225-106 Respuesta de la entidad.*

13.1 GESTIÓN CONTRACTUAL

Respecto de la gestión contractual se evidenció las siguientes observaciones las cuales se estructuraron **condición** (Situación detectada - Ser- Descripción de deficiencia) con el **criterio** (Deber ser- Sustento Normativo); **causa** (El Origen de la Deficiencia) y **efecto** (Las consecuencias del hecho):

I. CONTRATO: 001-25:

Aspecto	Dato verificado en el expediente
Sujeto de control	Personería de Barrancabermeja - NIT 829.001.855-2
Contrato	No. 001-2025, suscrito el 02 de enero de 2025; acta de inicio 03 de enero de 2025
Modalidad	Contratación directa - art. 2, num. 4, lit. i) Ley 1150 de 2007
Objeto	Arrendamiento de un bien inmueble **y mobiliario** para el funcionamiento de la Personería de Barrancabermeja
Arrendador	JAVIER HUMBERTO OCHOA CASTRO - C.C. 91.438.460
Inmueble	Calle 49 No. 5-28/30/34, Sector Comercial (Comuna 1), Barrancabermeja. Matrícula inmobiliaria 303-41097
Áreas	Área construida: 660 m² (avalúo) / 701 m² (segunda versión del mismo avalúo) / 679 m² (catastro). Área privada registral: 453,91 m². Área privada medida en terreno: 312,00 m²
Canon mensual pactado	Según el estudio previo: *"fijar el canon de arrendamiento mensual en la suma de DIECINUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE ($19.000.000) incluidos los descuentos de ley más UN MILLÓN DE PESOS M/CTE ($1.000.000.) equivalente al canon de arrendamiento del mobiliario incluido en el arrendamiento del inmueble para la vigencia 2024; que en relación al incremento IPC y lo acordado entre las partes se define el canon total de arrendamiento mensual para la vigencia 2025 en VEINTIÚN MILLONES DE PESOS M/CTE ($21.000.000)."* $21.000.000 mensuales, discriminados en $20.000.000 por el inmueble y $1.000.000 por el mobiliario (indexados desde la base de 2024)
Valor inicial	$231.000.000 (11 meses) - CDP 25-00001 del 02/01/2025
Adicional No. 1	$19.600.000 y 28 días calendario - CDP 25-00415 del 24/11/2025, suscrito el 26/11/2025
Valor total ejecutado 2025	$250.600.000 (11 meses y 28 días)

Descuentos aplicados a cada pago	**Períodos 01 a 07** (sin IVA): $1.953.000 mensuales, equivalentes al 9,3% del canon, retención en la fuente 3,5% ($735.000), estampilla Pro-Cultura 1,5% ($315.000), Pro-Anciano 2% ($420.000), Pro-Deporte 1,5% ($315.000) y Rete-ICA 8×1.000 ($168.000). **Períodos 08 a 11** (con IVA): $2.144.529 mensuales, liquidados sobre la base gravable de $17.647.059 e incluyendo Rete-IVA del 15% ($503.000). **Período final:** $2.000.295. **Dos excepciones documentadas:** en el pago 06 se omitió la estampilla Pro-Cultura ($1.638.000) y se recuperó en el pago 07 ($2.268.000)
Total, de descuentos de la vigencia	$24.249.411 (9,68% del valor ejecutado); valor neto girado al arrendador: $226.350.589.
Tratamiento del IVA	**Períodos 01 a 07** (03/01/2025 a 02/08/2025): el arrendador facturó mediante cuentas de cobro de $21.000.000 sin discriminar IVA, y la entidad practicó las retenciones sobre una base de $21.000.000. **Períodos 08 a 11** (03/08/2025 a 02/12/2025): el arrendador expidió facturas electrónicas FV1 a FV4 que discriminan base gravable $17.647.059 + IVA 19% $3.352.941 = $21.000.000, con autorización de facturación electrónica vigente desde el 29/08/2025. Período final (03 a 30/12/2025): factura FV5, base $16.470.588 + IVA $3.129.412 = $19.600.000. IVA total incluido dentro del precio: $16.541.176, sin acto modificatorio alguno
Aportes al Sistema de Seguridad Social del arrendador	$690.100 mensuales sobre un IBC de $2.421.176 (doce planillas aportadas, de la 32338044 a la 35421910; $8.281.200 en la vigencia). El Acta Final declara, en cambio, que “por ser un contrato de arrendamiento de naturaleza comercial no está obligado a realizar los aportes”, tras haberlos exigido durante doce meses.
Garantías	No se exigieron
Soporte de precio	Avalúo comercial No. HAA-058-24 de AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S., **solicitado por el propietario-arrendador**
Responsables identificados	María Angélica Caro Martínez (secretaria de Despacho — estudios previos iniciales); Jairo Andrés Laverde Ezenarro (secretario de Despacho (E), Res. 196 de 18/11/2025 — adicional); delegación para contratar: Resolución 064 de 18 de marzo de 2016

I1. Análisis del precio pactado frente al mercado:

i. Precio unitario efectivamente pactado.

Base de cálculo	Área	Canon mensual	Canon por m²/mes
Canon total pactado 2025	660 m² construidos	$21.000.000	$31.818
Canon base sin IVA, según el tratamiento de la factura FV5	660 m² construidos	$17.647.059	$26.738
Componente inmueble (excluido mobiliario)	660 m² construidos	$20.000.000	$30.303
Canon total pactado 2025	453,91 m² (área privada registral)	$21.000.000	$46.265

Valor neto efectivamente percibido por el arrendador (canon menos descuentos de ley)	660 m² construidos	$19.047.000	$28.859

I2. Verificación independiente de condiciones de mercado del precios de arrendamiento (Barrancabermeja, sector comercial / Comuna 1)

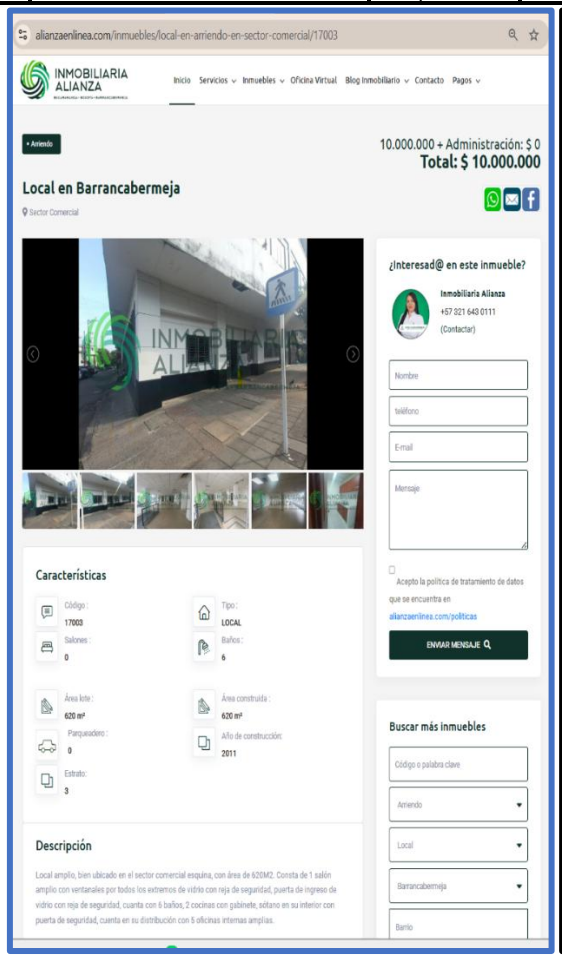
Se consultaron directamente los portales inmobiliarios de mayor cobertura nacional, incluidos los mismos que usó el avaluador contratado por el arrendador y, a diferencia de aquel, cada oferta fue verificada individualmente en su ficha de detalle, con captura de pantalla del aviso como papel de trabajo. La consulta y la captura de las siete verificaciones de ofertas se practicaron el 02/09/2026.

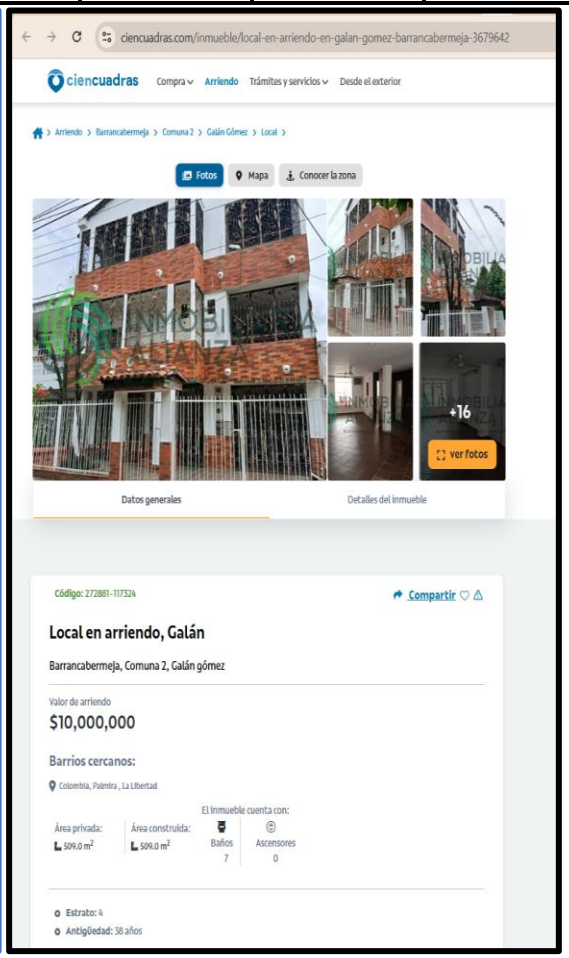
Las ofertas cuyos enlaces quedaron como muestra son siete (7) plenamente trazables, todas ellas soportadas en la ficha individual del inmueble. Este procedimiento consta a continuación, y forma parte integral del informe de esta auditoría.:

No.	Inmueble / sector	Comuna / barrio	Área (m²)	Canon mensual	$/m²/mes	Fuente
1	Local sector comercial, esquina (año de construcción 2011)	Sector Comercial	620	$10.000.000	$16.129	Alianza inmobiliaria[2]
2	Local comercial, Galán Gómez (estrato 3, antigüedad 16 años)	Comuna 2 - Galán Gómez	509	$10.000.000	$19.646	Ciencuadras – Local en arriendo, Galán Barrancabermeja[3]
3	Local "Sector comercial": salón amplio, bodega, bóveda de almacenamiento, siete salones para oficinas y dos zonas de cafetería	Comuna 1 - San Luis	505	$10.000.000	$19.802	Ciencuadras[4]
4	Local comercial, La Floresta (estrato 3)	Comuna 3 - La Floresta	285	$7.000.000	$24.561	Ciencuadras[5]
5	Local comercial, año de construcción 1979, salón amplio con zona de cafetería	Comuna 2- Torcoroma	300	$7.000.000	$ 23.333	Properati – Barrancabermeja arriendo[6]

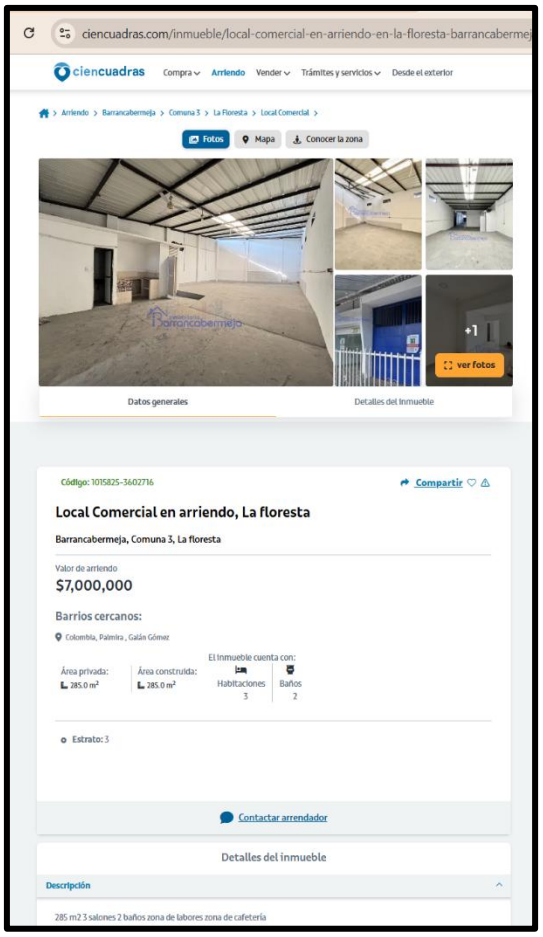
[2] https://www.alianzaenlinea.com/inmuebles/local-en-arriendo-en-sector-comercial/17003
[3] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-galan-gomez-barrancabermeja-3679642
[4] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-san-luis-barrancabermeja-3645210
[5] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-la-floresta-barrancabermeja-3602716
[6] https://www.properati.com.co/detalle/14032-32-68d5-e75883a4d354-ccd80855-b90c-4d02

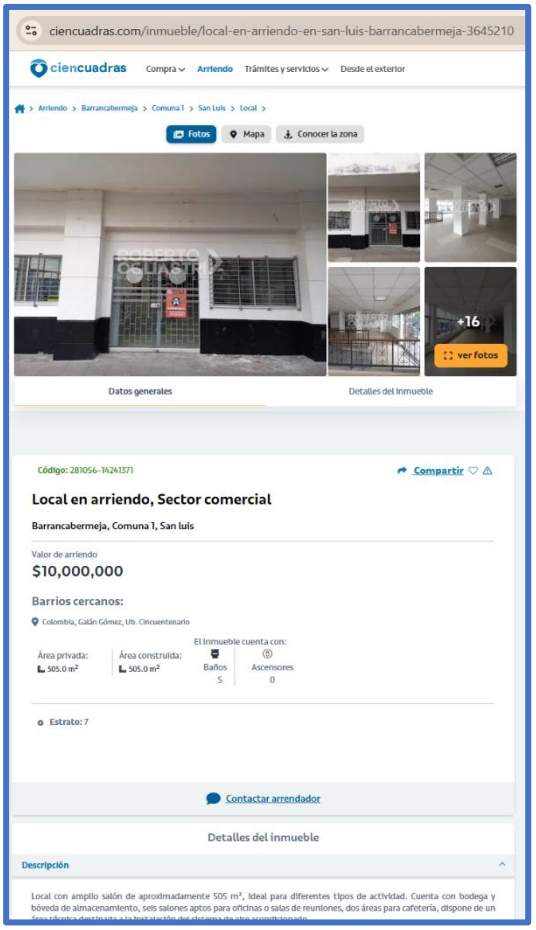
6	Local comercial de dos pisos, barrio Colombia (estrato 4, antigüedad 15 años)	Comuna 1 - Colombia	200	$6.500.000	$ 32.500	ciencuadras[7]
7	Local comercial, Nueva Esperanza	Comuna 1 - Nueva Esperanza	134,5	$4.000.000	$ 29.740	Ciencuadras[8]

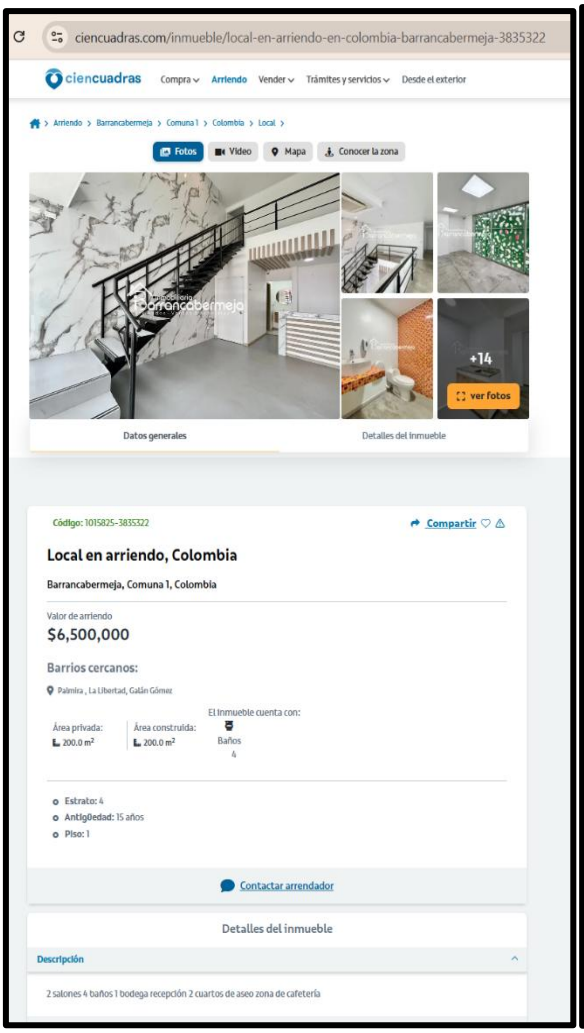


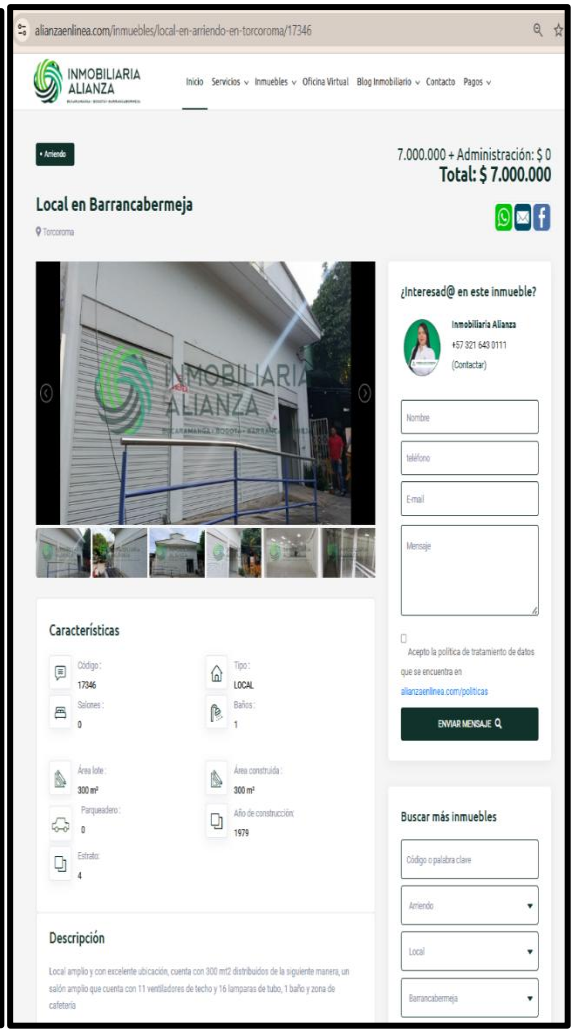


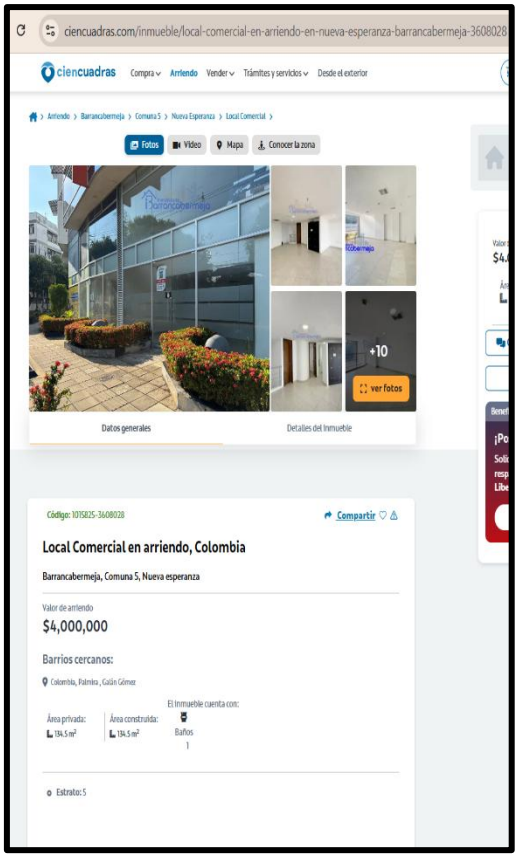
[7] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3835322
[8] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-nueva-esperanza-barrancabermeja-3608028


ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-la-floresta-barrancabermej
ciencuadras
Compra
Arriendo
Vender
Trámites y servicios
Desde el exterior
Fotos
Mapa
Conocer la zona
+1
ver fotos
Datos generales
Detalles del inmueble
Código: 1015825-3602716
Compartir
Local Comercial en arriendo, La floresta
Barrancabermeja, Comuna 3, La floresta
Valor de arriendo
$7,000,000
Barrios cercanos:
Colombia, Palmira , Galán Gómez
El Inmueble cuenta con:
Área privada:
285.0 m²
Área construida:
285.0 m²
Habitaciones
3
Baños
2
Estrato: 3
Contactar arrendador
Detalles del inmueble
Descripción
285 m2 3 salones 2 baños zona de labores zona de cafetería


ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-san-luis-barrancabermeja-3645210
ciencuadras
Compra
Arriendo
Trámites y servicios
Desde el exterior
Fotos
Mapa
Conocer la zona
+16
ver fotos
Datos generales
Detalles del inmueble
Código: 281056-14241371
Compartir
Local en arriendo, Sector comercial
Barrancabermeja, Comuna 1, San luis
Valor de arriendo
$10,000,000
Barrios cercanos:
Colombia, Galán Gómez, Ub. Cincuentenario
El Inmueble cuenta con:
Área privada:
505.0 m²
Área construida:
505.0 m²
Baños
5
Ascensores
0
Estrato: 7
Contactar arrendador
Detalles del inmueble
Descripción
Local con amplio salón de aproximadamente 505 m², ideal para diferentes tipos de actividad. Cuenta con bodega y bóveda de almacenamiento, seis salones aptos para oficinas o salas de reuniones, dos áreas para cafetería, dispone de un


ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3835322
ciencuadras
Compra
Arriendo
Vender
Trámites y servicios
Desde el exterior
Fotos
Video
Mapa
Conocer la zona
+14
ver fotos
Datos generales
Detalles del inmueble
Código: 1015825-3835322
Compartir
Local en arriendo, Colombia
Barrancabermeja, Comuna 1, Colombia
Valor de arriendo
$6,500,000
Barrios cercanos:
Palmira , La Libertad, Galán Gómez
El Inmueble cuenta con:
Área privada:
200.0 m²
Área construida:
200.0 m²
Baños
4
Estrato: 4
Antigüedad: 15 años
Piso: 1
Contactar arrendador
Detalles del inmueble
Descripción
2 salones 4 baños 1 bodega recepción 2 cuartos de aseo zona de cafetería


alianzaenlinea.com/inmuebles/local-en-arriendo-en-torcoroma/17346
INMOBILIARIA ALIANZA
Inicio
Servicios
Inmuebles
Oficina Virtual
Blog Inmobiliario
Contacto
Pagos
Arriendo
7.000.000 + Administración: $ 0
Total: $ 7.000.000
Local en Barrancabermeja
Torcoroma
¿Interesad@ en este inmueble?
Inmobiliaria Alianza
+57 321 643 0111
(Contactar)
Nombre
Teléfono
E-mail
Mensaje
Acepto la política de tratamiento de datos que se encuentra en
alianzaenlinea.com/politicas
ENVIAR MENSAJE
Características
Código:
17346
Tipo:
LOCAL
Salones:
0
Baños:
1
Área lote:
300 m²
Área construida:
300 m²
Parqueadero:
0
Año de construcción:
1979
Estrato:
4
Descripción
Local amplio y con excelente ubicación, cuenta con 300 mt2 distribuidos de la siguiente manera, un salón amplio que cuenta con 11 ventiladores de techo y 16 lamparas de tubo, 1 baño y zona de cafetería
Buscar más inmuebles
Código o palabra clave
Arriendo
Local
Barrancabermeja



i. Resultados estadísticos

- Muestra total (7 inmuebles - ofertas de arrendamiento verificados): **media** $23.673/m²/mes**; mediana** $23.333/m²/mes**; rango** $16.129 - $32.500/m²/mes**.**

- Submuestra homogénea por escala (5 inmuebles ≥ 250 m², comparables al inmueble arrendado de 660 m²): **media** $20.694/m²/mes; **mediana** $19.802/m²/mes; **rango** $16.129 - $24.561.

- Submuestra de Comuna 1 (3 inmuebles: 505, 200 y 134,5 m²): media $27.347 y mediana $29.740/m²/mes. Esta submuestra no es utilizable como referente directo, porque dos de sus tres inmuebles (200 m² y 134,5 m²) son de escala

tres a cinco veces menor a la del inmueble arrendado y su valor unitario obedece al efecto de escala, no a la localización. El único inmueble de Comuna 1 con área comparable, es el local de 505 m² de San Luis, a $19.802/m²/mes, se sitúa por debajo de la mediana general, lo que desvirtúa la tesis de que la localización en Comuna 1 justifique por sí sola un canon unitario superior en inmuebles de gran superficie.

- Comparable de mayor homogeneidad jurídica y técnica: el local de 505 m² identificado por el propio portal como "Sector comercial", ubicado en la Comuna 1 (San Luis) y con distribución en salones para oficinas, bodega y bóveda de almacenamiento, esto es, un inmueble de origen bancario o administrativo de características equivalentes al arrendado, ofrecido en $19.802/m²/mes. Este valor coincide exactamente con la mediana de la submuestra de escala comparable, doble convergencia que refuerza su pertinencia como referente.

- Comparable de mayor homogeneidad por escala: el local de 620 m² del Sector Comercial, en esquina, ofrecido en $16.129/m²/mes, el único de la muestra con área prácticamente igual a los 660 m² construidos del inmueble arrendado.

I3. Decrecimiento del precio por mayor área.

La muestra evidencia con claridad la depreciación del valor unitario por tamaño que el avalúo del arrendador ignoró: $29.740/m² para 134,5 m², $32.500/m² para 200 m², $24.561/m² para 285 m², $19.802/m² para 505 m² y $16.129/m² para 620 m².

La caída del valor unitario es del 50,4% al pasar de 200 m² a 620 m² y del 45,8% al pasar de 134,5 m² a 620 m². Todos los inmuebles de la muestra con valor unitario superior a $24.561/m² corresponden, sin excepción, a inmuebles de menos de 250 m².

I4. Limitaciones del análisis y su irrelevancia sobre la conclusión.

Esta auditoría deja expresa constancia de las siguientes limitaciones metodológicas, todas las cuales operan en favor del sujeto de control y determinan que el sobrecosto establecido constituya un mínimo y no un máximo:

Primera. Naturaleza de los datos. La muestra está integrada por precios de oferta y no por transacciones cerradas. Esta circunstancia opera en favor del sujeto de

control, dado que el precio de oferta es ordinariamente superior al de cierre; la adopción del valor de oferta como referente de mercado constituye, por tanto, el criterio más conservador disponible.

Segunda. Comparación temporal. Las ofertas fueron consultadas el septiembre de 2026. La comparación con el canon pactado en enero de 2025 opera igualmente en favor del sujeto de control: por efecto de la variación del índice de precios al consumidor, los valores de oferta de una fecha posterior son iguales o superiores a los vigentes al momento de la contratación.

Tercera. Concordancia metodológica frente al reproche formulado al avaluador. El reproche que este informe dirige al avalúo HAA-058-24 no consiste en el uso de ofertas publicadas en portales inmobiliarios, fuente de uso corriente en la práctica valuatoria, sino en el tratamiento que se les dio: comparables tomados de listados sin verificación de la ficha individual, sin constancia de fecha de consulta, sin homogeneización por escala, sin correspondencia de segmento de mercado y referidos a operaciones de venta para derivar de ellas un canon de arrendamiento. La muestra utilizada en esta auditoría, por el contrario, fue verificada oferta por oferta en su ficha de detalle, con captura de pantalla, corresponde al mismo segmento (arrendamiento de local comercial), al mismo municipio y en el comparable adoptado a la misma comuna, y fue homogeneizada por escala conforme al criterio expuesto en el literal ii de este numeral.

I5. Verificación de escenarios de referencia.

Escenario de referencia	Canon de referencia para 660 m²	Canon pactado contrato 001-2025	Sobrecosto mensual	porcentaje
Media de la muestra total verificada, sin ajuste por escala ($23.673/m²)	$ 15.624.264,00	$ 21.000.000	$ 5.375.736,00	34%
Media de la submuestra ≥250 m² ($20.694/m²)	$ 13.658.319	$ 21.000.000	$ 7.341.681,00	54%
Comparable directo Comuna 1, 505 m², sector comercial = mediana ≥250 m² ($19.802/m²)	$ 13.069.307	$ 21.000.000	$ 7.930.693,00	61%
Tope invocado por la propia entidad (1% de 2× avalúo catastral)	$ 12.343.480	$ 21.000.000	$ 8.656.520,00	70%

Comparable de escala 620 m², Sector Comercial, esquina ($16.129/m²)	$ 10.645.161	$ 21.000.000	$ 10.354.839,00	97%

El canon pactado por metro cuadrado al mes **$31.818** se ubica por encima del valor unitario de seis de las siete ofertas comerciales verificadas. La única que lo supera es el local de 200 m² del barrio Colombia ($32.500/m², apenas 2,1% por encima), inmueble de escala 3,3 veces menor al arrendado y por tanto no comparable: en el mercado local verificado, el valor unitario decrece de forma marcada con el área (ver decrecimiento del precio por mayor área).

Frente al rango de los inmuebles de escala comparable (≥250 m²), que se sitúa entre $16.129 y $24.561/m²/mes, el canon pactado excede en 29,5% el extremo superior y en 97,3% el extremo inferior.

No existe en el mercado local verificado ninguna oferta de área comparable que sustente un canon unitario de esa magnitud para un inmueble de 660 m²: todas las de 250 m² o más se ofrecen por debajo de $24.561/m²/mes.

I6. Defectos técnicos identificados en el avalúo adoptado como único soporte del precio.

1. **Falta de independencia**: el informe HAA-058-24 registra como **solicitante** al propio propietario-arrendador, Javier Humberto Ochoa Castro. La entidad no contrató ni sufragó avalúo alguno.
2. **Comparables ajenos al sector y a la escala**: las tres únicas muestras son oficinas de **56,00 / 58,60 / 58,00 m²** ubicadas en la **Urbanización Cincuentenario**, no en la Comuna 1, tomadas de portales (Metrocuadrado y Trovit) y no de transacciones verificadas. Se aplicó un factor de tamaño de apenas 0,95 para extrapolar de 57 m² a un inmueble de 660 m², cuando la depreciación por escala en el mercado local es sustancialmente mayor: la muestra verificada en el numeral I.2 registra una **caída del 50,4% en el valor unitario al pasar de 200 m² ($32.500/m²) a 620 m² ($16.129/m²)**. Adicionalmente, los comparables del avaluador se tomaron de listados de portales sin verificación de la ficha individual del inmueble ni de su vigencia, sin homogeneización documentada y sin constancia de la fecha de consulta.

3. **Error en la base de área**: el valor unitario de $4.200.000/m², derivado de precios de **venta de oficinas por m² construido**, se aplicó a **453,91 m², que es el "área privada" del folio de matrícula (área de lote)**, y no al área construida (660/679/701 m²) ni al área privada medida en terreno (**312,00 m²**), como consta en el propio cuadro de áreas del avalúo. Aplicado a los 312,00 m² medidos, el resultado sería $1.310.400.000; aplicado a 660 m² construidos, $2.772.000.000. La incoherencia interna del informe hace que el resultado no sea trazable ni replicable.
4. **Dos versiones del mismo avalúo con áreas distintas** (660 m² y 701 m² de construcción) y **fechas distintas** (11/06/2024 y 05/07/2024), pero **idéntico valor final** de $1.906.422.000, lo que evidencia que el valor no derivó del área.
5. **Avalúo vencido al momento de la Adición y prorroga No. 1**: el propio informe declara vigencia de un (1) año conforme al art. 19 del Decreto 1420 de 1998, por lo que expiró en junio/julio de 2025. La adición se suscribió el **26 de noviembre de 2025** reproduciendo literalmente esa misma justificación de precio.
6. **No se acredita la habilitación del avaluador**: el expediente no contiene constancia de inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores (Ley 1673 de 2013), ni el avalúo fue elaborado por el IGAC, por una lonja de propiedad raíz o por persona inscrita en registro de avaluadores, como exige el Decreto 1420 de 1998 para la determinación del valor comercial en actuaciones de entidades públicas.
7. **Auto tasación del canon por el perito del arrendador**: el informe fija de plano el rango de canon *"entre el 1% y el 1,3%"* ($19.064.220 - $24.783.486), sin ningún estudio de rentas de mercado. La entidad adoptó ese rango como si fuera un estudio del sector.

I7. Estructura de costos del canon y costos asociados no considerados por la entidad

El examen de las cuentas de cobro, de la factura electrónica y de los comprobantes de egreso acredita que **el canon de $21.000.000 no es un valor neto de contraprestación, sino un valor bruto del cual se sustrae mensualmente el 9,3% por concepto de impuestos, contribuciones y estampillas**, y que en el último período de ejecución incluyó además el IVA.

Ninguno de estos componentes fue identificado, cuantificado ni analizado en los estudios previos de enero de 2025 ni en los de la adición de noviembre de 2025.

COMPONENTE	VALOR MENSUAL	TARIFA	DESTINATARIO	¿ANALIZADO EN LOS ESTUDIOS PREVIOS?
Canon bruto facturado	$21.000.000	—	—	Sí (como cifra única, sin desagregación)
Retención en la fuente	$735.000	3,5%	DIAN	**No**
Estampilla Pro-Cultura	$315.000	1,5%	Distrito	**No**
Estampilla Pro-Anciano	$420.000	2,0%	Distrito	**No**
Estampilla Pro-Deporte	$315.000	1,5%	Distrito	**No**
Rete-ICA	$168.000	8×1.000	Distrito	**No**
Total descuentos	**$1.953.000**	**9,3%**	Erario (nacional y territorial)	**No**
Valor neto girado al arrendador	**$19.047.000**	90,7%	Arrendador	**No**

A partir del pago 08 la estructura cambia, porque el arrendador se convierte en responsable del IVA y las retenciones pasan a liquidarse sobre la base gravable de $17.647.059, incorporándose además la retención de IVA del 15% ($503.000):

Concepto	Períodos 01–07 (base $21.000.000)	Períodos 08–11 (base $17.647.059)
Retención en la fuente 3,5%	$735.000	$618.000
Rete-IVA 15% del IVA facturado	—	**$503.000**
Estampilla Pro-Cultura 1,5%	$315.000	$264.706
Estampilla Pro-Anciano 2,0%	$420.000	$352.941
Estampilla Pro-Deporte 1,5%	$315.000	$264.706
Rete-ICA 8×1.000	$168.000	$141.176
Total descuentos	**$1.953.000**	**$2.144.529**

Proyectado a la vigencia completa, los descuentos ascendieron a $24.249.411 (9,68% del valor ejecutado), de modo que del valor ejecutado de $250.600.000 el arrendador percibió $226.350.589. Este total, está soportado en los doce comprobantes de egreso publicados en el SECOP II.

I8. Análisis jurídico de la fundamentación empleada por la entidad (art. 18 Ley 820 de 2003)

Los estudios previos, tanto los de enero de 2025 como los de la adición y prorroga realizada en noviembre de 2025, fundan el valor del contrato exclusivamente en el art. 18 de la Ley 820 de 2003.

La aplicación es jurídicamente improcedente por tres razones concurrentes:

i. **Ámbito material de la ley.** El art. 1 de la Ley 820 de 2003 delimita su objeto a ***"fijar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda"*,** en desarrollo del derecho constitucional a la vivienda digna (art. 51 C.P.) y con clara finalidad protectora del arrendatario habitacional.

Así lo ha reiterado la doctrina administrativa: *"Tanto la Ley 820 del 2003 como el Decreto 3130 del mismo son claros respecto a su ámbito de aplicación: el arrendamiento de vivienda urbana"* (Concepto CRA 1727 de 2004). El arrendamiento de **locales, oficinas y demás inmuebles de destinación comercial** se rige por el Código Civil y el Código de Comercio, no por la Ley 820.

ii. **El inmueble es de destinación comercial.** El estado de cuenta del impuesto predial expedido por la Alcaldía Distrital de Barrancabermeja registra el predio con **destino "C-COMERCIAL"**, y el POT (Acuerdo 033 de 2022) lo ubica en zona **1C2 – Áreas de Comercio y Servicios nivel 2**. El propio objeto contractual del precio real de la compraventa asigna el inmueble a sede administrativa de un órgano de control. No existe, por tanto, ningún elemento habitacional que active la Ley 820. (Ver ANEXO. *estado_de_cuenta impuesto predial- inmueble*)

iii. **Aun aplicando la norma invocada, la entidad la inobservó.** El art. 18 contiene **dos límites acumulativos**: (i) el canon no puede exceder el 1% del valor comercial y (ii) *"la estimación comercial para efectos del presente artículo no podrá exceder el equivalente a dos (2) veces el avalúo catastral vigente"*. La entidad aplicó únicamente el primero e ignoró el segundo:

CONCEPTO	VALOR	FUENTE
Avalúo catastral vigente del predio	**$617.174.000**	Estado de cuenta impuesto predial, Alcaldía Distrital de Barrancabermeja, ref. catastral 01-01-00-00-0031-0901-9-00-00-0003, consecutivo 20260012581
Tope legal de estimación comercial (2× catastral)	**$1.234.348.000**	Inciso segundo art. 18 Ley 820 de 2003
Valor comercial adoptado por la entidad	**$1.906.422.000**	Avalúo HAA-058-24
Exceso sobre el tope legal	**$672.074.000 (54,5% por encima)**	Cálculo de auditoría
Relación avalúo adoptado / avalúo catastral	**3,09 veces**	Cálculo de auditoría
Canon máximo bajo la norma invocada (1% de $1.234.348.000)	$12.343.480	art. 18 Ley 820 de 2003
Componente inmueble del canon pactado	**$20.000.000**	Contrato 001-2025 y tabla del numeral I.1.i
Exceso mensual sobre el propio criterio invocado	**$7.656.520 (62,03% por encima)**	Cálculo de auditoría
Canon total pactado (incluye $1.000.000 de mobiliario, reprochado separadamente en la Observación No. 7)	**$21.000.000**	Contrato 001-2025

Los estudios previos afirman literalmente: *"atendiendo que el **avalúo catastral vigente** al momento de la suscripción del contrato de arrendamiento asciende a MIL NOVECIENTOS SEIS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIDÓS MIL PESOS ($1.906.422.000), de acuerdo al avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS"*. La afirmación es contradictoria en sí misma (confunde avalúo catastral con avalúo comercial) y **materialmente falsa**: el avalúo catastral vigente es de $617.174.000, es decir **3,09 veces menor**. Esa sustitución del referente catastral por el comercial del arrendador es precisamente el mecanismo que permitió eludir el tope de la única norma que la entidad invocó como fundamento del precio.

Conclusión jurídica.

La entidad construyó un doble error:

1. invocó una norma de vivienda urbana inaplicable al arrendamiento comercial y, al hacerlo, sustituyó el estudio del sector legalmente exigido por una fórmula

aritmética aplicada sobre un avalúo del arrendador, cuyo resultado además excede el propio límite de la norma invocada.

2. La Ley 820 no sirve, ni como criterio de legalidad ni como criterio de razonabilidad económica, para justificar el canon; el criterio aplicable era el art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 y los principios de economía y planeación de la Ley 80 de 1993.

De conformidad con lo ampliamente expuesto, se configuran las siguientes observaciones de auditoría:

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (1) - OMISIÓN DEL ESTUDIO DEL SECTOR, DE LA VERIFICACIÓN DE CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO Y ESTRUCTURA DE COSTOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición: Los estudios previos de enero de 2025 y los de la adición de noviembre de 2025 transcriben el texto del art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 en el acápite de fundamentos jurídicos, pero **no contienen ningún estudio, matriz, cotización, sondeo ni comparación de ofertas del mercado inmobiliario de Barrancabermeja**. No obra en el expediente una sola oferta alternativa.

El acápite “Criterios para seleccionar la oferta más favorable” se limita a decir que se atenderán *“los requisitos exigidos en las normas para este tipo de contrato además de las condiciones en las que se encuentra el inmueble y la ubicación de este”*, sin identificar ni evaluar opción alguna distinta a la del arrendador preexistente. Paradójicamente, la matriz de riesgos remite a la *“Revisión del marco normativo establecido en el **análisis del sector**”*, documento que no existe en el expediente.

Ausencia de estructura de costos y del componente tributario del contrato. Los estudios previos fijan el valor del contrato mediante una sola operación aritmética un porcentaje aplicado sobre un valor comercial, y no contienen ninguna estructura de costos: no identifican, ni cuantifican, ni presupuestan un solo componente del precio.

Criterio: Art. 2.2.1.2.1.4.11, numerales 1 y 2, y art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015; art. 25, numerales 7 y 12 (Modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011.), y art. 26, numerales 1, 3 y 4 de la Ley 80 de 1993; art. 209 C.P. Manual de contratación Código: GCC-M-001 versión 03, numeral 1.14. DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA "(…) De igual forma, junto con el análisis del sector se deben aportar los soportes con los cuales se estableció el presupuesto oficial. Se deben adjuntar las invitaciones a cotizar, para efectos de establecer el presupuesto oficial del proceso de selección. (…).

Causa: La deficiencia se origina posiblemente en la renovación automática y sin análisis de una relación contractual preexistente; sustitución del deber de análisis de mercado por una fórmula aritmética tomada de un avalúo aportado por el interesado; inexistencia de un ejercicio de estructuración del presupuesto oficial que desagregara costos, impuestos, estampillas y retenciones; ausencia de controles de control fiscal interno sobre la estructuración de precios en contratación directa.

Efecto: Se anuló la posibilidad de obtener condiciones más favorables para el erario, se desconoció el principio de economía y se pactó un canon superior al mercado, con un impacto cuantificado en la Observación No. 6.

La contratación directa quedó desprovista del único mecanismo de objetividad que la ley le impone.

La omisión no obedeció a imposibilidad material: esta auditoría identificó y verificó individualmente siete ofertas de inmuebles comerciales en Barrancabermeja, tres de ellas en la Comuna 1 y una de área prácticamente idéntica a la del inmueble arrendado mediante consulta gratuita y pública a portales inmobiliarios y a una inmobiliaria local, lo que demuestra que el mercado de referencia era plenamente accesible y comparable con los medios ordinarios de la entidad.

Análisis de la respuesta

1.1. Síntesis de la réplica:

La Personería no acepta la observación y solicita retirarla con fundamento en cuatro argumentos:

1. En el expediente contractual físico reposarían *"elementos de comparación":* los Contratos 1299-2024 y 0512-2023, con cánones mensuales de $20.000.000 y $25.142.810, el avalúo comercial y la valoración de las condiciones particulares que debía satisfacer la sede institucional.
2. Debe diferenciarse una eventual insuficiencia en la documentación o exteriorización del análisis de mercado de su inexistencia.
3. El equipo auditor debe aportar la memoria técnica completa de la verificación independiente de condiciones de mercado.
4. El artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 exige analizar condiciones como ubicación, accesibilidad, transporte público, atención a personas con discapacidad y distribución de espacios, y no fija un número mínimo de cotizaciones.

Como soporte remitió el documento denominado "Análisis del mercado Contrato 001-2025", de veintinueve folios, que contiene: impresiones de SECOP II del Contrato 1299-24 y su avalúo HAA No. 036-24; impresiones de SECOP II del Contrato 0512-23 y su avalúo HAA No. 001-23; y una tabla titulada *"Análisis de propiedades comparables (oferta)",* suscrita por María Angélica Caro Martínez, secretaria de Despacho.

1.2. Valoración de los argumentos y de la evidencia aportada.

No se aceptan los argumentos de la réplica. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Los documentos aportados fueron valorados en su integridad. No desvirtúan la observación. Por el contrario, confirman que la Personería no realizó, antes de suscribir el contrato, la verificación del mercado inmobiliario ni la comparación de opciones exigidas por el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015. Lo que hoy presenta es una justificación posterior, construida con contratos de otra entidad, que no fue incorporada ni analizada en los estudios previos, no fue publicada como Documento del Proceso y no fue utilizada para determinar el canon.

1.3. Fundamentos del pronunciamiento

1.3.1. El deber incumplido es previo, propio de la entidad y debe documentarse

La observación no reprocha la falta de antecedentes en un archivo. Reprocha el incumplimiento de un deber que tiene tres condiciones legales: debía cumplirse

antes de contratar, correspondía a la propia Personería y debía constar en los Documentos del Proceso.

- **Oportunidad.** El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, ordena que, en contratación directa, los estudios requeridos se elaboren previo a la firma del contrato.
- **Documentación.** El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 obliga a la entidad a realizar el análisis durante la etapa de planeación y a dejar constancia de él en los Documentos del Proceso. El artículo 2.2.1.1.2.1.1, numeral 4, exige que los estudios previos contengan el valor estimado del contrato y su justificación.
- **Contenido específico para el arrendamiento.** El artículo 2.2.1.2.1.4.11 impone dos reglas: verificar las condiciones del mercado inmobiliario de la ciudad y analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento. La Agencia Nacional de Contratación Pública reitera esas reglas como condición de la contratación directa de arrendamientos (Concepto C-1017 de 2026, ANCP-CCE).
- **Publicidad.** El artículo 2.2.1.1.1.7.1 del mismo decreto obliga a publicar en SECOP los Documentos del Proceso dentro de los tres días siguientes a su expedición.
- **Norma interna.** El numeral 1.14 del Manual de Contratación GCC-M-001, versión 03, ordena aportar, junto con el análisis del sector, los soportes con los cuales se estableció el presupuesto oficial.

El Consejo de Estado ha precisado que los estudios previos tienen por finalidad establecer los precios reales del mercado de lo que se va a contratar, de modo que la administración cuente con un marco de referencia objetivo y no pague más ni menos de lo que verdaderamente cuesta el bien en el mercado[9]. Esa función solo se cumple si el análisis existe antes de la decisión y sirve de base para tomarla.

En consecuencia, el cumplimiento se examina con lo que existía, estaba documentado y fue utilizado antes del 2 de enero de 2025, fecha de suscripción del contrato. Un documento presentado o elaborado durante la contradicción puede valorarse como prueba de hechos, pero no puede sustituir retroactivamente un deber de planeación que debía cumplirse antes.

[9] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de marzo de 2012, rad. 73001-23-31-000-1999-00536-01 (22471).

1.3.2. Los estudios previos desmienten la tesis de la réplica

Los estudios previos no mencionan los Contratos 1299-2024 y 0512-2023. Tampoco contienen tabla, matriz, sondeo, cotización ni comparación de inmuebles. El canon se justificó así: *"fijar el canon de arrendamiento mensual en la suma de **DIECINUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE ($19.000.000)** incluidos los descuentos de ley más **UN MILLÓN DE PESOS M/CTE ($1.000.000)** equivalente al canon de arrendamiento del mobiliario incluido en el arrendamiento del inmueble para la vigencia 2024; que en relación al incremento IPC y lo acordado entre las partes se define el canon total de arrendamiento mensual para la vigencia 2025 en **VEINTIÚN MILLONES DE PESOS M/CTE ($21.000.000)**".*

Los propios estudios evidencian, por tanto, que el canon de 2025 resultó del canon de 2024, del IPC y del acuerdo con el arrendador preexistente, en conjunto con la fórmula del 1% del artículo 18 de la Ley 820 de 2003 aplicada al avalúo comercial HAA-058-24, incorrectamente denominado *"avalúo catastral"*. Ninguna de esas operaciones constituye verificación del mercado ni comparación de opciones.

La réplica introduce ahora un tercer fundamento económico, *"los contratos de la Alcaldía"* que no aparece en los estudios previos. Una razón formulada después del informe preliminar no demuestra que la entidad la hubiera considerado antes de contratar. Evidencia, por el contrario, que la motivación económica del canon no estaba soportada en los Documentos del Proceso.

Además, el único parámetro económico expresado en los estudios previos no respalda el canon pactado. Aplicado integralmente, el artículo 18 de la Ley 820 de 2003 conduce a un canon máximo de $12.343.480 sobre un avalúo catastral de $617.174.000, inferior a los $20.000.000 del componente inmueble.

Se precisa que este contraste no reconoce aplicación directa al régimen de vivienda urbana, asunto que se resuelve en la Observación No. 3. Solo demuestra que ni siquiera el criterio escogido por la entidad sustenta el valor contratado.

1.3.3. Valoración de los documentos aportados.

1.3.3.1. No son Documentos del Proceso del Contrato 001-2025

Los datos abiertos oficiales de SECOP II registran que, para el Contrato CO1.PCCNTR.7192510, la Personería cargó el 1 de enero de 2025 únicamente los siguientes documentos precontractuales: estudios previos de arrendamiento,

justificación de la contratación directa, avalúo, anexo de condiciones, aceptación de propuesta e inventario del inmueble; el contrato firmado se cargó el 2 de enero de 2025 y los estudios previos del adicional el 25 de noviembre de 2025[10]. Ninguno corresponde a los Contratos 1299-2024 y 0512-2023 ni a la tabla "Análisis de propiedades comparables".

Tampoco fueron referenciados en los estudios previos ni rendidos como soporte del contrato en SIA Observa, según la verificación efectuada por el equipo auditor. La entidad no aportó foliación, acta, radicado, correo, ni otra evidencia que demuestre que esos documentos integraban el expediente antes del 2 de enero de 2025, situación que deberá ser investigada por los órganos competentes.

1.3.3.2. Pertenecen a procesos de otra entidad, para otras necesidades

CRITERIO	CONTRATO 0512-23	CONTRATO 1299-24
Entidad contratante	Alcaldía Distrital de Barrancabermeja	Alcaldía Distrital de Barrancabermeja
Objeto	Arrendamiento del inmueble de la "Calle 47 5-34" para dependencias de la Alcaldía	Arrendamiento del inmueble de la Calle 49 No. 4-02 para dependencias de la Alcaldía
Arrendador	Roberto Ogliastri Inmobiliaria S.A.S.	Alianza Inmobiliaria S.A.
Firma y plazo	Firmado el 10/02/2023; terminación registrada el 02/05/2024	Firmado el 06/05/2024; ejecución del 16/05/2024 al 25/03/2025
Valor total	$365.408.839	$206.666.666

Se trata de contratos publicados en procesos de la Alcaldía, no en el proceso de la Personería. Las propias impresiones aportadas muestran que el proceso del Contrato 1299-24 incluyó documentos denominados "Estudios del mercado" y *"Estudio de sector",* elaborados para la necesidad de la Alcaldía.

1.3.3.2.1. La planeación de otra entidad no es trasladable:

Cada contrato debe cumplir de manera independiente los principios de la contratación estatal. Así lo sostuvo el Consejo de Estado al rechazar que la insuficiencia de los estudios previos de un contrato pudiera justificarse con otro negocio jurídico, *"pues se trata de dos negocios jurídicos distintos que de forma*

10 https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.7269293&isFromPublicArea=True&isModal=False

independiente debían respetar lo previsto en los principios que inspiran la contratación estatal[11]*"*.

1.3.3.3. El Contrato 0512-2023 recae sobre el mismo inmueble: no es una opción de mercado.

El avalúo HAA No. 001-23, que acompaña el Contrato 0512-23, identifica el predio con el certificado de tradición No. 303-41097. Esa es la misma matrícula del inmueble arrendado por la Personería. Registra como propietaria a Davivienda, 654,50 m² construidos y 453,91 m² de área privada, que coincide con el área privada registral del inmueble auditado.

Por tanto, el principal "comparable" de la entidad es el precio que otra entidad pagó en 2023, a través de una inmobiliaria, por el mismo edificio. No es una alternativa disponible ni una muestra independiente del mercado. Comparar un inmueble consigo mismo es la negación de la regla del numeral 2 del artículo 2.2.1.2.1.4.11, que exige analizar y comparar las opciones de arrendamiento.

El canon de $25.142.810 pagado en 2023 por la Alcaldía Distrital no constituye referente de mercado para el Contrato 001-2025. La presente auditoría tiene por objeto la gestión contractual de la Personería en la vigencia 2025, y no la evaluación de un proceso de otra entidad, celebrado para una necesidad distinta, en otra fecha y bajo otras condiciones.

Esas condiciones, como el uso, las dependencias, el plazo, la dotación y la intermediación inmobiliaria con eventual IVA y comisión inciden directamente en el valor. Correspondía a la Personería demostrar, antes de contratar, la comparabilidad de ese antecedente, y no lo hizo. Como lo precisó el Consejo de Estado, un precio histórico pagado no equivale a un estudio de mercado cuando no permite conocer las condiciones de lo contratado[12].

El documento presenta, además, inconsistencias de identificación: SECOP describe el inmueble como "Calle 47 5-34", mientras que la tabla que la entidad aporta en la réplica como "Análisis del mercado Contrato 001-2025", lo ubica en la "Calle 49 No. 5-34".

[11] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17 de septiembre de 2026, rad. 25000-23-41-000-2019-00645-01, C.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes, párrafo. 164.
[12] Ibidem, párrafos. 171-172

1.3.3.4. El Contrato 1299-2024 recae sobre un inmueble distinto que no estaba disponible.

El Contrato 1299-24 corresponde a otro edificio: Calle 49 No. 4-02, 769 m², propiedad de INDICON, diseñado como oficina bancaria y ocupado por la Secretaría de Salud Distrital, según su avalúo.

Ese contrato estaba en ejecución hasta el 25 de marzo de 2025. En consecuencia, cuando la Personería elaboró los estudios previos y suscribió el contrato, el inmueble estaba arrendado y ocupado por la Alcaldía. No era una opción de arrendamiento disponible para la entidad.

Un único dato de otro inmueble, ocupado por otra entidad, sin análisis de su aptitud para las necesidades de la Personería, no constituye verificación del mercado.

1.3.3.5. La tabla "Análisis de propiedades comparables (oferta)" carece de valor como estudio previo

La tabla no tiene fecha, consecutivo ni referencia al proceso 001-2025. No fue citada en los estudios previos ni publicada. Está suscrita por la misma servidora que elaboró los estudios previos del contrato. El archivo digital remitido fue generado el 5 de octubre de 2026, la misma fecha de la réplica. Ese dato, por sí solo, no prueba la fecha de elaboración, pero la entidad no aportó ningún elemento que demuestre su existencia antes del 2 de enero de 2025. La copia presenta columnas recortadas.

Técnicamente, la tabla tampoco sostiene la conclusión pretendida:

1. Solo contiene dos datos, y uno de ellos es el mismo inmueble arrendado.

2. No contiene ofertas, aunque así se titula. Registra cánones pactados en contratos de otra entidad.

3. No homogeniza área, ubicación, estado, intermediación inmobiliaria, IVA, mobiliario, plazo ni forma de pago.

4. No ajusta temporalmente valores de 2023 y 2024 a enero de 2025. Es exactamente la exigencia que la propia réplica formula al equipo auditor respecto de ofertas consultadas en 2026.

5. Presenta una dispersión superior al umbral que la entidad invoca. Con los valores unitarios de la tabla ($38.415 y $26.008 por m²), el coeficiente de

variación es de 19,26% con desviación poblacional y de 27,24% con desviación muestral. Ambos superan el ±7,5% que la Personería toma de la Resolución IGAC 620 de 2008 para cuestionar la muestra de la auditoría.

6. No proviene de una fuente independiente. Los avalúos de los dos contratos de la Alcaldía y el avalúo HAA-058-24 del contrato auditado fueron elaborados por la misma firma, AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S., a solicitud de propietarios o intermediarios.

7. No analiza ninguna de las necesidades que la réplica invoca: accesibilidad, transporte público, atención a personas con discapacidad y distribución de espacios.

1.3.3.6. Aun si hubieran reposado físicamente en una carpeta, no acreditarían el cumplimiento

El Consejo de Estado confirmó la responsabilidad fiscal de un ordenador del gasto que alegó haber comparado precios con antecedentes históricos de la entidad. Avaló que esa comparación histórica "*es solo un decir, pero que para que tuviera crédito debió haberlo probado",* y concluyó que esos antecedentes de precios *"no eran un estudio técnicamente equivalente del precio de mercado"*, porque de ellos no podían inferirse las características y condiciones de lo contratado[13].

La misma providencia agregó que ni siquiera la recepción de tres propuestas demuestra que el valor contratado coincida con el precio de mercado (párr. 166). Con mayor razón, dos cánones de otra entidad, sin homogenización, uno de ellos del mismo edificio y otro de un inmueble no disponible, no demuestran que la Personería verificó el mercado y comparó opciones.

1.3.4. La observación, no se trata de una insuficiencia documental, sino de una omisión.

La réplica solicita distinguir entre insuficiencia en la exteriorización del análisis e inexistencia del análisis. En contratación estatal, dejar constancia del análisis en los Documentos del Proceso forma parte del deber legal; no es una formalidad accesoria. Un análisis que no consta en los estudios, que no fue publicado, no fue referenciado y no se utilizó para fijar el precio no es oponible como cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.11.

[13] Ibidem, párrafos. 171 y 172

En este caso, además, los estudios previos demuestran positivamente cómo se fijó el canon: incremento sobre el valor de 2024, IPC, acuerdo entre las partes y fórmula de la Ley 820. No hubo un análisis insuficientemente documentado; hubo ausencia de verificación y comparación del mercado.

1.3.4.1. El avalúo tampoco suple ese deber.

Un avalúo valora un inmueble; no compara opciones de arrendamiento. Para la adquisición de inmuebles, la ANCP - CCE ha precisado que no basta con el avalúo ni con analizar las condiciones del bien: es necesario comparar las opciones para identificar el inmueble que mejor satisface la necesidad a un precio acorde con el mercado[14]. El deber de comparación del arrendamiento tiene idéntica estructura en el numeral 2 del artículo 2.2.1.2.1.4.11.

1.3.5.La inexistencia de un número mínimo de cotizaciones no exime de comparar

Se comparte que la norma no exige un número mínimo de cotizaciones. Pero sí exige verificar el mercado y comparar opciones. La Personería no comparó ninguna opción distinta del inmueble del arrendador preexistente. La observación no reprocha haber obtenido pocas cotizaciones; reprocha no haber comparado ninguna alternativa.

1.3.6.Las necesidades invocadas no fueron analizadas en la planeación

Los criterios de ubicación, accesibilidad, transporte público, atención a personas con discapacidad y distribución no aparecen desarrollados en los estudios previos. El acápite de criterios de selección se limita a señalar que se atenderán *"los requisitos exigidos en las normas para este tipo de contrato además de las condiciones en las que se encuentra el inmueble y la ubicación de este*".

Aun aceptando que esas necesidades eran relevantes, la norma obliga a comparar los inmuebles que las satisfacen. Invocarlas después no convierte en comparación la elección del único inmueble analizado.

1.3.7.Sobre la memoria técnica solicitada

En la Observación No. 1, las siete ofertas consultadas por la auditoría se citaron con un único propósito: demostrar que la información del mercado era accesible con medios ordinarios y que la omisión no obedeció a imposibilidad material. La configuración de esta observación no depende de las cifras de la auditoría, sino de la ausencia del análisis que correspondía realizar a la entidad.

[14] Concepto C-896 de 2024, ANCP-CCE

Las objeciones sobre dispersión, temporalidad y comparabilidad de la muestra se refieren a la cuantificación del presunto sobrecosto y se resuelven en la Observación No. 6. Los papeles de trabajo, con los enlaces y capturas de cada oferta, forman parte del informe y están a disposición de la entidad.

La verificación del mercado que hoy la entidad exige documentar al equipo auditor es precisamente la que ella omitió.

Ante esa omisión, la auditoría tuvo que realizarla para contar con referentes de valor. Haberla efectuado en 2026 no perjudica a la entidad, sino que la favorece: los cánones de arrendamiento suelen incrementarse cada año, de modo que los valores de 2026 tienden a ser superiores a los de enero de 2025 y cualquier diferencia calculada con ellos resulta conservadora.

Las objeciones sobre dispersión, temporalidad y comparabilidad de la muestra se refieren a la cuantificación del presunto sobrecosto y se resuelven en la Observación No. 6. Los papeles de trabajo, con los enlaces y capturas de cada oferta, forman parte del informe y están a disposición de la entidad.

1.4. Valoración conforme a la GAT 4.0

La Guía de Auditoría Territorial establece que la observación se retira cuando la respuesta del auditado *"satisface y desvirtúa de manera idónea y soportada"* lo observado, y exige evidencia relevante, válida y confiable. Los documentos aportados no guardan relación lógica con el hecho que debía probarse: la realización oportuna y documentada de la verificación y comparación del mercado antes de contratar. Por tanto, no desvirtúan la observación.

La entidad ejerció plenamente su derecho de contradicción, y la totalidad de sus argumentos y soportes fue examinada en este pronunciamiento.

1.5. Conclusión

Los documentos aportados no demuestran que la Personería verificara el mercado inmobiliario y comparara opciones antes de suscribir el Contrato 001-2025. Son contratos de otra entidad, celebrados para necesidades distintas: uno se refiere al mismo inmueble y el otro a un inmueble no disponible. No fueron incorporados ni mencionados o relacionados como anexos a los estudios previos, no se publicaron como Documentos del Proceso y su sistematización carece de fecha y de rigor técnico. Su presentación posterior no subsana el deber previo; confirma su incumplimiento.

De conformidad con lo anterior, SE CONFIGURA EL HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 1 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, con las siguientes precisiones para evitar que la configuración de este hallazgo dependa de la cuantificación que se debate en la Observación No. 6, el hallazgo quedará así:

Condición: Los estudios previos de enero de 2025 y los de la adición de noviembre de 2025 transcriben el texto del art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 en el acápite de fundamentos jurídicos, pero **no contienen ningún estudio, matriz, cotización, sondeo ni comparación de ofertas del mercado inmobiliario de Barrancabermeja**. No obra en el expediente una sola oferta alternativa.

El acápite "Criterios para seleccionar la oferta más favorable" se limita a decir que se atenderán *"los requisitos exigidos en las normas para este tipo de contrato además de las condiciones en las que se encuentra el inmueble y la ubicación de este"*, sin identificar ni evaluar opción alguna distinta a la del arrendador preexistente. Paradójicamente, la matriz de riesgos remite a la *"Revisión del marco normativo establecido en el **análisis del sector**"*, documento que no existe en el expediente.

Ausencia de estructura de costos y del componente tributario del contrato. Los estudios previos fijan el valor del contrato mediante una sola operación aritmética un porcentaje aplicado sobre un valor comercial, y no contienen ninguna estructura de costos: no identifican, ni cuantifican, ni presupuestan un solo componente del precio

Durante la contradicción, la entidad aportó los Contratos 0512-2023 y 1299-2024 de la Alcaldía Distrital y una tabla sin fecha de "propiedades comparables". Esos documentos no fueron referenciados en los estudios previos, no fueron publicados como Documentos del Proceso en SECOP II ni rendidos en SIA Observa, y corresponden a procesos de otra entidad: uno sobre el mismo inmueble arrendado (matrícula 303-41097) y otro sobre un inmueble que se encontraba arrendado a la Alcaldía hasta el 25 de marzo de 2025.

Criterio: Art. 2.2.1.2.1.4.11, numerales 1 y 2, y art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015; art. 25, numerales 7 y 12 (Modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011.), y art. 26, numerales 1, 3 y 4 de la Ley 80 de 1993; art. 209 C.P. Manual de contratación Código: GCC-M-001 versión 03, numeral 1.14. DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA "(…) De igual forma, junto con el análisis del sector se deben aportar los soportes con los cuales se estableció el presupuesto oficial. Se deben adjuntar las

invitaciones a cotizar, para efectos de establecer el presupuesto oficial del proceso de selección. (…)

Causa: La deficiencia se origina posiblemente en la renovación automática y sin análisis de una relación contractual preexistente; sustitución del deber de análisis de mercado por una fórmula aritmética tomada de un avalúo aportado por el interesado; inexistencia de un ejercicio de estructuración del presupuesto oficial que desagregara costos, impuestos, estampillas y retenciones; ausencia de controles de control fiscal interno sobre la estructuración de precios en contratación directa.

Efecto: Se anuló la posibilidad de obtener condiciones más favorables para el erario, se desconoció el principio de economía y se pactó un canon superior al mercado, con un impacto cuantificado en la Observación No. 6.

La contratación directa quedó desprovista del único mecanismo de objetividad que la ley le impone.

La omisión no obedeció a imposibilidad material: esta auditoría identificó y verificó individualmente siete ofertas de inmuebles comerciales en Barrancabermeja, tres de ellas en la Comuna 1 y una de área prácticamente idéntica a la del inmueble arrendado mediante consulta gratuita y pública a portales inmobiliarios y a una inmobiliaria local, lo que demuestra que el mercado de referencia era plenamente accesible y comparable con los medios ordinarios de la entidad.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (2) - DETERMINACIÓN DEL PRECIO CON BASE EXCLUSIVA EN UN AVALÚO CONTRATADO Y PAGADO POR EL ARRENDADOR DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición: El único soporte técnico del canon es el avalúo comercial HAA-058-24 de AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S., que identifica expresamente como **“SOLICITANTE: JAVIER HUMBERTO OCHOA CASTRO”**, esto es, el propio arrendador y beneficiario económico del contrato.

Ese mismo documento realiza automáticamente una tasación del canon *(“se calcula entre el 1% y el 1,3%... entre $19.064.220 y $24.783.486”*) y la entidad adoptó el extremo de ese rango. La Personería no contrató, ordenó ni sufragó avalúo independiente alguno, ni acudió al IGAC, ni a una lonja de propiedad raíz, ni al Instituto Geográfico o a la Secretaría de Planeación distrital.

Criterio: Arts. 3, 23, 24 (num. 7), 25 (num. 7) y 26 (num. 1 y 3) de la Ley 80 de 1993; arts. 3 y 19 del Decreto 1420 de 1998; art. 209 C.P. (imparcialidad y moralidad); art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015.

Causa. Posiblemente de debe al traslado indebido al contratista de la carga probatoria y técnica de la estructuración del precio; falta de segregación entre quien se beneficia del precio y quien lo acredita; inexistencia de procedimiento interno para la tasación de cánones.

Efecto: Pérdida absoluta de imparcialidad y objetividad en la fijación del precio; el patrimonio público quedó expuesto al interés del cocontratante. La prueba del precio fue producida por el sujeto interesado en su elevación.

Análisis de la respuesta

2.1. Síntesis de la réplica:

La Personería solicita retirar la observación porque: (i) para el arrendamiento, el Decreto 1082 de 2015 no exige un avalúo independiente, a diferencia de la adquisición; (ii) que el propietario haya solicitado el avalúo no lo invalida, pues fue elaborado por un avaluador inscrito en el RAA (Ley 1673 de 2013); (iii) el avalúo no fue el único referente, porque en la carpeta física reposaban los Contratos 1299-2024 y 0512-2023; (iv) el canon del inmueble ($20.000.000) no corresponde al “extremo” del rango del avalúo; y (v) el inmueble debía elegirse también por condiciones distintas del precio.

2.2. Valoración de los argumentos y de la evidencia aportada.

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, con las precisiones del numeral 4.

2.3. Fundamentos:

2.3.1.El reproche no es la falta de un avalúo independiente.

Se comparte que el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015 exige el avalúo para la adquisición y que el artículo 2.2.1.2.1.4.11 no lo impone para el arrendamiento. Precisamente por ello, la observación no reprocha la ausencia de un avalúo contratado por la entidad.

Reprocha que la Personería, en lugar de cumplir su deber propio de verificar el mercado y comparar opciones, adoptó como único soporte económico del canon un documento producido a solicitud del arrendador, sin someterlo a verificación crítica. La propia réplica lo reconoce cuando afirma que "***lo exigible es que la entidad cumpla directamente su deber de verificar el mercado***". Ese deber no se cumplió, como quedó establecido en la Observación No. 1.

2.3.2.La inscripción en el RAA no sustituye el deber de verificación de la entidad.

Con la réplica, dentro del anexo *"Análisis del mercado Contrato 001-2025"*, la entidad aportó el certificado del Registro Abierto de Avaluadores de Henry Amariz Amorocho (AVAL-13894987), inscrito desde el 18 de abril de 2018 en la categoría de inmuebles urbanos. El certificado fue expedido el 2 de abril de 2024, tiene una vigencia de 30 días y está anexo al avalúo HAA No. 036-24 del Contrato 1299-24 de la Alcaldía, no al avalúo HAA-058-24 ni al expediente del Contrato 001-2025. Se tiene por acreditada la inscripción del avaluador y, en consecuencia, se retira el reparo del informe preliminar sobre la falta de acreditación de su habilitación.

Esa acreditación no modifica el reproche. La observación no afirma que el avalúo sea falso ni cuestiona la idoneidad profesional del avaluador. La Ley 1673 de 2013 regula la responsabilidad del avaluador, no exime a la entidad de su deber de examinar el soporte que usa para comprometer recursos públicos. Los principios de economía, responsabilidad e imparcialidad imponen a quien dirige la contratación verificar la pertinencia y confiabilidad de los soportes del precio (artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y 209 de la Constitución).

Esa verificación era especialmente exigible porque quien solicitó el avalúo era el beneficiario económico del canon y porque el documento presentaba defectos visibles sin conocimiento especializado, señalados en el informe preliminar:

1. Utilizó como comparables tres oficinas de 56 a 58,60 m² ubicadas fuera de la Comuna 1, con un factor de tamaño de 0,95 para extrapolarlas a un inmueble de más de 650 m².

2. Aplicó un valor unitario de construcción al área privada registral de 453,91 m², distinta del área construida y del área medida en el propio cuadro de áreas.

3. Existen dos versiones del avalúo, con fechas y áreas construidas diferentes (660 m² y 701 m²), pero con idéntico valor final de $1.906.422.000.

4. Fijó un canon “entre el 1% y el 1,3%” del valor comercial sin estudio alguno de rentas de mercado. El extremo superior de ese rango excede el tope del 1% del artículo 18 de la Ley 820 de 2003, la misma norma que la entidad invocó.

5. La entidad lo denominó “avalúo catastral” en los estudios previos, cuando el avalúo catastral vigente era de $617.174.000, 3,09 veces menor. Esto evidencia que el soporte no fue examinado.

6. Según el propio informe del avaluador, su vigencia era de un año, y venció antes de la adición y prorroga de noviembre de 2025, que reprodujo la misma justificación de precio.

El Consejo de Estado ha precisado que la intervención de terceros o áreas técnicas no exonera a quien dirige la actividad contractual del cumplimiento de sus deberes propios de verificación y decisión[15]. No se trata, por tanto, de presumir parcialidad del perito, sino de constatar que la entidad aceptó sin control un soporte producido a instancia de la parte interesada en el precio.

El propio anexo aportado lo confirma. Los tres avalúos que la entidad invoca fueron elaborados por la misma firma, AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S., y todos a solicitud de la parte arrendadora: el HAA No. 001-23, por Roberto Ogliastri Inmobiliaria, intermediaria del arrendamiento; el HAA No. 036-24, por INDICON, propietaria-arrendadora; y el HAA-058-24, por Javier Humberto Ochoa Castro, arrendador del Contrato 001-2025. Ninguno de los referentes económicos invocados proviene de una fuente independiente del interés de los arrendadores.

2.3.3.Los Contratos 1299-2024 y 0512-2023 no son otros referentes del proceso.

Este argumento quedó desvirtuado en la respuesta a la Observación No. 1, a la cual se remite. En síntesis, esos documentos no fueron citados en los estudios previos ni publicados como Documentos del Proceso, corresponden a contratos de la Alcaldía Distrital, y uno de ellos se refiere al mismo inmueble arrendado (matrícula 303-41097), mientras el otro estaba arrendado a la Alcaldía hasta el 25 de marzo de 2025. Los estudios previos solo mencionan como soporte económico el avalúo HAA-058-24, el canon de 2024, el IPC y lo acordado entre las partes.

[15] Ibidem, párrafos. 140 a 147

2.3.4.Sobre el "extremo del rango": se precisa la redacción, la observación se mantiene

Se acoge la precisión. El canon del inmueble ($20.000.000) se ubica en la franja inferior del rango, pues equivale al 1,05% del valor comercial del avalúo. Según los estudios previos, ese canon resultó del valor de 2024 ajustado por IPC y por lo acordado entre las partes, y se justificó con la fórmula del 1% del artículo 18 de la Ley 820 de 2003 aplicada al valor del avalúo HAA-058-24.

De acuerdo con lo anterior, la condición se corregirá en ese sentido.

La corrección no favorece a la entidad: confirma que la base del canon fue el porcentaje aplicado al valor comercial que fijó el avalúo solicitado por el arrendador. Lo relevante no es en qué punto del rango se ubicó el canon, sino que el rango mismo provino de ese documento y no de una verificación del mercado.

2.3.5.Las condiciones distintas del precio no fueron analizadas.

Como se explicó en la Observación No. 1, la ubicación, la accesibilidad, el transporte y la distribución no fueron desarrolladas en los estudios previos ni comparadas con otras opciones. Invocarlas en la réplica no modifica el soporte con el que se fijó el precio.

2.3.6.Delimitación frente a la Observación No. 1.

Para evitar duplicidad, se precisa que la Observación No. 1 reprocha la omisión de la verificación del mercado y de la comparación de opciones. La Observación No. 2 reprocha un hecho distinto: la adopción acrítica, como único fundamento del precio, de un soporte técnico producido a solicitud del arrendador, con defectos ostensibles, y su reutilización en la adición y prorroga después de su vencimiento.

2.3.7.Conclusión

La réplica no desvirtúa la observación. La auditoría no exige un avalúo que la norma no impone ni presume la parcialidad del avaluador. Constata que la Personería renunció a su deber propio de verificar el precio y adoptó sin control, como único soporte, el documento solicitado por el arrendador, a pesar de sus defectos visibles, incluso después de su vencimiento.

En virtud de lo expuesto, SE CONFIGURA HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 2 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, con las siguientes precisiones:

Condición: El único soporte técnico del canon es el avalúo comercial HAA-058-24 de AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S., que identifica expresamente como "SOLICITANTE: JAVIER HUMBERTO OCHOA CASTRO", esto es, el propio arrendador y beneficiario económico del contrato.

Ese mismo documento realiza automáticamente una tasación del canon ("se calcula entre el 1% y el 1,3%... entre $19.064.220 y $24.783.486") y la entidad justificó el canon del inmueble ($20.000.000, equivalente al 1,05% del valor comercial del avalúo) con el valor de 2024 ajustado por IPC y por lo acordado entre las partes, y con la fórmula del 1% aplicada a ese avalúo, sin verificar críticamente el soporte. Los estudios previos denominaron 'avalúo catastral' al avalúo comercial solicitado por el arrendador, y la adición y prorroga de noviembre de 2025 reprodujo la misma justificación cuando el avalúo ya había vencido.

Nota. Se reemplaza *"la entidad adoptó el extremo de ese rango"* y se suprime la frase sobre la falta de contratación de un avalúo por parte de la entidad, porque la norma no lo exige. Se retira el reparo sobre la falta de acreditación de la inscripción del avaluador en el RAA, que quedó acreditada con la réplica.

Criterio: Arts. 3, 23, 24 (num. 7), 25 (num. 7) y 26 (num. 1 y 3) de la Ley 80 de 1993; art. 209 C.P. (imparcialidad y moralidad); art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015.

Nota: Se retiran los artículos 3 y 19 del Decreto 1420 de 1998 como criterio de incumplimiento, porque regulan los avalúos para la adquisición y enajenación de inmuebles. Se citan únicamente para explicar la vigencia de un año declarada por el propio avaluador.

Causa. Posiblemente se debe al traslado indebido al contratista de la carga probatoria y técnica de la estructuración del precio; falta de segregación entre quien se beneficia del precio y quien lo acredita; inexistencia de procedimiento interno para la tasación de cánones.

Efecto: Pérdida absoluta de imparcialidad y objetividad en la fijación del precio; el patrimonio público quedó expuesto al interés del cocontratante. La prueba del precio fue producida por el sujeto interesado en su elevación.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (3) - INDEBIDA APLICACIÓN DEL ART. 18 DE LA LEY 820 DE 2003 E INOBSERVANCIA DEL TOPE DEL AVALÚO CATASTRAL EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE - CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición: La entidad fundó el valor del contrato en el art. 18 de la Ley 820 de 2003, régimen de arrendamiento de vivienda urbana, respecto de un inmueble de destinación catastral comercial (C-COMERCIAL) ubicado en zona POT 1C2 de comercio y servicios, destinado a sede de un órgano de control.

Además, aplicó solamente el criterio del 1% del valor comercial y omitió el segundo criterio obligatorio de la misma norma: la estimación comercial no puede exceder dos veces el avalúo catastral vigente.

Con avalúo catastral de $617.174.000, el tope de estimación comercial era $1.234.348.000 y el canon máximo $12.343.480; la entidad adoptó un valor comercial de $1.906.422.000 (3,09 veces el catastral) y un canon de $21.000.000 (70,1% por encima del tope de la propia norma invocada).

Criterio: Arts. 1 y 18 de la Ley 820 de 2003; arts. 1973 y ss. del Código Civil y normas del Código de Comercio aplicables al arrendamiento de local comercial; art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; arts. 3 y 26 de la Ley 80 de 1993; art. 6 C.P.

Causa: Se constituyó posiblemente por error de derecho en la selección de la norma aplicable; aplicación fragmentaria y conveniente de la disposición invocada; ausencia de revisión jurídica del acápite de valor estimado en el contrato principal, así como su adición y prorroga.

Efecto: El contrato carece de fundamento jurídico válido para el precio pactado. Aun bajo el criterio que la propia entidad escogió, el canon excede el límite legal en $8.656.520 mensuales.

Aplicada a este escenario la misma depuración del componente tributario que se practica en la Observación No. 6, único tratamiento metodológicamente consistente, el exceso proyectado sobre las 11,9333 mensualidades ejecutadas en 2025 asciende a:

PERÍODOS	CÁLCULO	EXCESO

01 a 07 (sin IVA)	($20.000.000 − $12.343.480) × 7	$53.595.640
08 a 11 (base gravable sin IVA)	($16.806.723 − $12.343.480) × 4	$17.852.972
Final, 28 días	$15.686.274 − ($12.343.480 × 28/30)	$4.165.693
Total del escenario		**$75.614.305**

Nota: el escenario asciende a $75.614.305, superior a la cuantía adoptada en la Observación No. 6 ($66.952.770). Este órgano de control se abstiene de proponerlo y adopta la cifra menor, en aplicación del principio de favorabilidad al sujeto de control.

Análisis de la respuesta

3.1. Síntesis de la réplica:

La Personería reconoce que la Ley 820 de 2003 no era el régimen aplicable y que su cita en los estudios previos fue “improcedente”. Acepta la observación solo como “oportunidad de mejora” y solicita retirar la incidencia disciplinaria con estos argumentos: (i) es contradictorio declarar inaplicable la norma y usar su tope del doble del avalúo catastral; (ii) la cita equivocada no hace ilegal el canon, que debe evaluarse conforme al artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; (iii) el canon no se determinó materialmente con el artículo 18, porque existían otros referentes (Contratos 1299-2024 y 0512-2023 y avalúo HAA-058-24); (iv) el avalúo catastral de Barrancabermeja está desactualizado desde 2011, según el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 y el Boletín de prensa 1595 de la Alcaldía; (v) el escenario de $75.614.305 es hipotético; y (vi) un error de cita no acredita ilicitud sustancial ni culpabilidad.

3.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. el hecho constitutivo de la observación fue reconocido por la entidad. se confirma y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, con las precisiones que se harán más adelante.

3.3. Fundamentos

3.3.1. La entidad reconoce el hecho que configura la observación.

La condición reprocha que la entidad fundó el precio del contrato en una norma de vivienda urbana inaplicable a un inmueble comercial destinado a sede institucional. La Personería lo admite expresamente. El reconocimiento no desvirtúa la observación: la confirma. La calificación de "oportunidad de mejora" no está prevista como causa para retirar una observación aceptada; según la GAT 4.0, la observación solo se retira cuando la respuesta la "satisface y desvirtúa de manera idónea y soportada", y en este caso ocurre lo contrario. Lo que procede es su inclusión en el plan de mejoramiento.

Se advierte, además, que la transcripción de la observación que hace la réplica incluye un párrafo que no forma parte del informe preliminar *"Si bien es cierto es por la naturaleza y uso del bien aplica el uso no es habitacional (…) debiéndose atender del principio de lo formal sobre sustancial"*. Ese texto no proviene de la Contraloría y se tiene por no escrito.

3.3.2. No hay contradicción: la auditoría examinó la motivación de la entidad en sus propios términos.

La auditoría no aplicó la Ley 820 como norma reguladora del contrato. El informe preliminar afirma que esa ley "no sirve, ni como criterio de legalidad ni como criterio de razonabilidad económica, para justificar el canon". Lo que hizo fue examinar la justificación del valor que la propia entidad consignó en los estudios previos, como lo exige el artículo 2.2.1.1.2.1.1, numeral 4, del Decreto 1082 de 2015.

Esa justificación conduce a un dilema del que la entidad no puede salir:

1. **Si la Ley 820 es inaplicable**, como ahora reconoce la Personería, cae el único fundamento jurídico-económico del canon que consta en los estudios previos. El precio queda sin justificación válida en los Documentos del Proceso, porque los estudios no contienen verificación del mercado ni comparación de opciones (Observación No. 1).
2. Si se toma el criterio que la entidad eligió, este fue aplicado de forma fragmentaria. El artículo 18 contiene dos reglas inseparables: el canon no puede exceder el 1% del valor comercial, y *"la estimación comercial para efectos del presente artículo no podrá exceder el equivalente a dos (2) veces el avalúo catastral vigente"* (Ley 820 de 2003, art. 18). La entidad aplicó la primera y omitió la segunda. Bajo su propio criterio, el componente inmueble del canon no podía exceder $12.343.480.

En ambos supuestos la observación se mantiene. Una entidad no puede invocar la parte de una norma que le permite justificar un precio y descartar la parte que lo limita. El cálculo del tope no impone a la entidad una norma ajena: mide la magnitud de la desviación dentro del parámetro que ella misma escogió. Por eso confirma, con mayor fuerza, la falta de sustento del precio.

3.3.3.La cita de la Ley 820 fue la fórmula del precio, no una referencia accesoria.

La réplica sostiene que el artículo 18 no determinó materialmente el canon. Los estudios previos la contradicen. Afirman: *"atendiendo que el avalúo catastral vigente al momento de la suscripción del contrato de arrendamiento asciende a MIL NOVECIENTOS SEIS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIDÓS MIL PESOS ($1.906.422.000), de acuerdo al avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS",* y con ese valor sustentan el canon.

El 1% de ese valor es $19.064.220, prácticamente igual al canon del inmueble de 2024 ($19.000.000), que los estudios tomaron como base y luego incrementaron por IPC y por lo acordado entre las partes. La fórmula del artículo 18, aplicada sobre el avalúo comercial del arrendador presentado como "catastral", fue el mecanismo efectivo de determinación del precio. Los Contratos 1299-2024 y 0512-2023 no aparecen en los estudios previos; ese argumento quedó desvirtuado en la Observación No. 1.

3.3.4.El argumento de la desactualización catastral no favorece al sujeto de control.

1. El artículo 18 se refiere al "avalúo catastral vigente". El vigente cuando se firmó el contrato era $617.174.000, no el valor comercial de $1.906.422.000 que los estudios rotularon como "catastral".

2. El Boletín 1595 es posterior y no tiene efectos jurídicos sobre el avalúo. Está fechado el 4 de diciembre de 2025, casi once meses después de la firma. Es un comunicado de prensa que anuncia un proceso de actualización en curso; no es un acto que modifique avalúos ni demuestra cuál era el valor del predio en enero de 2025.

3. El parágrafo del artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 regula la formación y actualización catastral, no la fijación de cánones de arrendamiento por entidades estatales.

4. Si la entidad consideraba que el avalúo catastral no reflejaba el mercado, su deber era verificar ese mercado (artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015). No podía sustituir el avalúo catastral por el comercial aportado por el arrendador y presentarlo como catastral. El argumento confirma, en lugar de desvirtuar, las Observaciones Nos. 1 y 2.

3.3.5.El escenario de $75.614.305.

Se acoge la precisión. El escenario no se adoptó como cuantía fiscal por dos razones concurrentes: (i) la Ley 820 no es el régimen del contrato y el escenario solo mide la desviación dentro del criterio que invocó la entidad; y (ii) por favorabilidad, se adoptó la cifra menor de la Observación No. 6, que es la única cuantificación fiscal. El informe definitivo lo indicará así.

3.3.6.Presunta incidencia disciplinaria.

No se trata de un error de cita sin consecuencias. Concurren los siguientes elementos, cuya calificación corresponde a la autoridad disciplinaria:

- **Deber funcional concreto:** consignar en los estudios previos el valor estimado del contrato y su justificación (artículo 2.2.1.1.2.1.1, numeral 4, del Decreto 1082 de 2015) con estudios previos a la firma (artículo 25, numeral 12, de la Ley 80 de 1993) y bajo el principio de responsabilidad (artículo 26 Ley 80 de 1993).

- **Afectación sustancial:** la norma invocada fue el mecanismo con el que se fijó el precio. Además, se aplicó parcialmente y sobre un valor comercial presentado como catastral. El resultado fue un canon superior al que permitía el propio criterio invocado. Esto afectó los principios de planeación y economía, no solo la forma de los estudios.

- **Elemento subjetivo:** el artículo 1 de la Ley 820 delimita expresamente su ámbito a los inmuebles urbanos destinados a vivienda. Su aplicación a la sede de un órgano de control, la omisión del segundo inciso del artículo 18 y la reproducción del mismo texto en los estudios del adicional de noviembre de 2025 son hechos que la autoridad competente puede valorar a la luz del artículo 29 de la Ley 1952 de 2019, que define la culpa gravísima por “desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento”.

- **Naturaleza de la observación:** el término “posiblemente” de la causa corresponde al carácter presunto de la incidencia en la etapa de auditoría. A la Contraloría le corresponde identificar hechos, deberes y servidores

intervinientes. La demostración de la culpabilidad compete a la autoridad disciplinaria y no constituye responsabilidad objetiva.

3.3.7.Conclusión.

La Personería reconoció el hecho que configura la observación. Sus argumentos no desvirtúan el reproche. Si la norma era inaplicable, el canon quedó sin fundamento válido en los estudios. Si se acepta el criterio que la entidad eligió, este se aplicó de forma fragmentaria y el canon excede su tope. La desactualización catastral, invocada después de firmar y respaldada en un boletín de prensa posterior, no justifica haber sustituido el avalúo catastral por el valor comercial aportado por el arrendador.

Corolario de lo anterior, SE CONFIGURA HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 3 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, con las siguientes precisiones:

Condición: La entidad fundó el valor del contrato en el art. 18 de la Ley 820 de 2003, régimen de arrendamiento de vivienda urbana, respecto de un inmueble de destinación catastral comercial (C-COMERCIAL) ubicado en zona POT 1C2 de comercio y servicios, destinado a sede de un órgano de control.

Además, aplicó solamente el criterio del 1% del valor comercial y omitió el segundo criterio obligatorio de la misma norma: la estimación comercial no puede exceder dos veces el avalúo catastral vigente.

Con avalúo catastral de $617.174.000, el tope de estimación comercial era $1.234.348.000 y el canon máximo $12.343.480; la entidad adoptó un valor comercial de $1.906.422.000 (3,09 veces el catastral) y un componente inmueble del canon de $20.000.000, que excede en $7.656.520 mensuales (62,03%) el tope de $12.343.480 resultante del propio criterio invocado.

Nota: Se mantiene. Se armonizan las cifras con el componente inmueble para evitar un doble cómputo con el mobiliario, que se analiza en la Observación No. 7.

Criterio: Arts. 1 y 18 de la Ley 820 de 2003; arts. 1973 y ss. del Código Civil y normas del Código de Comercio aplicables al arrendamiento de local comercial; art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; arts. 3 y 26 de la Ley 80 de 1993; art. 6 C.P.

Causa: Se constituyó posiblemente por error de derecho en la selección de la norma aplicable; aplicación fragmentaria y conveniente de la disposición invocada; ausencia de revisión jurídica del acápite de valor estimado en el contrato principal, así como su adición y prorroga.

Efecto: El contrato carece de fundamento jurídico válido para el precio pactado. Aun bajo el criterio que la propia entidad escogió, el canon excede el límite legal en $7.656.520 mensuales.

Aplicada a este escenario la misma depuración del componente tributario que se practica en la Observación No. 6, único tratamiento metodológicamente consistente, el exceso proyectado sobre las 11,9333 mensualidades ejecutadas en 2025 asciende a:

PERÍODOS	CÁLCULO	EXCESO
01 a 07 (sin IVA)	($20.000.000 − $12.343.480) × 7	$53.595.640
08 a 11 (base gravable sin IVA)	($16.806.723 − $12.343.480) × 4	$17.852.972
Final, 28 días	$15.686.274 − ($12.343.480 × 28/30)	$4.165.693
Total, del escenario		**$75.614.305**

Nota: el escenario asciende a $75.614.305, superior a la cuantía adoptada en la Observación No. 6 ($66.952.770). Este órgano de control se abstiene de proponerlo y adopta la cifra menor, en aplicación del principio de favorabilidad al sujeto de control.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (4) - AFIRMACIÓN MATERIALMENTE FALSA SOBRE EL AVALÚO CATASTRAL EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL.

Condición. Los estudios previos de las dos actuaciones afirman que "el avalúo catastral vigente al momento de la suscripción del contrato de arrendamiento asciende a ... ($1.906.422.000), de acuerdo con el avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS". El avalúo catastral vigente certificado por la Alcaldía Distrital es de $617.174.000. La entidad presentó como catastral un valor comercial aportado por el arrendador, 3,09 veces superior.

Criterio: Art. 25, num. 7 y 12 (Modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011.), Ley 80 de 1993 (los estudios previos deben ser documentos definitivos y soportados); art. 209 C.P.; art. Artículo 286 del Código Penal (falsedad ideológica en documento público), cuyos supuestos se ponen en conocimiento de la autoridad competente sin calificación de tipicidad ni de responsabilidad por parte de este órgano de control.

Causa: Posiblemente por el uso del documento del interesado como fuente única sin verificación en la base catastral disponible y gratuita de la Alcaldía; réplica automática del texto en la adición once meses después.

Efecto: El expediente contractual contiene información no veraz sobre el hecho determinante del precio. Esa afirmación fue el mecanismo que permitió eludir el tope legal invocado y sostener un canon 70% superior al que la propia norma habilitaba.

Análisis de la respuesta

4.1. Síntesis de la réplica:

La Personería reconoce que los estudios previos denominaron "avalúo catastral" el valor de $1.906.422.000 del avalúo comercial HAA-058-24, y que el avalúo catastral era de $617.174.000. Sostiene que se trata de una "inconsistencia terminológica o de redacción" y solicita retirar la incidencia penal y la disciplinaria porque: (i) el artículo 286 del Código Penal exige dolo y la observación no lo demuestra; (ii) la misma frase identifica la fuente comercial del valor; (iii) es discutible que el avalúo comercial sea documento público; (iv) no podía "eludirse" un tope de la Ley 820, que no era aplicable; y (v) la repetición del texto en el adicional no prueba dolo.

4.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. el hecho fue reconocido por la entidad. se confirma y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

4.3. Fundamentos

4.3.1.El hecho objetivo está reconocido

La condición afirma que los estudios previos del contrato y del adicional consignaron que *"el avalúo catastral vigente al momento de la suscripción del contrato de arrendamiento asciende a (…) ($1.906.422.000)",* cuando el avalúo catastral vigente era de $617.174.000. La entidad lo admite. El hecho no está en discusión. Lo que la réplica controvierte es su calificación jurídica, que no corresponde a la Contraloría definir en materia penal.

4.3.2. No es una imprecisión terminológica, es una afirmación de hecho verificable y no veraz.

La frase no confunde dos palabras. Afirma un hecho concreto: cuál era el avalúo catastral *"vigente al momento de la suscripción del contrato".* Ese dato es público, consta en la base catastral de la Alcaldía Distrital y podía verificarse sin costo. La referencia a que el valor provenía "del avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS" no corrige la afirmación: la agrava, porque equipara el avalúo catastral vigente con el valor comercial aportado por el arrendador, que era 3,09 veces superior.

Tampoco es un dato neutro. El avalúo catastral vigente es el que exige el inciso segundo del artículo 18 de la Ley 820 de 2003, la norma que la entidad invocó, para limitar la estimación comercial al doble de dicho avalúo (Ley 820 de 2003, art. 18).

Al presentar como catastral el valor comercial, ese límite quedó sin aplicación. La inaplicabilidad de la Ley 820, reconocida ahora por la entidad, no le resta relevancia al hecho: los estudios previos sí la invocaron como fundamento del precio, y el dato no veraz recayó precisamente sobre la variable que esa norma usa para limitarlo (Observación No. 3).

4.3.3. El documento público es el estudio previo, no el avalúo

La réplica discute si el avalúo comercial es documento público. La observación no lo afirma. El documento cuestionado son los estudios previos, elaborados y suscritos por servidores públicos de la Personería en ejercicio de sus funciones. De acuerdo con el artículo 243 del Código General del Proceso, *"documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención"* (Ley 1564 de 2012, art. 243). Los estudios previos tienen aptitud probatoria: son el soporte legal de la justificación del valor del contrato y se publican en SECOP II como Documentos del Proceso.

4.3.4. La Contraloría Municipal de Barrancabermeja no califica el dolo, pone en conocimiento hechos.

La réplica exige que la observación demuestre el dolo y los demás elementos del tipo penal. Esa exigencia no corresponde a esta etapa ni a este órgano. El criterio de la observación lo dice expresamente: los supuestos *"se ponen en conocimiento de la autoridad competente sin calificación de tipicidad ni de responsabilidad por parte de este órgano de control".*

El artículo 67 de la Ley 906 de 2004 obliga al servidor público que conozca de un hecho que pueda constituir delito investigable de oficio a ponerlo *"inmediatamente"* en conocimiento de la autoridad competente (Ley 906 de 2004, art. 67). El traslado no exige que se haya probado el dolo. Exige hechos objetivos que justifiquen la valoración de la Fiscalía, y en este caso concurren:

- Los estudios previos son un documento público, extendido por servidores públicos en ejercicio de sus funciones;
- Tienen aptitud probatoria, como soporte de la justificación del precio;
- Contienen una afirmación de hecho contraria a la realidad, que la entidad reconoce;
- Esa afirmación recayó sobre la variable determinante del límite de la norma invocada para fijar el precio;
- Se reprodujo en los estudios de la adición de noviembre de 2025, once meses después, con otro servidor como responsable.

Si existió conocimiento y voluntad, o si se trató de un error, es una cuestión que corresponde investigar y decidir a la Fiscalía General de la Nación. Retirar el traslado equivaldría a que la Contraloría resolviera anticipadamente el elemento subjetivo, para lo cual carece de competencia.

4.3.5. La repetición en la adición y prórroga es un hecho relevante que debe valorar la autoridad competente.

La réplica afirma que la repetición del texto puede explicarse como un error arrastrado. Esa es una hipótesis que la entidad podrá presentar ante las autoridades competentes. Para la auditoría, el hecho objetivo es otro: once meses después, al justificar la adición de recursos, se volvió a certificar como vigente un avalúo catastral que no lo era, sin verificación alguna, con un avalúo comercial ya vencido. Ese hecho es relevante para valorar el deber de cuidado y no puede descartarse en esta etapa.

4.3.6.Presunta incidencia disciplinaria

Se mantiene. El deber funcional concreto es consignar en los estudios previos información veraz y soportada sobre el valor del contrato y su justificación (artículos 25, numerales 7 y 12, de la Ley 80 de 1993).

Su afectación es sustancial porque el dato no veraz recayó sobre la variable determinante del precio y se reiteró en la adición. Los servidores intervinientes están identificados: María Angélica Caro Martínez, en los estudios previos de enero de 2025, y Jairo Andrés Laverde Ezenarro, en los del adicional de noviembre de 2025. La calificación de la conducta y de la culpabilidad corresponde a la autoridad disciplinaria y no constituye responsabilidad objetiva.

4.3.7.Conclusión

La entidad reconoció que los estudios previos y su adicional certificaron como avalúo catastral vigente un valor que no lo era. No se trata de una impropiedad terminológica, sino de una afirmación de hecho verificable, contraria a la realidad, incorporada en un documento público y recaída sobre la variable que limitaba el precio según la norma invocada por la propia entidad. Valorar el elemento subjetivo corresponde a las autoridades competentes, no a este órgano de control.

Conforme a lo anterior, SE CONFIGURA HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 4 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL, con la siguiente precisión:

Condición. Los estudios previos de las dos actuaciones afirman que “el avalúo catastral vigente al momento de la suscripción del contrato de arrendamiento asciende a ... ($1.906.422.000), de acuerdo con el avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS”. El avalúo catastral vigente certificado por la Alcaldía Distrital es de $617.174.000. La entidad presentó como catastral un valor comercial aportado por el arrendador, 3,09 veces superior.

Criterio: Art. 25, num. 7 y 12 (Modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011.), Ley 80 de 1993 (los estudios previos deben ser documentos definitivos y soportados); art. 209 C.P.; art. Artículo 286 del Código Penal (falsedad ideológica en documento público), cuyos supuestos se ponen en conocimiento de la autoridad competente sin calificación de tipicidad ni de responsabilidad por parte de este órgano de control.

Causa: Posiblemente por el uso del documento del interesado como fuente única sin verificación en la base catastral disponible y gratuita de la Alcaldía; réplica automática del texto en la adición once meses después.

Efecto: El expediente contractual contiene información no veraz sobre el hecho determinante del precio. Al presentarse como catastral el valor comercial aportado por el arrendador, quedó sin aplicación el límite del inciso segundo del artículo 18 de la Ley 820 de 2003, norma que la propia entidad invocó, lo que permitió sostener un componente inmueble del canon superior en 62,03% al que ese criterio habilitaba.

Nota: Se elimina la expresión *"mecanismo que permitió eludir"*, que la réplica del sujeto de control interpreta como atribución de intención, y se armoniza el porcentaje con la Observación No. 3: se reemplaza el 70%, que incluía el mobiliario, por el 62,03% del componente inmueble, cifra que ya figuraba en la tabla del informe preliminar.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (5) - DEFICIENCIAS TÉCNICAS DEL AVALÚO ADOPTADO Y USO DE AVALÚO VENCIDO EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. El avalúo adoptado presenta:

I. tres únicos comparables dentro del avalúo presentado por el arrendador, todos oficinas de 56,00 / 58,60 / 58,00 m² de la Urbanización Cincuentenario, fuera de la Comuna 1, tomados de portales web y no de transacciones verificadas, con el objetivo de determinar su valor comercial de venta, no de arrendamiento;

II. factor de tamaño de 0,95 para aplicar un promedio de 57 m² a 660 m²;

III. aplicación del valor unitario de $4.200.000/m² a 453,91 m² de "*área privada*" registral (área de lote), cuando el propio cuadro de áreas del informe consigna un área privada medida de 312,00 m² y un área construida de 660 m²;

IV. dos versiones del mismo informe con áreas construidas distintas (660 m² y 701 m²) y fechas distintas (11/06/2024 y 05/07/2024) pero valor final idéntico;

V. ninguna constancia de inscripción del avaluador en el Registro Abierto de Avaluadores. Adicionalmente, el informe declara vigencia de un (1) año y fue usado como soporte de la Adición No. 1 suscrito el 26 de noviembre de 2025, cuando ya estaba vencido.

Criterio: Arts. 3 y 19 del Decreto 1420 de 1998 compilado en el Decreto 1170 de 2015y Resolución IGAC 620 de 2008 (métodos, homogeneización, vigencia) norma que se encontraba vigente al momento de la elaboración del avalúo y de la suscripción del contrato y que fue derogada con posterioridad por la Resolución IGAC 941 de 2026; Ley 1673 de 2013, art. 21, y Decreto 556 de 2014 (RAA); art. 25, num. 7, Ley 80 de 1993.

Causa: Probablemente se debió a la aceptación del documento sin evaluación técnica por parte de la entidad; inexistencia de un perfil técnico o de un supervisor con competencia valuatoria en la estructuración del precio estudios del sector.

Efecto: El precio del contrato se soporta en un dictamen no trazable, internamente contradictorio, con comparables impertinentes por sector y por escala, y expirado al momento de la adición. La sobrestimación atribuible únicamente al error de base de área (453,91 m² registrales frente a 312,00 m² medidos) asciende a $596.022.000 en el valor comercial, equivalentes a $5.960.220 mensuales bajo el propio criterio del 1% aplicado por la entidad.

Análisis de la respuesta

5.1. Síntesis de la réplica:

La Personería solicita retirar la observación y su incidencia disciplinaria porque: (i) existe la certificación RAA del avaluador, que la auditoría no habría revisado; (ii) la responsabilidad por la metodología es del avaluador; (iii) la Resolución IGAC 620 de 2008 admitía ofertas de portales, y la propia auditoría usó esa fuente; (iv) las objeciones técnicas debieron aclararse con el avaluador; (v) la sobrestimación de $596.022.000 es una hipótesis aritmética y su conversión mensual aplica el 1% de la Ley 820; (vi) no hay “dos versiones” del avalúo, sino inconsistencias internas de un mismo documento; (vii) la vigencia anual del artículo 19 del Decreto 1420 de 1998 no rige el arrendamiento; (viii) el Decreto 1420 prevé mecanismos de revisión de avalúos; y (ix) ninguna norma exige un avaluador en la planta de la entidad.

5.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta parcialmente, únicamente en cuanto al reparo sobre la inscripción del avaluador en el raa. en lo demás no se aceptan los argumentos. se confirma y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria con precisiones.

5.3. Fundamentos

5.3.1. Inscripción en el RAA, se retira el reparo.

Con la réplica se aportó el certificado de inscripción en el RAA de Henry Amariz Amorocho (AVAL-13894987), inscrito desde el 18 de abril de 2018 en la categoría de inmuebles urbanos. La copia aportada está anexa al avalúo HAA No. 036-24 del Contrato 1299-24 de la Alcaldía Distrital. Por tratarse de un registro público verificable, se tiene por acreditada la inscripción y se retira el numeral V de la condición en ese aspecto, como se indicó en la Observación No. 2.

Esta aceptación no modifica los demás componentes de la observación, que no dependen de la habilitación del avaluador sino del contenido del documento y del uso que la entidad hizo de él.

5.3.2. El reproche es para la entidad, no para el avaluador.

La observación no juzga la responsabilidad profesional del avaluador. Reprocha que la Personería adoptara como soporte del precio un documento con inconsistencias visibles sin necesidad de conocimiento valuatorio, que la misma réplica reconoce:

el propio cuadro de áreas consigna un área privada medida de 312,00 m² y un área construida de 660 m², pero el valor unitario se aplicó a 453,91 m², una tercera área;

el documento presenta dos fechas (11/06/2024 y 05/07/2024) y dos áreas construidas (660 m² y 701 m²) con un valor final idéntico;

los comparables son oficinas de 56 a 58,60 m², tomadas para establecer valor de venta, y se extrapolaron a un inmueble de más de 650 m² con un factor de 0,95.

La réplica acepta que estas circunstancias *"requieren, ciertamente, explicación técnica"* y que *"no significa que la entidad se encontrara relevada de verificar la razonabilidad económica de la contratación"*. Esa verificación es justamente la que no se hizo. Las inconsistencias se detectan con la sola lectura del documento y debieron advertirse antes de adoptarlo como soporte del precio. El Consejo de Estado ha precisado que la intervención de terceros técnicos no releva a quien dirige la actividad contractual de sus deberes propios de verificación[16].

[16] Ibidem, párrafos. 140 a 147

5.3.3.Las ofertas de portales, el reproche es su tratamiento, no su fuente

El informe preliminar ya precisó que no se cuestiona el uso de ofertas publicadas en portales, *"fuente de uso corriente en la práctica valuatoria",* sino su tratamiento: comparables sin verificación de la ficha individual, sin fecha de consulta, sin homogeneización por escala, de otro segmento de mercado y **referidos a venta** para derivar un arriendo.

La muestra de la auditoría, en cambio, se verificó oferta por oferta, con captura de pantalla, en el mismo segmento de arrendamiento comercial y en el mismo municipio. No hay contradicción: se usa la misma fuente con un tratamiento distinto.

5.3.4.La aclaración técnica correspondía a la entidad, antes de contratar.

La réplica sostiene que las objeciones debieron aclararse en una entrevista con el avaluador. La auditoría no está obligada a sanear el soporte del precio que la entidad adoptó: esa carga correspondía a la Personería antes de contratar y, en todo caso, durante la contradicción. La entidad tuvo la oportunidad de aportar la explicación del avaluador con la réplica y no lo hizo.

La propia réplica recuerda que existían mecanismos para solicitar la revisión de un avalúo y obtener su corrección o confirmación. La entidad no los utilizó, ni en enero ni en noviembre de 2025. Que existieran esas herramientas confirma que la verificación era posible y que la entidad prescindió de ella.

5.3.5.La cifra de $596.022.000 ilustra la magnitud del error, no es una cuantía fiscal.

La observación no afirma que 312,00 m² sea necesariamente la base correcta. Afirma que el avalúo aplicó un valor unitario a un área que no corresponde ni a la construida ni a la medida que figuran en su propio cuadro de áreas, de modo que el resultado no es trazable.

El informe preliminar lo demostró con las alternativas del mismo documento: $1.310.400.000 sobre el área medida y $2.772.000.000 sobre el área construida. La diferencia de $596.022.000 mide el efecto de la base de área adoptada frente al área medida. No constituye una cuantificación de daño fiscal, que solo se efectúa en la Observación No. 6.

La conversión a $5.960.220 mensuales aplica el 1% que la propia entidad usó para fijar el canon. Como se explicó en la Observación No. 3, no se trata de imponer la Ley 820, sino de medir el efecto del error dentro del criterio que la entidad escogió.

5.3.6. Dos versiones o inconsistencias internas, el reproche subsiste.

La entidad admite que "dentro del mismo documento de avalúo se consignan referencias a fechas y áreas diferentes". Sea que se trate de dos versiones o de inconsistencias internas de un mismo documento, el hecho reprochado es el mismo: un dictamen con dos fechas y dos áreas construidas que arroja un valor idéntico no es trazable, y la entidad lo adoptó sin advertirlo. Para evitar una discusión sobre la denominación, la condición se precisa más adelante.

5.3.7. El vencimiento no se funda en una obligación de avalúo anual.

La observación no afirma que exista el deber de obtener un nuevo avalúo cada año. Constata que el propio avalúo declaró una vigencia de un año, y que en noviembre de 2025, al adicionar recursos, la entidad reprodujo la misma justificación de precio con base en un documento que, según su autor, había perdido vigencia, sin actualizar la verificación del mercado.

La réplica reconoce el deber de *"verificar que las condiciones económicas del arrendamiento continuaran siendo razonables al momento de la adición".* Ese deber no se cumplió: el soporte de la adición es el mismo documento, vencido según sus propios términos. El artículo 19 del Decreto 1420 de 1998 se cita solo como fuente de la vigencia que declaró el avaluador, no como régimen del contrato.

5.3.8. La causa del hallazgo se precisa sin exigir un avaluador en la planta del sujeto de control.

Se comparte que ninguna norma exige a la entidad tener un avaluador en su planta de personal. La causa se precisa más adelante para referirse a la ausencia de revisión técnica del soporte, sin desconocer su fondo.

5.3.9. Presunta incidencia disciplinaria.

Se mantiene. El deber funcional concreto es verificar la pertinencia y confiabilidad del soporte económico antes de comprometer recursos públicos, en el contrato principal y en su adicional (artículos 25, numeral 7, y 26 de la Ley 80 de 1993).

La conducta reprochada consiste en adoptar el avalúo sin advertir inconsistencias que se detectan con su sola lectura y en reutilizarlo vencido en noviembre de 2025.

Los servidores intervinientes están identificados: María Angélica Caro Martínez, en los estudios previos de enero de 2025, y Jairo Andrés Laverde Ezenarro, en los del adicional de noviembre de 2025. La calificación de la conducta y de la culpabilidad corresponde a la autoridad disciplinaria y no constituye responsabilidad objetiva.

Para evitar una doble valoración, se delimita el objeto de cada observación: la Observación No. 2 reprocha la procedencia del único soporte del precio, solicitado por el arrendador; la Observación No. 5 reprocha su contenido técnico inconsistente y su uso después de vencido.

5.4. Conclusión.

Se retira únicamente el reparo sobre la inscripción del avaluador en el RAA. La propia réplica reconoce que el avalúo presenta áreas y fechas inconsistentes que requieren explicación técnica, y que la entidad debía verificar la razonabilidad del precio. Esa verificación no se realizó al contratar ni al adicionar: el soporte se adoptó sin revisión y se reutilizó después de su vencimiento.

Por lo anterior, se configura el HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 5 con presunta incidencia disciplinaria y las siguientes precisiones:

Condición. El avalúo adoptado presenta:

I. tres únicos comparables dentro del avalúo presentado por el arrendador, todos oficinas de 56,00 / 58,60 / 58,00 m² de la Urbanización Cincuentenario, fuera de la Comuna 1, tomados de portales web y no de transacciones verificadas, con el objetivo de determinar su valor comercial de venta, no de arrendamiento;
II. factor de tamaño de 0,95 para aplicar un promedio de 57 m² a 660 m²;
III. aplicación del valor unitario de $4.200.000/m² a 453,91 m² de “área privada” registral (área de lote), cuando el propio cuadro de áreas del informe consigna un área privada medida de 312,00 m² y un área construida de 660 m²;

IV. el avalúo presenta dos fechas (11/06/2024 y 05/07/2024) y dos áreas construidas (660 m² y 701 m²), pero valor final idéntico;

V. el informe declara vigencia de un (1) año y fue usado como soporte de la Adición No. 1 suscrito el 26 de noviembre de 2025, cuando ya estaba vencido.

Criterio: Arts. 3 y 19 del Decreto 1420 de 1998 compilado en el Decreto 1170 de 2015y Resolución IGAC 620 de 2008 (métodos, homogeneización, vigencia) norma que se encontraba vigente al momento de la elaboración del avalúo y de la suscripción del contrato y que fue derogada con posterioridad por la Resolución IGAC 941 de 2026; art. 25, num. 7, Ley 80 de 1993.

Causa: Probablemente se debió a la aceptación del avalúo sin revisión técnica por parte de la entidad y sin acudir a los mecanismos disponibles para verificarlo o solicitar su revisión.

Efecto: El precio del contrato se soporta en un dictamen no trazable, internamente contradictorio, con comparables impertinentes por sector y por escala, y expirado al momento de la adición. La sobrestimación atribuible únicamente al error de base de área (453,91 m² registrales frente a 312,00 m² medidos) asciende a $596.022.000 en el valor comercial, equivalentes a $5.960.220 mensuales bajo el propio criterio del 1% aplicado por la entidad.

Las cifras de $596.022.000 y $5.960.220 ilustran la magnitud del error de la base de área dentro del criterio adoptado por la propia entidad; no constituyen una cuantificación fiscal, que se efectúa exclusivamente en la Observación No. 6

Notas de precisiones:

Condición.
Se suprime el numeral V en cuanto a la falta de constancia de inscripción en el RAA. Se conserva la parte que dice: “el informe declara vigencia de un (1) año y fue usado como soporte de la Adición No. 1 suscrita el 26 de noviembre de 2025, cuando ya estaba vencido”.

En el numeral IV se reemplaza “dos versiones del mismo informe” por: “el avalúo presenta dos fechas (11/06/2024 y 05/07/2024) y dos áreas construidas (660 m² y 701 m²), con un valor final idéntico”.

Criterio. Se suprimen el artículo 21 de la Ley 1673 de 2013 y el Decreto 556 de 2014, que solo sustentaban el reparo retirado. El artículo 19 del Decreto 1420 de 1998 y la Resolución IGAC 620 de 2008 se mantienen como referentes técnicos de la vigencia y la metodología del avalúo, y no como régimen del contrato de arrendamiento.

Causa. Se reemplaza por: “Aceptación del avalúo sin revisión técnica por parte de la entidad y sin acudir a los mecanismos disponibles para verificarlo o solicitar su revisión”.

Efecto. Se agrega al final: “Las cifras de $596.022.000 y $5.960.220 ilustran la magnitud del error de la base de área dentro del criterio adoptado por la propia entidad; no constituyen una cuantificación fiscal, que se efectúa exclusivamente en la Observación No. 6”.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (6) - CANON PACTADO SUPERIOR A LAS CONDICIONES REALES DEL MERCADO INMOBILIARIO LOCAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

Condición: La Personería de Barrancabermeja pactó y pagó un canon mensual de $21.000.000 por el arrendamiento de un inmueble de 660 m² de área construida, lo que equivale a un valor unitario de $31.818/m²/mes.

La verificación independiente de las condiciones del mercado inmobiliario local practicada por esta auditoría, siete ofertas de inmuebles comerciales de Barrancabermeja, cada una comprobada en su ficha individual de detalle y soportada con captura de pantalla como papel de trabajo - acredita que ninguna oferta de área comparable alcanza ese valor unitario. En el segmento de inmuebles de 250 m² o más, el mercado local se ofrece entre $16.129 y $24.561/m²/mes, con mediana de $19.802/m²/mes.

El referente adoptado por esta auditoría para determinar el valor de mercado del inmueble arrendado es el local comercial de 505 m² ubicado en el barrio San Luis, Comuna 1 de Barrancabermeja, anunciado expresamente como “Sector comercial”, con distribución en salón amplio, siete salones aptos para oficinas o salas de reuniones, bodega, bóveda de almacenamiento y dos zonas de cafetería, ofrecido en $10.000.000 mensuales, equivalentes a $19.802/m²/mes (Ciencuadras, código 3645210).

Aplicado ese valor unitario al área construida del inmueble arrendado, el canon de mercado del componente inmueble asciende a $13.069.307 mensuales, frente a los

$20.000.000 que el contrato destina a ese mismo componente ($21.000.000 menos $1.000.000 correspondientes al mobiliario). El componente inmueble del canon equivale por tanto a 1,5303 veces el valor de mercado, esto es, un exceso del 53,03%.

Con la serie completa de cuentas de cobro, facturas electrónicas y comprobantes de egreso, la composición tributaria del precio está acreditada período por período: en los siete primeros períodos (03/01/2025 a 02/08/2025) el precio de $21.000.000 se cobró íntegramente como canon mediante cuentas de cobro, sin discriminación de IVA, y las retenciones se practicaron sobre esa base; en los cinco períodos restantes (facturas FV1 a FV5, del 03/08/2025 al 30/12/2025) el precio se descompone en base gravable e IVA del 19%.

Por consiguiente, la comparación con el mercado se realiza sobre precio total en los siete períodos sin IVA y sobre base gravable en los cinco períodos con IVA, con lo que la cuantía del daño queda depurada del componente tributario que no retribuye el uso del inmueble:

La cuantificación del posible daño patrimonial se practica en términos ciertos y determinados y no como rango estimativo conforme al numeral 1.4.1.8 de la GAT 4.0 exige que el hallazgo con presunta incidencia fiscal se traslade debidamente cuantificado. Por ello se adopta un comparable único, seleccionado con los criterios de homogeneización del método comparativo o de mercado previstos en los artículos 3 y 7 del Decreto 1420 de 1998, compilado en el Decreto 1170 de 2015, y en la Resolución IGAC 620 de 2008, vigente al momento de los hechos:

Criterio de homogeneización	Inmueble arrendado (contrato 001-2025)	Comparable adoptado (505 m², San Luis)	Grado de correspondencia
Municipio / mercado	Barrancabermeja	Barrancabermeja	**Idéntico**
Comuna	**Comuna 1**	**Comuna 1** (San Luis)	**Idéntico**
Sector de mercado según la oferta	"Sector Comercial"	anunciado como "Sector comercial"	**Idéntico**
Uso y destinación	Comercial (catastro C-COMERCIAL); uso efectivo como sede de oficinas públicas	Comercial; distribución en siete salones para oficinas o salas de reuniones	**Equivalente funcional**
Dotaciones de origen bancario	Antigua oficina bancaria (bóveda, áreas de atención)	Cuenta con **bodega y bóveda de almacenamiento**	**Equivalente**
Área	660 m² construidos	505 m²	Mismo segmento de gran superficie (≥250 m²); diferencia del 23,5%

Modalidad	Arrendamiento	Arrendamiento (oferta de renta, no de venta)	**Idéntico**
Naturaleza del dato	Canon efectivamente pactado	Canon efectivamente ofrecido, verificado en ficha individual	**Comparable directo de renta**

Razones que sustentan la elección de este referente y no de otro:

1. **Es el único comparable que satisface simultáneamente los cuatro criterios determinantes del valor**: misma comuna, mismo sector de mercado, misma destinación comercial con distribución de oficinas y misma escala de gran superficie.
2. **Es un dato de renta y no de venta.** A diferencia del avalúo adoptado por la entidad, que partió de precios de **venta** por metro cuadrado y de ellos derivó aritméticamente un canon aplicando un porcentaje, este referente es un **canon de arrendamiento efectivamente ofrecido en el mercado**, que es precisamente el objeto de comparación que exige el numeral 1 del art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015.
3. **Su valor unitario coincide exactamente con la mediana del segmento de escala comparable** ($19.802/m²/mes). Esta doble convergencia, comparable individual y medida estadística central, acredita que no se trata de un dato atípico ni escogido para maximizar el daño, sino del valor representativo del mercado en ese segmento.
4. **Es el referente más favorable al sujeto de control entre los técnicamente admisibles.** El comparable de escala prácticamente idéntica, local de **620 m²** del Sector Comercial, en esquina, a $16.129/m²/mes, arrojaría un canon de mercado de $10.645.161 y un detrimento sustancialmente mayor. Se descarta deliberadamente en favor del comparable de $19.802/m².
5. **Se descartan expresamente los demás elementos de la muestra por falta de homogeneidad**: los locales de 200 m² (barrio Colombia, $32.500/m²) y 134,5 m² (Nueva Esperanza, $29.740/m²), aunque situados en la Comuna 1, son de escala tres a cinco veces menor y su valor unitario responde al efecto de escala acreditado en el numeral I.2, caída del 50,4% en el valor por metro cuadrado entre 200 y 620 m², no a la localización; el de 509 m² y el de 300 m² está en la Comuna 2 y el de 285 m² en la Comuna 3.
6. **El referente es homogéneo en su composición tributaria.** La oferta de $10.000.000 por 505 m² es un precio de arrendamiento publicado sin

discriminación de IVA, y se compara contra el canon pactado igualmente sin IVA: contra el precio total en los períodos en que la facturación no discriminó el impuesto, y contra la base gravable en el período en que sí lo hizo. Los descuentos de ley del 9,3% no requieren depuración porque son neutros en la comparación: se aplicarían en idéntica proporción a cualquier arrendador que contratara con la entidad, incluido el del inmueble tomado como referente.

7. **Se prescinde de promedios agregados** (media de la muestra total o del segmento) porque mezclan inmuebles de escalas y comunas dispares y arrojan un valor de referencia no atribuible a ningún inmueble real.

Criterio: Artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que imponen el deber de verificar las condiciones del mercado inmobiliario y de analizar y comparar las opciones de arrendamiento disponibles; artículo 2.2.1.1.2.1.1 ibidem; artículos 3, 23, 25 (numerales 7 y 12), 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993 (principios de economía y responsabilidad); artículo 87 de la Ley 1474 de 2011; artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, este último modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020 (gestión fiscal antieconómica e ineficiente); artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

.

Causa. Posiblemente por ausencia del estudio del sector (Observación No. 1) y adopción del avalúo del arrendador como única referencia de precio (Observaciones No. 2 y 5) y a la aplicación de una fórmula aritmética derivada de una norma de vivienda urbana inaplicable al caso (Observación No. 3), La entidad sustituyó la comparación de cánones reales de arrendamiento, que era su deber legal, por un porcentaje aplicado sobre un valor de venta estimado por el interesado.

Efecto. Erogación de recursos públicos por encima del valor de mercado del bien recibido, sin contraprestación adicional que lo justifique, con un **presunto detrimento patrimonial estimado $66.952.769 para la vigencia 2025**, conforme al siguiente análisis:

Concepto	Valor
Valor unitario de mercado adoptado (comparable 505 m², Comuna 1, sector comercial)	**$19.802/m²/mes**
Área construida del inmueble arrendado	660 m²
(a) Valor mensual de mercado del inmueble (660 m² × $19.802/m²)	$13.069.307

(b) Componente **inmueble** del canon, períodos 01 a 07 ($21.000.000 − $1.000.000)	$20.000.000
(c) = (b) – (a) presunto sobrecosto mensual en los períodos sin IVA	$6.930.693
(d) = (c) × 7 presunto Sobrecosto acumulado de los siete períodos sin IVA	**$48.514.851**
(e) Base gravable mensual en los **períodos 08 a 11**, según facturas FV1 a FV4 (excluido IVA de $3.352.941 mensuales)	$17.647.059
(f) Componente mobiliario depurado de IVA ($1.000.000 ÷ 1,19)	$840.336
(g) = (e) − (f) Componente inmueble sin IVA	$16.806.723
(h) = (g) − (a) presunto Sobrecosto mensual, períodos con IVA	$3.737.416
(i) = (h) × 4 presunto Sobrecosto acumulado de los cuatro períodos con IVA	**$14.949.663**
(j) Base gravable del período final de 28 días, según factura FV5 (excluido IVA de $3.129.412)	$16.470.588
(k) Componente mobiliario de 28 días, depurado de IVA ($840.336 × 28/30)	$784.314
(l) = (j) − (k) Componente inmueble del período final	$15.686.275
(m) Valor de mercado del inmueble, 28 días ($13.069.307 ÷ 30 × 28)	$12.198.020
(n) = (l) − (m) Presunto Sobrecosto del período final	**$3.488.255**
PRESUNTO DETRIMENTO PATRIMONIAL - vigencia 2025 (d+i+n)	**$66.952.769**

Nota: Los valores se presentan redondeados.

Análisis de la respuesta

6.1. Síntesis de la réplica.

La Personería solicita retirar la observación y sus incidencias fiscal y disciplinaria porque, a su juicio, el valor de $19.802/m²/mes no demuestra con certeza el valor de mercado. Sus argumentos son los siguientes:

- En el expediente físico reposaban los Contratos 1299-2024 y 0512-2023;
- Una sola oferta no prueba el mercado, y una oferta no equivale a una transacción;
- Pertenecer a la misma comuna no acredita homogeneidad;
- No se ajustó la diferencia de área del 23,5%;
- La muestra tiene dispersión;
- Las ofertas son de 2026, y el comparable no habría estado apto en 2025;
- Debe identificarse al profesional que hizo el estudio y su registro RAA;
- No se demostró que el comparable satisficiera las necesidades institucionales;

- Las partes pueden pactar libremente el canon.

6.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por $66.952.769.

6.3. Fundamentos

6.3.1.La auditoría hizo la verificación que la entidad omitió

La Personería no verificó el mercado antes de contratar (Observación No. 1). Ante esa omisión, la auditoría tuvo que realizar la verificación para establecer un referente de valor. La entidad que no produjo ningún estudio no puede exigir del órgano de control una certeza superior a la que ella misma estaba obligada a construir y no construyó. Aun así, la cuantificación se construyó con criterios conservadores, todos en favor del sujeto de control, como se explica a continuación.

6.3.2.Cada objeción metodológica opera a favor de la entidad

OBJECIÓN	EFECTO REAL SOBRE LA CUANTÍA
La oferta no es una transacción	El precio de oferta es ordinariamente superior al de cierre. Usarlo eleva el valor de mercado y reduce el sobrecosto.
Las ofertas son de 2026	Los cánones suelen incrementarse cada año, así que los valores de 2026 tienden a ser superiores a los de enero de 2025. Usarlos reduce el sobrecosto.
No se ajustó la diferencia de área (505 m² frente a 660 m²)	La propia muestra demuestra que el valor unitario disminuye cuando el área aumenta: cae 50,4% entre 200 m² y 620 m². Ajustar por escala habría reducido el valor unitario del inmueble de 660 m² y aumentado el sobrecosto. No ajustarlo favorece a la entidad.
Hay un comparable de mayor escala con menor valor	El local de 620 m² del Sector Comercial ($16.129/m²) habría arrojado un detrimento mayor. Se descartó deliberadamente.

Ninguna de las objeciones, por tanto, demuestra que el daño sea inferior al calculado. Si se corrigieran en el sentido que la entidad propone, la cuantía aumentaría.

6.3.3.El sobrecosto no depende del comparable escogido.

La existencia del daño no descansa en una sola oferta. Se verifica con cualquier referente admisible de la muestra y con los propios referentes de la entidad:

- El valor más alto del segmento de gran superficie. Con $24.561/m²/mes, el valor de mercado del inmueble sería $16.210.260 mensuales, inferior a los $20.000.000 del componente inmueble. Con la misma depuración tributaria de la observación, el sobrecosto de 2025 sería de $29.470.731.

- El Contrato 1299-2024 que invoca la propia entidad. Arroja $26.008/m² según la tabla aportada por la Personería, es decir, $17.165.280 mensuales para 660 m², también inferior a $20.000.000.

El daño es, por tanto, cierto, con ningún referente comparable de rentas se alcanza el canon pactado. La dispersión de la muestra afecta la magnitud, no la existencia del sobrecosto. Dentro del rango admisible, la auditoría adoptó un valor que coincide con la mediana del segmento, sin seleccionar el más gravoso para la entidad.

6.3.4.El estudio posterior es prueba válida del mercado de 2025.

El Consejo de Estado confirmó una responsabilidad fiscal soportada en un estudio de mercado practicado con posterioridad por el órgano de control, al encontrar que reflejaba precios y condiciones comparables a los de la época de la contratación[17]. En este caso, la diferencia temporal favorece a la entidad, como quedó explicado.

La afirmación de que el comparable no estaba apto para ocuparse en 2025 no tiene soporte probatorio. Además, el comparable se usa como indicador del valor de las rentas en el mercado, no como el inmueble que la entidad debía arrendar.

6.3.5.Los Contratos 1299-2024 y 0512-2023 no desvirtúan el sobrecosto

Su valoración se efectuó en la Observación No. 1, numeral 3.3. Respecto del canon de $25.142.810 pagado en 2023 por la Alcaldía Distrital por el mismo edificio, la presente auditoría tiene por objeto la gestión contractual de la Personería en la vigencia 2025. No le corresponde evaluar un proceso de otra entidad, celebrado para una necesidad distinta, en otra fecha y bajo otras condiciones. Esas condiciones inciden directamente en el valor: el uso, las dependencias, el plazo, la dotación y la intermediación inmobiliaria con su eventual IVA y comisión.

Correspondía a la Personería demostrar antes de contratar que ese antecedente era comparable, y no lo hizo. Un precio histórico pagado no equivale a un estudio de mercado cuando no permite conocer las condiciones de lo contratado[18].

[17] Ibidem, párrafos. 168 a 170
[18] Ibidem, párrafos. 171 a 172.

6.3.6.La verificación de rentas no requiere avaluador inscrito en el RAA

La auditoría no practicó un avalúo del inmueble. Verificó las condiciones del mercado de arrendamiento, que es la misma actividad que el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 impone a las entidades.

La propia Personería sostuvo en su respuesta a la Observación No. 5 que esa norma no exige a la entidad contar con un avaluador para cumplirla. No puede exigir entonces a la Contraloría una calidad profesional que niega necesitar para sí misma.

La metodología completa está en el informe preliminar: criterios de selección, razones de descarte, depuración tributaria período por período y cálculo. Los papeles de trabajo, con las fichas y capturas de cada oferta, están a disposición de la entidad.

6.3.7.Las necesidades institucionales no fueron definidas por la entidad.

El comparable es un local comercial de la Comuna 1, anunciado como *"Sector comercial",* con salón amplio, siete salones aptos para oficinas o salas de reuniones, bodega, bóveda y dos zonas de cafetería. Es funcionalmente equivalente a una antigua oficina bancaria usada como sede de oficinas públicas.

La entidad le exige a la auditoría demostrar equivalencia con necesidades de accesibilidad, transporte, atención y archivo que nunca definió ni cuantificó en sus estudios previos (Observación No. 1, numeral 3.6). No puede invocar ahora, para desvirtuar la comparación, requisitos que omitió establecer cuando contrató.

6.3.8.El libre pacto del canon no legitima el sobreprecio con recursos públicos

La libertad de las partes para fijar el canon en el derecho privado no rige sin límites cuando quien paga es una entidad estatal. El precio de un contrato estatal está sujeto a los principios de economía y responsabilidad (artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993) y a la regla especial del artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que existe precisamente para impedir que el canon se fije por acuerdo con el arrendador sin verificar el mercado.

La propia doctrina que cita la entidad se refiere a relaciones entre particulares.

6.3.9.Elementos de la incidencia fiscal

En la etapa de auditoría, el hallazgo fiscal exige un daño estimado, cierto y cuantificable, y la identificación de la conducta y de los gestores fiscales. No requiere el juicio definitivo de responsabilidad, que se adelanta con plenas garantías

en el proceso de responsabilidad fiscal regulado por la Ley 610 de 2000. Esos elementos concurren:

Daño: un mayor valor pagado por el uso del inmueble frente a cualquier referente comparable de rentas del mercado, cuantificado en $66.952.769 y depurado del componente tributario.

Conducta: fijar el canon sin verificar el mercado, sobre la base del avalúo del arrendador y de una fórmula de una norma que la misma entidad reconoce como inaplicable (Observaciones Nos. 1 a 5).

Nexo: la omisión del deber de verificar el mercado fue la condición que permitió pactar y pagar un canon sin referente objetivo.

Si en el proceso de responsabilidad fiscal se considera necesario, la cuantía podrá precisarse mediante prueba técnica, sin que ello afecte la configuración del hallazgo.

6.3.10. Presunta incidencia disciplinaria

Se mantiene, con fundamento en los deberes, conductas y servidores identificados en las Observaciones Nos. 1, 2 y 5, a las cuales se remite. La calificación corresponde a la autoridad disciplinaria.

6.3.11. Conclusión

Las objeciones metodológicas de la entidad, si se acogieran, aumentarían la cuantía en lugar de reducirla. El sobrecosto subsiste con el valor más alto del segmento comparable y con el propio Contrato 1299-2024 que invoca la Personería. La cifra adoptada es conservadora y se mantiene.

Por lo ampliamente expuesto, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO no. 6 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por $66.952.769.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (7) - DOBLE PAGO DEL MOBILIARIO Y ARRENDAMIENTO DE BIENES MUEBLES BAJO CAUSAL DE CONTRATACIÓN DIRECTA PREVISTA PARA INMUEBLES DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

Condición. El avalúo adoptado declara expresamente: *"El inmueble tiene aires acondicionados y mobiliario que hace parte de este avalúo"* y *"El valor del inmueble incluye los muebles y divisiones de oficina relacionados en el informe"*. No obstante, la entidad pactó **$1.000.000 mensuales adicionales** "equivalente al canon de arrendamiento del mobiliario", de modo que el mobiliario se remunera dos veces: una dentro del 1% aplicado sobre el valor comercial que ya lo incluye, y otra como canon separado.

El mobiliario, además, se describe como **usado y de segunda mano**, sin avalúo propio, sin inventario valorizado y sin estudio de mercado del alquiler de muebles.

Adicionalmente, la causal invocada (art. 2, num. 4, lit. i) Ley 1150 de 2007) y su reglamento (art. 2.2.1.2.1.4.11 Decreto 1082 de 2015) se refieren exclusivamente al arrendamiento de **inmuebles**, no de bienes muebles, sin que la entidad haya justificado la modalidad de selección para ese componente.

Criterio. Artículo 2, numeral 4, literal i), de la Ley 1150 de 2007 (alcance de la causal de contratación directa, limitada a bienes inmuebles); artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.11, 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015; artículos 3, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 (deberes de la supervisión); artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, este último modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020; artículo 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina posiblemente en la estructuración conjunta e indiferenciada de dos objetos de naturaleza jurídica distinta; omisión de tasación independiente del componente mueble.

Efecto. Pago duplicado por el mismo bien y elusión de la modalidad de selección aplicable al componente mueble. con un presunto detrimento patrimonial determinado en **$11.145.658** para la vigencia 2025, conforme al siguiente análisis:

CONCEPTO	VALOR
Períodos 01 a 07, sin IVA: $1.000.000 × 7	$7.000.000
Períodos 08 a 11, base gravable depurada de IVA: ($1.000.000 ÷ 1,19) × 4 = $840.336 × 4	$3.361.344
Período final de 28 días: $840.336 × 28/30	$784.314
PRESUNTO DETRIMENTO PATRIMONIAL COMPONENTE MOBILIARIO, vigencia 2025	**$11.145.658**

Análisis de la respuesta

7.1. Síntesis de la réplica:

La Personería solicita retirar las incidencias fiscal y disciplinaria porque, a su juicio:

- que el avalúo exprese que el mobiliario "hace parte" del avalúo y que su valor lo "incluye" no demuestra un primer pago;
- no se identificó qué parte de los $1.906.422.000 corresponde a los muebles;
- el uso del mobiliario fue una contraprestación material, y tomar el 100% del pago como daño equivale a asignarle valor cero;
- ninguna norma exige un avalúo independiente de los muebles;
- en el expediente hay registros fotográficos que identifican el mobiliario;
- los muebles son inmuebles por adhesión o destinación (artículos 656 a 658 del Código Civil), y los $1.000.000 son un "precio simbólico que raya en lo irrisorio";
- un inmueble amoblado vale más que uno desocupado;
- la entidad reconoce que la causal de la Ley 1150 de 2007 se refiere solo a inmuebles, pero sostiene que la discusión sobre la modalidad no demuestra el daño.

7.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por $11.145.658.

7.3. Fundamentos

7.3.1. La propia entidad confirma que el mobiliario ya estaba remunerado en el canon del inmueble.

La réplica sostiene que los muebles son inmuebles por adhesión o destinación, que forman parte del inmueble que los contiene y que el canon "se reconoció por el uso del inmueble y sus inmuebles por destinación o adhesión". Esa afirmación confirma la observación.

Si el mobiliario es parte del inmueble, su uso quedó remunerado con el canon del inmueble. Los $1.000.000 adicionales pagan por segunda vez lo que la entidad ya pagaba. La Personería no puede sostener al mismo tiempo que los muebles son parte del inmueble, para justificar la causal de contratación, y que son un bien distinto con precio propio, para justificar un segundo pago.

7.3.2. El primer pago está identificado: es el canon del inmueble derivado del avalúo.

El primer pago no requiere una desagregación adicional, porque está en el propio soporte del precio que la entidad adoptó. El avalúo afirma que *"el inmueble tiene*

aires acondicionados y mobiliario que hace parte de este avalúo" y que *"el valor del inmueble incluye los muebles y divisiones de oficina relacionados en el informe"*. La entidad fijó el componente inmueble en $20.000.000 aplicando un porcentaje sobre ese valor total, que incluye los muebles. Por tanto, el canon del inmueble ya remunera el uso del mobiliario.

Si la Personería consideraba que los muebles debían remunerarse por separado, le correspondía descontar su valor del avalúo antes de aplicar el porcentaje y justificar en los estudios previos el precio del componente mueble. No lo hizo. Exigirle ahora a la auditoría que realice esa desagregación equivale a trasladarle la carga de planeación que la entidad omitió. La falta de desagregación es, precisamente, el hecho reprochado.

7.3.3. La contraprestación ya fue pagada; los $1.000.000 no tienen contraprestación adicional.

No se discute que los muebles existieron ni que la Personería los usó. Los registros fotográficos y el inventario publicado en SECOP II acreditan su existencia, pero no les asignan valor ni desvirtúan que ya estaban incluidos en el avalúo y, por ende, en el canon del inmueble.

El daño no consiste en atribuir valor cero al uso del mobiliario. Consiste en que ese uso se pagó dos veces: una dentro del canon del inmueble y otra como canon separado. Cuando un mismo uso se paga dos veces, el segundo pago carece en su totalidad de contraprestación. Por eso el daño equivale al 100% del componente separado, depurado de IVA en los períodos facturados (artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020).

7.3.4. Los argumentos del "precio irrisorio" y del "inmueble amoblado" se contradicen.

La entidad califica los $1.000.000 como un "precio simbólico que raya en lo irrisorio" y, al mismo tiempo, alega que un inmueble amoblado vale más que uno desocupado. Ninguna de las dos afirmaciones tiene soporte de mercado, avalúo o inventario valorizado. Y si el mayor valor del inmueble amoblado fuera cierto, ya estaría reflejado en el avalúo que incluye los muebles y, por tanto, en el canon del inmueble.

Que un precio sea bajo no lo convierte en debido cuando lo que se paga ya estaba remunerado. Para el daño fiscal, la pregunta no es si el precio es alto o bajo, sino si existía una prestación adicional que lo justificara, y no existía.

7.3.5.La auditoría no exige un avalúo de cada mueble

La observación no impone un avalúo individual de cada silla o escritorio. Constata que la entidad pactó un precio separado por el mobiliario sin ningún soporte de su valor, ni avalúo, ni inventario valorizado, ni estudio de mercado. Ese precio separado, además, recaía sobre bienes que el avalúo adoptado ya incluía.

El deber infringido es el de justificar el valor del contrato en los estudios previos (artículo 25, numerales 7 y 12, de la Ley 80 de 1993), que la propia réplica reconoce.

7.3.6.La entidad reconoce el reproche sobre la modalidad de selección.

La réplica acepta que la causal del literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 se refieren solo a inmuebles, y que ello *"no elimina la necesidad de justificar jurídicamente el tratamiento contractual dado al componente mobiliario".* Esa justificación no existe en el expediente. Con ello, el reproche administrativo y disciplinario sobre la modalidad queda confirmado por la propia entidad.

La observación ya distingue los dos planos que la entidad dice que se confunden. La irregularidad en la modalidad sustenta la incidencia disciplinaria. El daño fiscal se funda en el doble pago, como se expuso en líneas anteriores, no en la modalidad.

El argumento de eficiencia tampoco desvirtúa el hallazgo. La auditoría no reprocha que la sede se arrendara con su dotación. Reprocha que esa dotación, ya incluida en el canon del inmueble, se pagara además por separado.

7.3.7.Sobre la revisión del expediente.

La valoración de los registros fotográficos se efectuó en el numeral 7.3.3: acreditan la existencia del mobiliario, que la observación no discute, y no alteran la conclusión. La cita de la GAT no aporta evidencia que desvirtúe el doble pago.

7.3.8.Elementos de la incidencia fiscal y disciplinaria

En la etapa de auditoría concurren los elementos de la Ley 610 de 2000:

Daño: $11.145.658, que corresponde a los pagos separados por el mobiliario durante 2025, depurados de IVA. Es cierto y está cuantificado con las cuentas de cobro y facturas de la entidad.

Conducta: pactar y pagar un canon separado por bienes ya incluidos en el valor que soportó el canon del inmueble, sin justificar su precio ni su modalidad.

Nexo: el pago separado deriva directamente de esa estructuración del precio.

El juicio definitivo de responsabilidad corresponde al proceso de responsabilidad fiscal. Las incidencias se mantienen respecto de los servidores intervinientes identificados en las observaciones precedentes, y su calificación corresponde a las autoridades competentes.

Para evitar una doble cuantificación, el mobiliario se excluyó del componente inmueble en la comparación de mercado de la Observación No. 6. Ambos daños son independientes y no se superponen.

7.3.9.Conclusión

La propia réplica afirma que los muebles forman parte del inmueble y que el canon remuneró el uso del inmueble con sus bienes por adhesión o destinación. El avalúo del que se derivó ese canon declara que su valor incluye los muebles. En consecuencia, los $1.000.000 mensuales constituyen un segundo pago por el mismo uso, sin contraprestación adicional. La entidad reconoce, además, que la causal invocada no comprende bienes muebles.

Resultado de lo expuesto, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 7 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por $11.145.658.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (8) - DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN EN LOS ESTUDIOS PREVIOS Y EN EL PLAZO CONTRACTUAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. Los estudios previos fechados en **enero de 2025** establecen que *"la vigencia del contrato será de once (11) meses ... sin exceder el 31 de Diciembre de **2024"***, y su acápite de valor razona sobre "la vigencia 2024". Los estudios previos de la adición (noviembre de 2025) reproducen íntegramente el mismo texto, incluidas las referencias a la vigencia 2024 y al avalúo ya vencido.

El contrato se pactó por 11 meses cuando la necesidad de una sede permanente de la entidad es anual y previsible, obligando a una adición de **28 días** por

$19.600.000 tramitada el 26 de noviembre de 2025 para cubrir el último mes del año.

Criterio. Art. 25, num. 7 y 12, Ley 80 de 1993; art. 87 Ley 1474 de 2011; arts. 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 (estudios y documentos previos), en particular su numeral 2, sobre el objeto a contratar y su plazo

Causa. Obedece posiblemente a la Elaboración de estudios previos por réplica de plantillas de vigencias anteriores sin control de calidad documental; deficiente programación del plazo frente a una necesidad de carácter permanente.

Efecto. Documentos previos con información inconsistente e inidónea como soporte del contrato; fraccionamiento temporal innecesario del plazo y trámite adicional evitable; riesgo de interrupción del servicio de un órgano de control al cierre de la vigencia.

Análisis de la respuesta

8.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta la observación como oportunidad de mejora. Reconoce las referencias erróneas a la vigencia 2024 y se compromete a estructurar los arrendamientos por la anualidad completa. Precisa que esas referencias son inconsistencias formales, que el plazo de 11 meses y la adición de 28 días no constituyen por sí mismos una irregularidad ni causaron daño, y que se buscó observar el principio de anualidad del artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

8.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta en cuanto reconoce la observación. se configura hallazgo administrativo, en los términos del informe preliminar, para su inclusión en el plan de mejoramiento.

8.3. Fundamentos

1. La entidad reconoce los hechos. Admite que los estudios previos de enero de 2025 y los de la adición de noviembre de 2025 refieren la vigencia 2024. Que los documentos que soportan un contrato y su adición contengan datos de otra vigencia no es una cuestión menor: compromete su idoneidad como soporte de la decisión.
2. El principio de anualidad no justifica el plazo de 11 meses. La vigencia fiscal va del 1 de enero al 31 de diciembre (artículo 14 del Decreto 111 de 1996). El contrato pudo pactarse desde el inicio por todo el período disponible de la

vigencia. La propia adición de 28 días, ejecutada dentro de 2025, demuestra que era presupuestalmente viable. La anualidad no explica el fraccionamiento; lo hace evidente.

3. La observación no tiene incidencia disciplinaria ni fiscal. No se imputó daño ni responsabilidad. El reproche es administrativo: la planeación fue deficiente y obligó a un trámite adicional evitable (artículo 25, numerales 7 y 12, de la Ley 80 de 1993 y artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. Que el servicio no se haya interrumpido no desvirtúa la deficiencia.

8.4. Conclusión

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 8, que la entidad deberá incluir en el plan de mejoramiento.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (9) - MOTIVACIÓN INSUFICIENTE DE LA NO EXIGENCIA DE GARANTÍAS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. El expediente justifica la no exigencia de garantías afirmando que ***"no se exigirá garantía, toda vez que las partes integrantes del acuerdo así lo establecen"*,** sobre un contrato cuyo valor total ejecutado asciende a $250.600.000 y en el que el arrendador asume obligaciones de mantenimiento, reparación y entrega del inmueble con impuestos y servicios al día.

Criterio. Art. 7 Ley 1150 de 2007; art. 2.2.1.2.1.4.5 Decreto 1082 de 2015 (la no exigencia es **facultativa y debe justificarse en el análisis de riesgos**, no acordarse por las partes); art. 4 Ley 80 de 1993.

Causa. Probablemente a confusión entre una decisión unilateral motivada de la entidad y un acuerdo bilateral; matriz de riesgos genérica que no evalúa el riesgo de incumplimiento de las obligaciones del arrendador y confusión entre la no exigencia de garantías, facultad que el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015 confiere expresamente a la entidad en la contratación directa y la justificación que esa misma norma impone como condición del ejercicio de la facultad.

Efecto. Ausencia de cobertura frente a los riesgos de incumplimiento de obligaciones de conservación y de saneamiento del inmueble, con la consecuente exposición patrimonial de la entidad.

Análisis de la respuesta

9.1. Síntesis de la réplica:

EL sujeto de control acepta la observación como oportunidad de mejora en la motivación de los estudios previos. Precisa que, en la contratación directa, exigir garantías es facultativo; que el pago mes vencido reducía su exposición; que puede ejercer el derecho de retención previsto en el Código Civil; y que no se materializó daño.

9.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta en cuanto reconoce la observación. se configura hallazgo administrativo, en los términos del informe preliminar, para su inclusión en el plan de mejoramiento.

9.3. Fundamentos

1. La observación nunca afirmó que la póliza fuera obligatoria. Su propio criterio indica que no exigir garantías “es facultativa y debe justificarse en el análisis de riesgos, no acordarse por las partes” (artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015).
2. La entidad reconoce que la justificación consignada “*las partes integrantes del acuerdo así lo establecen”* era insuficiente. Ese es exactamente el hecho reprochado.
3. Las razones que ahora expone no constan en los estudios previos. El pago mes vencido y el derecho de retención son argumentos posteriores. La motivación debía constar en el análisis de riesgos al momento de decidir. Además, esos argumentos no cubren todos los riesgos señalados:
   - El pago mes vencido protege frente a pagos anticipados, pero no frente al incumplimiento de las obligaciones de conservación, reparación y saneamiento del arrendador.
   - El derecho de retención es un mecanismo de defensa posterior, no un análisis previo del riesgo.

4. La observación no tiene incidencia fiscal. Que no se haya materializado un daño no es relevante para un reproche administrativo de planeación.

9.4. Conclusión

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 9, que la entidad deberá incluir en el plan de mejoramiento.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (10) - INCONSISTENCIAS EN LA IDENTIFICACIÓN JURÍDICA Y FÍSICA DEL INMUEBLE DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. i. El estado de cuenta del impuesto predial vigente registra como propietario a **"DAVIVIENDA CORPORACIÓN COLOMBIANA"**, sin actualización a favor del arrendador. **ii.** La anotación 003 del folio 303-41097 registra la transferencia a Javier Humberto Ochoa Castro mediante Escritura 2859 del 29/12/2023 bajo la especificación **"TRANSFERENCIA DE DOMINIO A TÍTULO DE LEASING HABITACIONAL DE VIVIENDA FAMILIAR"**, con **valor del acto de $5.190.000**, respecto de un inmueble de destinación comercial; la anotación 004 corresponde a una escritura aclaratoria "en cuanto al acto específico objeto de transferencia". **iii.** Las áreas del inmueble difieren según la fuente: 660 m² (avalúo v.1), 701 m² (avalúo v.2), 679 m² (catastro), 453,91 m² (área privada registral) y 312,00 m² (área privada medida). **iv.** El objeto contractual y la dirección de notificaciones de la entidad citan "Calle 49 No. 5-34", mientras el folio y el catastro identifican "Calle 49 No. 5-28/30/34".

Criterio. Art. 25, num. 7, Ley 80 de 1993; art. 2.2.1.1.2.1.1 Decreto 1082 de 2015.

Causa. Al parecer obedece a una verificación documental incompleta en la etapa precontractual; ausencia de inspección técnica y de conciliación de áreas por parte de la entidad.

Efecto. Indeterminación del objeto y de la base de cálculo del canon; imposibilidad de verificar la correspondencia entre el área efectivamente recibida y el precio pagado; riesgos jurídicos sobre la aptitud del título para el arrendamiento comercial pactado.

Análisis de la respuesta

10.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta la observación como oportunidad de mejora y se compromete a conciliar previamente la información registral, catastral, predial y técnica de los inmuebles. Solicita, sin embargo, reconsiderar el efecto de *"indeterminación del objeto"* con los siguientes argumentos:

- El inmueble se recibió y usó, y el folio de matrícula prevalece sobre el estado de cuenta predial;
- Las anotaciones registrales deben leerse junto con las escrituras;
- Las áreas citadas corresponden a conceptos distintos de propiedad horizontal (ley 675 de 2001);
- El arrendamiento se pactó como cuerpo cierto y no por cabida (artículo 1889 del código civil).

10.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta en cuanto reconoce la observación. no se acoge la solicitud de modificar el efecto. se configura hallazgo administrativo, en los términos del informe preliminar.

10.3. Fundamentos

1. La observación no niega la titularidad del arrendador ni que el inmueble se haya recibido. Reprocha que la entidad no verificara ni conciliara antes de contratar la información contradictoria del expediente:
   - Un predial a nombre de Davivienda;
   - Una tradición inscrita como "leasing habitacional de vivienda familiar" sobre un inmueble comercial, con escritura aclaratoria;
   - Dos nomenclaturas distintas.

   La propia réplica sostiene que las anotaciones "deben analizarse integralmente con el contenido de los respectivos instrumentos públicos". Ese análisis no consta en los estudios previos, y las escrituras no obran en el expediente. Con ello la entidad confirma la omisión.
2. La réplica afirma que no puede hablarse de contradicción "sin determinar previamente qué concepto técnico representa cada una de esas superficies". Esa determinación previa era deber de la entidad, y la propia Personería se compromete a efectuarla en adelante, *"dejando claramente identificados en los*

estudios previos … las diferentes clases de área". Al momento de contratar no lo hizo.

3. El canon no se fijó de manera autónoma por cuerpo cierto, se derivó del avalúo, que calculó el valor del inmueble multiplicando un precio por metro cuadrado por un área (453,91 m²).

En el método escogido por la propia entidad, el área determina el precio. Por eso el efecto se refiere a la indeterminación de la base de cálculo del canon y del objeto en los documentos precontractuales, no a la identidad física del bien.

4. La observación es administrativa y no imputa daño. Sus consecuencias económicas se tratan en las Observaciones Nos. 5 y 6.

10.4. Conclusión

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 10 que la entidad deberá incluir en el plan de mejoramiento.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (11) - SUPERVISIÓN MERAMENTE FORMAL: ACTAS DE CUMPLIMIENTO PARCIAL DE CONTENIDO VACÍO Y SIN VERIFICACIÓN MATERIAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. Las once actas parciales (GCC-F-036, Versión 02) que soportaron los pagos de la vigencia contienen una **única frase formularia idéntica** en todos los períodos: ***"Se deja constancia que para la fecha el contratista ha cumplido a cabalidad con el objeto del contrato".*** Ninguna de ellas consigna: verificación del estado de conservación del inmueble, ni del cumplimiento de las obligaciones de mantenimiento y reparación a cargo del arrendador; verificación del área efectivamente entregada y usada, cuando el expediente registra cinco áreas distintas para el mismo inmueble (660 / 701 / 679 / 453,91 / 312,00 m²); inventario del mobiliario por el cual se pagaban $1.000.000 mensuales adicionales (solo un Excel sin firmas en la etapa precontractual); constancia sobre el pago de impuestos y servicios públicos a cargo del arrendador; ni (v) análisis alguno sobre la composición del precio pagado. El balance económico de todas las actas

registra $21.000.000 íntegros como canon ejecutado, incluso en las actas 008 a 011, cuyas facturas discriminan IVA.

Criterio. Arts. 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; **Manual de Contratación GCC-M-001 v.03, numeral 1.2**, obligaciones del supervisor Nos. **4** (verificación documental de la ejecución), **7** (certificación de recibo a satisfacción) y **15** (controlar y comprobar la calidad de lo requerido y la cantidad de los recursos utilizados **para efecto del pago**); numeral 6 del mismo Manual (verificación previa del *"cumplimiento satisfactorio de dicha ejecución"*); art. 26, num. 1 y 2, de la Ley 80 de 1993; arts. 1 y 2 de la Ley 87 de 1993 (autocontrol); art. 209 C.P.

Causa. Probablemente por el uso del formato de acta parcial como trámite habilitante del pago y no como instrumento de control; inexistencia de una lista de chequeo de verificación material aplicable a los contratos de arrendamiento; concentración de la supervisión en un único servidor sin instancia de revisión independiente.

Efecto. La entidad autorizó doce erogaciones por $250.600.000 sin que ningún documento acredite una verificación material de lo recibido. La certificación de *"cumplimiento a cabalidad"* carece de respaldo verificable y, en consecuencia, no constituye prueba idónea del recibo a satisfacción para efectos del pago.

Análisis de la respuesta

11.1. Síntesis de la réplica:

El sujeto de control no acepta la observación en los términos planteados, aunque la acoge como oportunidad de mejora documental. Sostiene que:

- En el arrendamiento la entrega se verifica al inicio y no debe repetirse cada mes;
- El inmueble se usó de forma permanente;
- Existe un informe del mobiliario con registro fotográfico;
- Las actas no deben reproducir cada mes todas las verificaciones;
- Una expresión uniforme no prueba que la supervisión fuera inexistente.

11.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo, en los términos del informe preliminar.

11.3. Fundamentos

La observación no afirma que la supervisión fuera inexistente ni que el inmueble no se recibiera. Afirma que las actas que soportaron los pagos no acreditan ninguna verificación material. El uso del inmueble no está en discusión. Que sea un *"hecho notorio"* no reemplaza el deber de documentar el seguimiento que exigen los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011

El arrendamiento sí impone obligaciones de tracto sucesivo que debían verificarse durante la ejecución. La auditoría no exige repetir cada mes la entrega del inmueble. Durante todo el plazo el arrendador debía mantener y reparar el bien y mantener al día impuestos y servicios, y el mobiliario por el que se pagaba un canon separado debía conservarse.
El supervisor debía controlar esas obligaciones y la composición de lo pagado antes de certificar el cumplimiento (Manual de Contratación GCC-M-001 v.03, obligaciones 4, 7 y 15). Ninguna acta lo hace.

La entidad no aporta evidencia de ninguna verificación. No allega informes de visita, comunicaciones con el arrendador, constancias de pago de servicios o impuestos ni conciliaciones del mobiliario.

Si esas verificaciones se hicieron, debían constar en el expediente. El informe y el registro fotográfico del mobiliario provienen de la etapa precontractual y no son actos de supervisión de la ejecución.
La réplica no controvierte que las actas consignen $21.000.000 como canon en los períodos facturados con IVA.

En la respuesta a la Observación No. 12, la entidad además reconoce que las actas 008 a 011 declaran *"NO RESPONSABLE DE IVA"* mientras aprueban facturas con IVA discriminado. Un acta que certifica datos contradictorios con los soportes del pago confirma que su contenido no fue objeto de verificación.

La entidad se compromete a incorporar *"verificaciones más detalladas de las obligaciones contractuales".* Ese compromiso presupone, precisamente, que no estaban en las actas.

11.4. Conclusión

A la luz de lo anterior, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 11, que la entidad deberá incluir en el plan de mejoramiento.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (12) - MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS DEL CONTRATO SIN ACTO MODIFICATORIO, SIN CONCEPTO PREVIO DEL SUPERVISOR Y SIN INTERVENCIÓN DEL COMITÉ DE SUPERVISIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición: A partir del período 08 (03/08/2025) el arrendador dejó de cobrar mediante cuenta de cobro y comenzó a expedir facturas electrónicas en calidad de *"Responsable del impuesto sobre las ventas - IVA",* descomponiendo el mismo precio de $21.000.000 en base gravable de $17.647.059 e IVA de $3.352.941.

La entidad aceptó, tramitó y pagó cinco facturas así estructuradas (FV1 a FV5) por un IVA acumulado de $16.541.176, ajustó en consecuencia todas sus retenciones e incorporó la Rete-IVA del 15%, sin que obre en el expediente:

(i) otrosí o acta de modificación del contrato;
(ii) concepto previo del supervisor sobre la modificación de las condiciones económicas;
(iii) constancia de convocatoria del Comité de Supervisión, competente por el Manual para resolver los aspectos tributarios del contrato en ejecución; ni
(iv) análisis presupuestal sobre la suficiencia de la apropiación frente a un impuesto no previsto.

Las actas parciales 008 a 011, contradictoriamente, siguen declarando *"RÉGIMEN TRIBUTARIO: NO RESPONSABLE DE IVA"* mientras aprueban el pago de facturas con IVA discriminado, y el Acta Final y de Liquidación no menciona el impuesto en absoluto, liquidando la totalidad como canon.

Criterio: Manual de Contratación GCC-M-001 v.03, numeral 1.2, obligación del supervisor No. 14: *"emitir concepto previo sobre la suspensión, reiniciación, modificación... y, en general, en todos los eventos que impliquen la modificación de las condiciones y términos contractuales",* y No. 18 (velar por el soporte presupuestal y solicitar las modificaciones necesarias); numeral 1.3 (competencia

del Comité de Supervisión en materia tributaria); arts. 40 de la Ley 80 de 1993; art. 209 C.P.

Causa: Se origina probablemente en la tramitación del pago como operación rutinaria de tesorería, sin análisis jurídico-tributario del cambio de régimen del contratista; omisión del deber de concepto previo; inoperancia del Comité de Supervisión como instancia de control; desactualización de los formatos de acta frente a la realidad tributaria del contratista.

Efecto: Mutación sustancial de la ecuación económica del contrato al margen de todo acto formal. Manteniéndose invariable la erogación de $21.000.000 mensuales, la contraprestación por el uso del inmueble y del mobiliario se redujo de $21.000.000 a $17.647.059, un 15,97%, durante cinco períodos, sin que la entidad negociara, documentara ni siquiera advirtiera esa reducción.

La entidad perdió así la oportunidad de renegociar el precio, de exigir la inclusión del impuesto por el contratista o de evaluar alternativas de arrendamiento en un escenario de encarecimiento real de la tenencia.

El expediente quedó además con información contradictoria y simultánea sobre el régimen tributario del contratista, actas que lo declaran *"no responsable de IVA"* frente a facturas que lo declaran responsable, contradicción que el acta de liquidación consolida al no discriminar el impuesto, con lo cual el expediente contractual no refleja la verdadera composición de lo pagado y se afecta la confiabilidad de la información contable y presupuestal de la vigencia (arts. 1 y 2 de la Ley 87 de 1993).

Análisis de la respuesta

12.1. Síntesis de la réplica.

La Personería no acepta la observación. Sostiene que la calidad de responsable de IVA surge de la ley (artículos 437, 437-1 y 615 del Estatuto Tributario) y no de la voluntad de las partes, por lo que no requería otrosí ni concepto del supervisor o del Comité. Agrega que el valor mensual de $21.000.000 nunca varió y que solo cambió su composición tributaria. Reconoce como inconsistencia formal que las actas 008 a 011 conservaran la expresión "NO RESPONSABLE DE IVA".

12.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo, en los términos del informe preliminar.

12.3. Fundamentos

Que la calidad de responsable surja de la ley no está en discusión. El reproche es que un cambio con incidencia directa en el contrato se tramitó como una operación rutinaria de tesorería, sin análisis ni constancia alguna. Ese cambio alteró la composición del precio, las retenciones, la Rete-IVA, la imputación presupuestal y la información contable. El origen legal de una obligación no exime al supervisor de verificarla y documentarla.
El contrato y las actas se estructuraron sobre un arrendador *"no responsable de IVA"*, con un canon de $21.000.000. A partir del período 08, de ese mismo valor solo $17.647.059 remuneraron el arrendamiento; los $3.352.941 restantes correspondían a impuesto.

Que la erogación total no variara no significa que la ecuación del contrato permaneciera igual: cambió lo que se pagaba por el uso del bien. El Manual de Contratación exige concepto previo del supervisor *"en general, en todos los eventos que impliquen la modificación de las condiciones y términos contractuales"* (obligación No. 14). Además, asigna al Comité de Supervisión la competencia en los aspectos tributarios de los contratos en ejecución (numeral 1.3). Ninguna de esas instancias se pronunció.

El sujeto de control admite que las actas 008 a 011 declaran **"NO RESPONSABLE DE IVA"** mientras aprueban facturas con IVA discriminado. A ello se suma que el Acta Final y de Liquidación liquida la totalidad como canon.

El expediente no refleja la verdadera composición de lo pagado, que es precisamente el efecto descrito (artículos 1 y 2 de la Ley 87 de 1993).

El otrosí no es el núcleo del reproche, este se cita como uno de los cuatro soportes ausentes, junto con el concepto del supervisor, la intervención del Comité y el análisis presupuestal. Aun aceptando que la variación tributaria no exigiera otrosí, la entidad no acredita ninguno de los otros tres, y la observación subsiste.

La observación no imputa daño. La depuración del IVA se tuvo en cuenta en favor de la entidad al cuantificar las Observaciones Nos. 6 y 7.

12.4. Conclusión

Resultado de lo expuesto, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No.12, que la entidad deberá incluir en el plan de mejoramiento.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (13) DEFICIENCIAS SUSTANCIALES DEL ACTA FINAL Y DE LIQUIDACIÓN Y DEL EXPEDIENTE DE PAGOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. El **Acta Final y de Liquidación (GCC-F-039 v.01) del 30/12/2025** presenta las siguientes deficiencias concurrentes:

a. **Inconsistencias aritméticas y de contenido en el balance económico**: consigna *"VALOR DEL CONTRATO $231.000.000"* pero *"SUMAS IGUALES $250.600.000"*, sin explicar la diferencia; y transcribe la forma de pago como *"Diez (10) pagos por valor de VEINTIÚN MILLONES DE PESOS M/CTE ($20.000.000,00)"*, con **discrepancia entre letras y cifras** y con un número de pagos que no corresponde a los doce efectivamente ejecutados.

b. **Contradicción sobre el soporte presupuestal del adicional**: el Acta invoca la apropiación **No. 25-00654 del 26/11/2025**, mientras el Acta Parcial No. 011 y el propio Adicional No. 1 refieren la **Disponibilidad No. 25-00415 del 24/11/2025**.

c. **Contradicción sobre el plazo**: la consideración 2 fija la ejecución "*desde el 03 de Enero de 2025 hasta el 02 de Diciembre de 2025"*, omitiendo los 28 días de la adición y prorroga No. 1 que la propia acta liquida.

d. **Contradicción sobre los aportes al Sistema de Seguridad Social**: el parágrafo declara que *"por ser un contrato de arrendamiento de naturaleza comercial no está obligado a realizar los aportes del 40%"*, después de que la entidad exigió y el contratista aportó **doce planillas** de aportes por $8.281.200 en la vigencia, cada una con certificación de contadora pública.

e. **Uso de plantilla ajena al objeto**: el acta se refiere reiteradamente al *"informe de actividades"* y a las *"actividades descritas en el contrato"*, terminología propia de un contrato de prestación de servicios y no de un arrendamiento de inmueble.

f. **Ausencia de los documentos propios de la terminación de un arrendamiento**: la relación de anexos comprende únicamente cuenta de cobro, seguridad social, certificación bancaria, antecedentes y tarjeta profesional de la contadora y oficio a la Personería. No obra información del mobiliario, cumplimiento de la obligación de la personería número 3) "*Restituir el inmueble al ARRENDADOR, a la terminación del contrato o de sus prorrogas o en el término determinado para ellos, en el estado en el que finalmente se encuentre el bien, luego de efectuadas las mejoras o acondicionamiento autorizados por el ARRENDADOR, pero se tomara en consideración el deterioro ocasionado por el uso"*. Ni paz y salvo de servicios públicos e impuestos, respecto de un bien por cuyo uso y por cuyo mobiliario se pagaron $11.930.000.

g. **Deficiente clasificación contable y presupuestal de los pagos**: el comprobante de egreso CE 25-00076 imputó el primer pago al rubro **"0243 Honorarios" (24905401)**, y solo a partir del CE 25-00133 la imputación se corrigió a **"0244 Arrendamientos Bienes Inmuebles" (24905801)**. Los oficios de tesorería anexos a los pagos denominan el contrato *"Contrato de Prestación de Servicios No. 001-2025"* y el pago, *"honorarios"*.

h. **Sustitución de la verificación material por la presunción de buena fe**. El Acta Final y de Liquidación sustituye la verificación material del cumplimiento por la presunción de buena fe del artículo 83 de la Constitución Política, invocada por la misma servidora que suscribió las actas parciales objeto de verificación, lo que configura una motivación aparente del acto que cierra la relación contractual.

Criterio. Art. 60 de la Ley 80 de 1993; **Manual de Contratación GCC-M-001 v.03, numeral 6** (acta final y acta de liquidación como requisito del último pago) y numeral 1.2, obligación del supervisor No. **9** *"allegar al expediente contractual toda la documentación original que se genere"*; art. 23, parágrafo 1, de la Ley 1150 de 2007; art. 26, num. 1 y 2, de la Ley 80 de 1993; Ley 594 de 2000 (gestión documental).

Causa: Se origina posiblemente por el diligenciamiento de formatos institucionales por réplica de plantillas de otra tipología contractual, sin control de calidad documental ni revisión jurídica previa a la suscripción; ausencia de conciliación entre el área contractual, la tesorería y la contabilidad; inexistencia de un procedimiento de cierre para contratos de arrendamiento.

Efecto: El acta que cierra definitivamente la relación contractual y declara el paz y salvo **no da cuenta veraz ni completa del balance del contrato**, contiene datos internamente contradictorios y liquida como canon sumas que las facturas identifican como IVA. La ausencia de acta de restitución y de inventario del mobiliario impide verificar el cumplimiento de la obligación se devolvió el inmueble y la existencia misma de los bienes muebles por los cuales se pagó $1.000.000 mensual, lo que refuerza la Observación No. 7 y priva a la entidad de título para reclamar deterioros o faltantes. La clasificación presupuestal inicial como *"honorarios"* afecta la veracidad de la información presupuestal y contable de la vigencia y dificulta la trazabilidad del gasto.

II. CONTRATO 002-2025

Elemento	Contenido
Sujeto de control	Personería Municipal de Barrancabermeja - NIT 829.001.855-2
Contrato	Contrato de Arrendamiento de Bien Inmueble No. 002-2025
Fecha de suscripción y de acta de inicio	03 de enero de 2025
Modalidad de selección	Contratación directa - artículo 2, numeral 4, literal i), de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015
Objeto	"ARRENDAMIENTO DE UN BIEN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ARCHIVO DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA"
Arrendadora	NIDIA RUIZ GÓMEZ - C.C. 37.933.055 (pensionada por vejez, Colpensiones, Resolución 2022-17880501 SUB 43732 del 16/02/2023)
Inmueble	Local Comercial 103, Edificio Sinuco, Calle 52 No. 14-66, barrio Colombia, **Comuna 1**, Barrancabermeja
Identificación registral y catastral	Matrícula inmobiliaria 303-62230; código catastral 01-01-0059-0048-906
Área	**51,54 m²** de área privada (escritura); 52 m² construidos y 26 m² de terreno (registro predial); coeficiente de copropiedad 16%
Distribución física	Un (1) salón y una (1) oficina con baño
Destinación económica catastral	**Comercial**
Canon mensual pactado (2025)	$2.310.000, discriminado en $1.785.000 por el inmueble y $525.000 por el mobiliario (base 2024 de $1.700.000 + $500.000, incrementada en IPC del 5%)

Valor inicial	$25.410.000 (once meses)
Plazo inicial	Once (11) meses, sin exceder el 31 de diciembre de 2025
Soportes presupuestales iniciales	CDP 25-00002 del 02/01/2025; RP 25-00007 del 03/01/2025; rubro 2.1.2.02.02.007-7114 "Servicio leasing (arrendamiento)"
Adición y prorroga No. 1	Suscrito el 26/11/2025 - adición de **$2.079.000** y prórroga de **27 días**, hasta el 29/12/2025. Valor total del contrato: **$27.489.000**. CDP 25-00414 del 24/11/2025; RP 25-00655 del 26/11/2025
Garantías	No se exigieron (artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015)
Estructuración, ordenación del gasto y supervisión	MARÍA ANGÉLICA CARO MARTÍNEZ - secretaria de Despacho, ordenadora del gasto y supervisora (delegación mediante Resolución 064 del 18/03/2016)
Suscripción de la Adición y prorroga No. 1	JAIRO ANDRÉS LAVERDE EZENARRO - C.C. 1.096.233.558, secretario de Despacho (E), Resolución 196 del 18/11/2025
Acta Final y de Liquidación	30 de diciembre de 2025 - suscrita por la misma servidora en calidad de ordenadora del gasto y de supervisora
Valor total ejecutado y pagado	$27.489.000 (once actas parciales de $2.310.000 y acta final de $2.079.000); valor sin ejecutar: $0

II1. ANÁLISIS DEL PRECIO PACTADO FRENTE AL VALOR COMERCIAL DEL MERCADO

i. Determinación del precio unitario pactado.

Concepto	Cálculo	Resultado
Canon total mensual 2025 por metro cuadrado	$2.310.000 ÷ 51,54 m²	$44.820 / m² / mes
Componente inmueble 2025 por metro cuadrado	$1.785.000 ÷ 51,54 m²	$34.633 / m² / mes
Componente mobiliario mensual 2025	—	$525.000 / mes
Valor comercial adoptado por la entidad	$170.082.000 ÷ 51,54 m²	$3.299.223 / m² (declarado en el avalúo como $3.300.000/m²)
Valor comercial real acreditado en el expediente	$59.000.000 ÷ 51,54 m²	$1.144.742 / m²

ii. Verificación independiente de las condiciones del mercado

En cumplimiento del deber de verificación que la entidad presuntamente omitió, este órgano de control practicó, en el mes de **septiembre de 2026**, una consulta directa e individualizada de la oferta inmobiliaria publicada para locales, oficinas y bodegas en Barrancabermeja, con información relevante de cada anuncio. Se privilegió la oferta de **área pequeña (40 a 133 m²)**, por ser la técnicamente comparable con un local de 51,54 m², y se identificó separadamente la oferta del segmento de **almacenamiento**, por corresponder al uso real declarado en el objeto contractual (archivo).

Se deja constancia de que el barrio Colombia, donde se ubica el inmueble contratado, pertenece a la **Comuna 1** de Barrancabermeja, según la división administrativa oficial publicada por Aguas de Barrancabermeja E.S.P., que relaciona en dicha comuna los barrios Arenal, Buenos Aires, Cardales, **Colombia**, El Recreo, La Campana, Palmira, Sector Comercial y Muelle, entre otros. Cinco de las ocho referencias del Grupo A corresponden a esa misma comuna, y dos de ellas al **mismo barrio Colombia** del inmueble contratado.

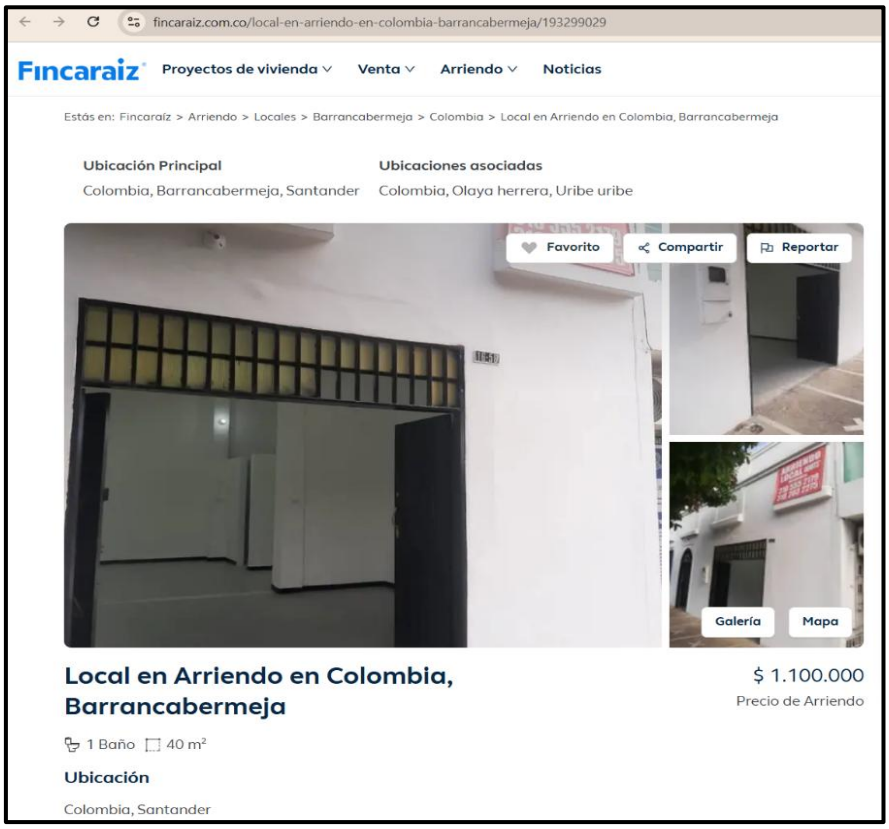
1. **Grupo A - Locales y oficinas de área pequeña (40 a 133 m²)**

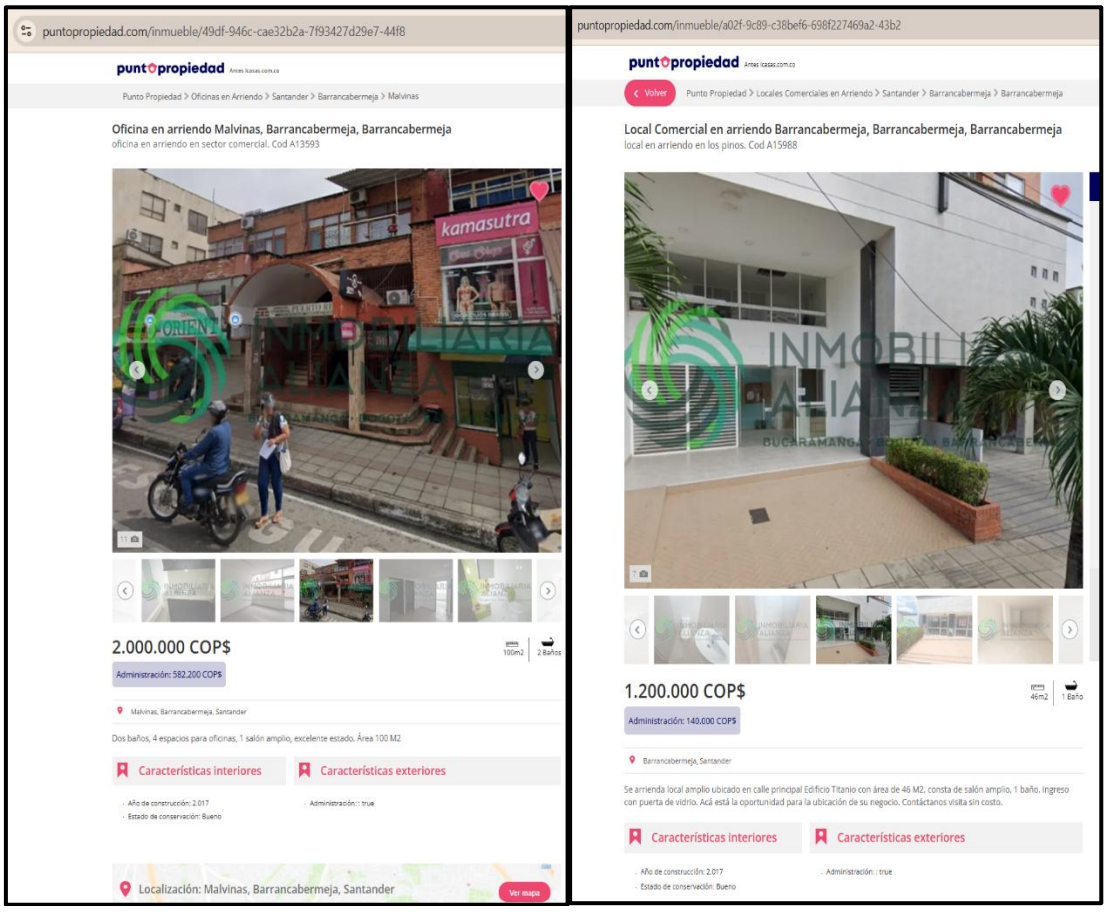
ITEM	Barrio / sector	Comuna	Área	Canon mensual	$/m²/mes	Fuente
1.	Colombia / Olaya Herrera – Uribe Uribe (avenida principal, estrato 3)	2	40,00 m²	$1.100.000	$27.500	Fincaraíz, anuncio 193299029[19]
2.	Edificio Titanio, calle principal (Los Pinos) + Administración	4	46,00 m²	$1.340.000	$29.130	Fincaraíz y Punto Propiedad[20]
3.	Malvinas (oficina, cuatro espacios, dos baños) + administración	5	100,00 m²	$2.582.200	$25.822	Punto Propiedad[21]
4.	Barrancabermeja, Comuna 1, Cardales	1	60,00 m²	$1.700.000	$28.333	Ciencuadras[22]

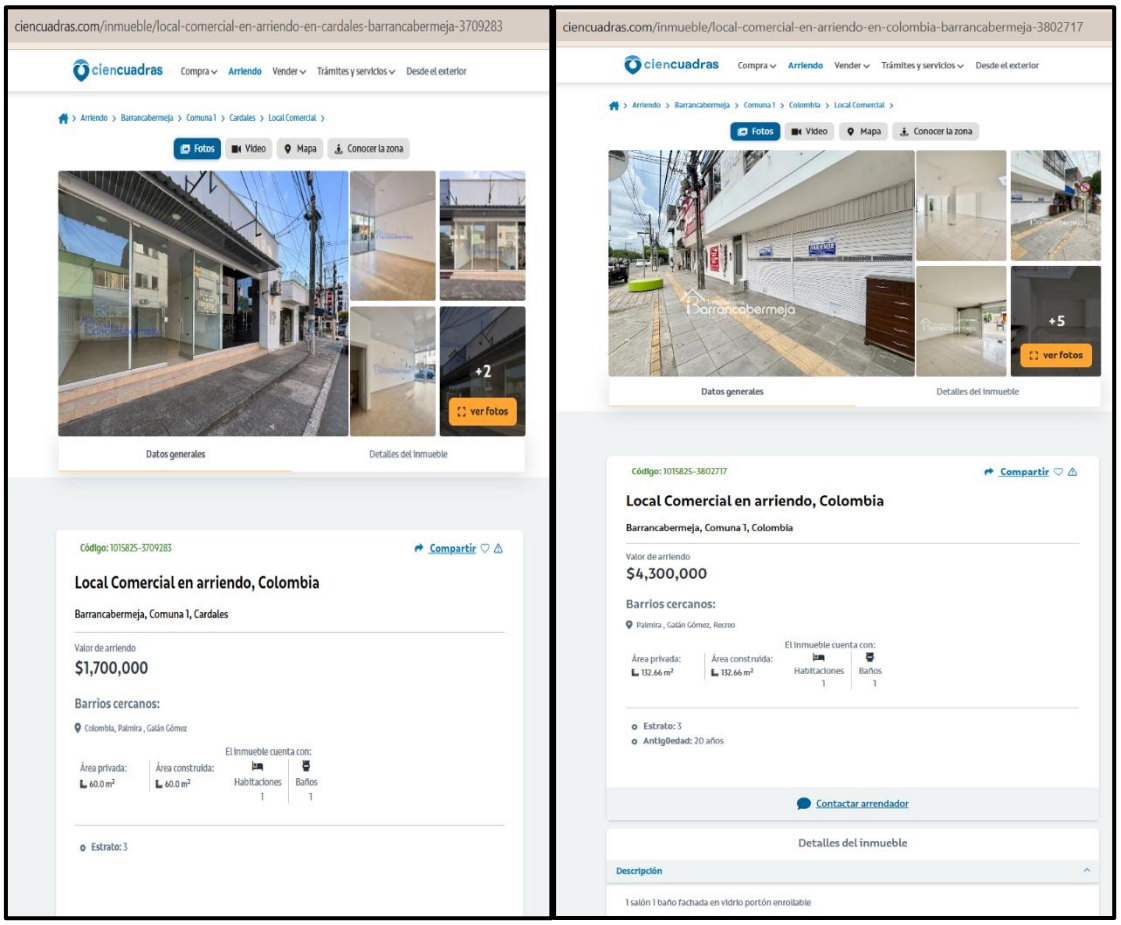
[19] https://www.fincaraiz.com.co/local-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja/193299029
[20] https://www.puntopropiedad.com/inmueble/a02f-9c89-c38bef6-698f227469a2-43b2
[21] https://www.puntopropiedad.com/inmueble/49df-946c-cae32b2a-7f93427d29e7-44f8
[22] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-cardales-barrancabermeja-3709283

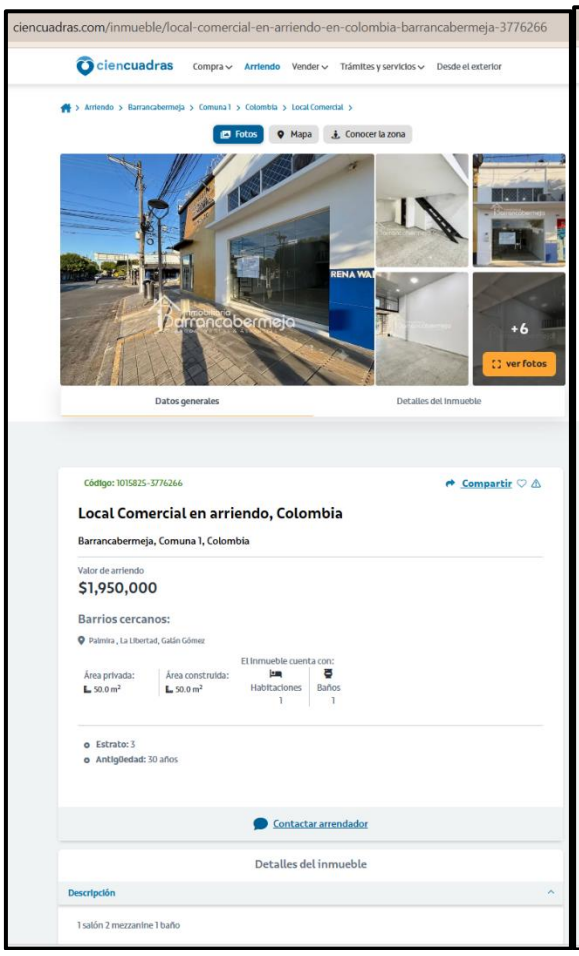
5.	Local Comercial en arriendo	1	132,66 m²	$4.300.000	$32.413	Punto Propiedad[23]
6.	Local Comercial en arriendo, Palmira con parqueadero	1	80,00 m²	$1.700.000	$21.250	Ciencuadras[24]
7.	Local Comercial en arriendo, Colombia Barrancabermeja, Comuna 1, Colombia	**1**	50 m²	$1.950.000	$39.000	Ciencuadras[25]
8.	Local en arriendo, Palmira	1	100 m²	$1.500.000	**$15.000**	Ciencuadras[26]

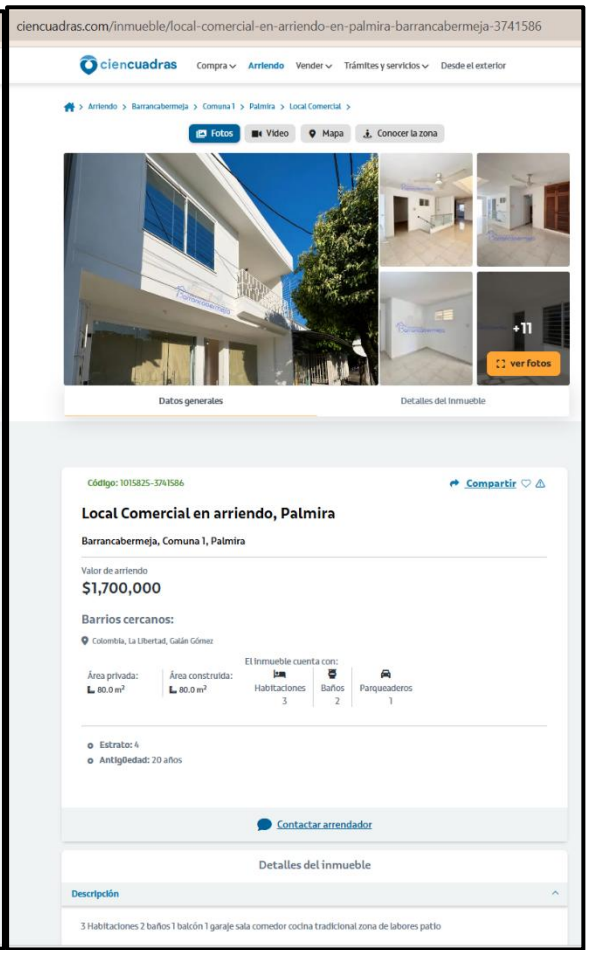
[23] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3802717
[24] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-palmira-barrancabermeja-3741586
[25] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3776266
[26] https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-palmira-barrancabermeja-3749306

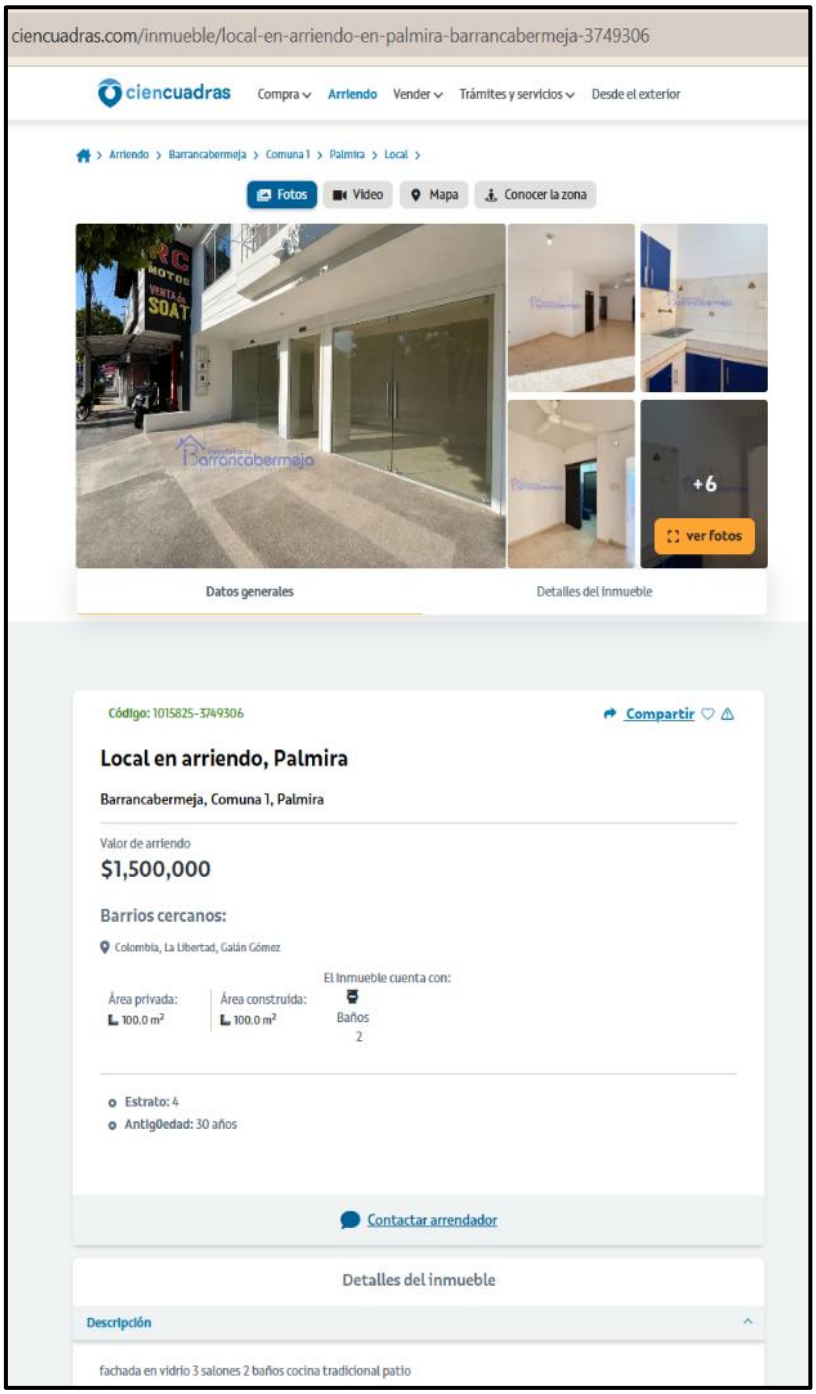

fincaraiz.com.co/local-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja/193299029
Fincaraiz
Proyectos de vivienda
Venta
Arriendo
Noticias
Estás en: Fincaraíz > Arriendo > Locales > Barrancabermeja > Colombia > Local en Arriendo en Colombia, Barrancabermeja
Ubicación Principal
Colombia, Barrancabermeja, Santander
Ubicaciones asociadas
Colombia, Olaya herrera, Uribe uribe
Favorito
Compartir
Reportar
Galería
Mapa
Local en Arriendo en Colombia, Barrancabermeja
$ 1.100.000
Precio de Arriendo
1 Baño
40 m²
Ubicación
Colombia, Santander


puntopropiedad.com/inmueble/49df-946c-cae32b2a-7f93427d29e7-44f8
puntopropiedad
Punto Propiedad > Oficinas en Arriendo > Santander > Barrancabermeja > Malvinas
Oficina en arriendo Malvinas, Barrancabermeja, Barrancabermeja
oficina en arriendo en sector comercial. Cod A13593
kamasutra
2.000.000 COP$
Administración: 582.200 COP$
Malvinas, Barrancabermeja, Santander
Dos baños, 4 espacios para oficinas, 1 salón amplio, excelente estado. Área 100 M2
Características interiores
Características exteriores
Localización: Malvinas, Barrancabermeja, Santander
Ver mapa
puntopropiedad.com/inmueble/a02f-9c89-c38bef6-698f227469a2-43b2
puntopropiedad
Volver
Punto Propiedad > Locales Comerciales en Arriendo > Santander > Barrancabermeja > Barrancabermeja
Local Comercial en arriendo Barrancabermeja, Barrancabermeja, Barrancabermeja
local en arriendo en los pinos. Cod A15988
1.200.000 COP$
Administración: 140.000 COP$
Barrancabermeja, Santander
Se arrienda local amplio ubicado en calle principal Edificio Titanio con área de 46 M2. consta de salón amplio, 1 baño. Ingreso con puerta de vidrio. Acá está la oportunidad para la ubicación de su negocio. Contáctanos visita sin costo.
Características interiores
Características exteriores


ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-cardales-barrancabermeja-3709283
Código: 1015825-3709283
Compartir
Local Comercial en arriendo, Colombia
Barrancabermeja, Comuna 1, Cardales
Valor de arriendo
$1,700,000
Barrios cercanos:
Colombia, Palmira , Galán Gómez
Área privada:
60.0 m²
Área construida:
60.0 m²
El inmueble cuenta con:
Habitaciones
1
Baños
1
Estrato: 3
ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3802717
Código: 1015825-3802717
Compartir
Local Comercial en arriendo, Colombia
Barrancabermeja, Comuna 1, Colombia
Valor de arriendo
$4,300,000
Barrios cercanos:
Palmira , Galán Gómez, Recreo
Área privada:
132.66 m²
Área construida:
132.66 m²
El inmueble cuenta con:
Habitaciones
1
Baños
1
Estrato: 3
Antigüedad: 20 años
Contactar arrendador
Detalles del inmueble
Descripción
1 salón 1 baño fachada en vidrio portón enrollable

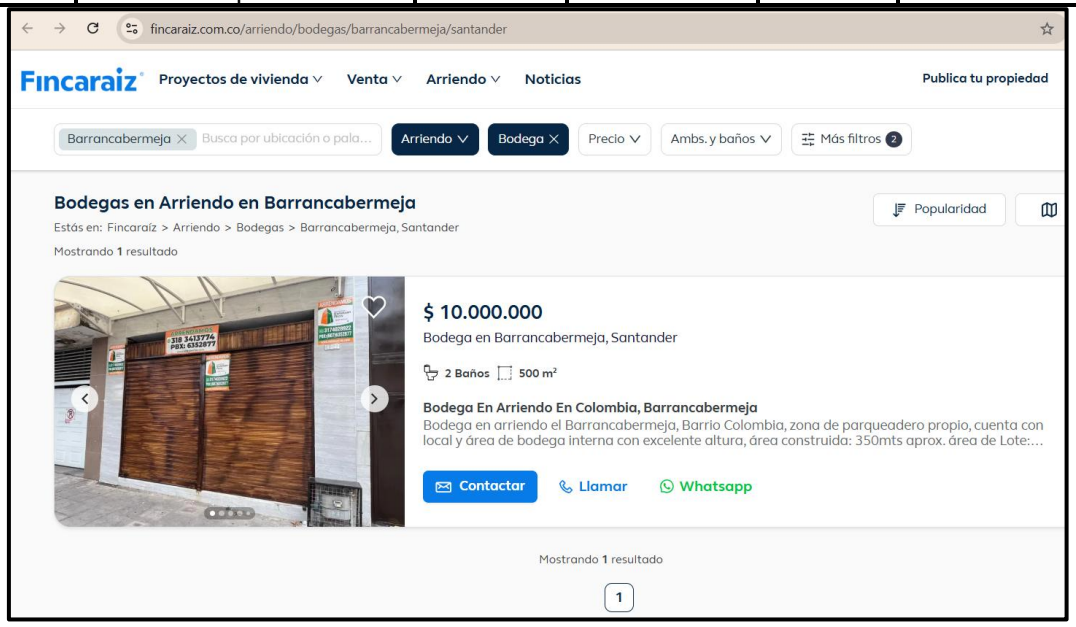

ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3776266
ciencuadras
Compra
Arriendo
Vender
Trámites y servicios
Desde el exterior
Fotos
Mapa
Conocer la zona
+6
ver fotos
Datos generales
Detalles del inmueble
Código: 1015825-3776266
Compartir
Local Comercial en arriendo, Colombia
Barrancabermeja, Comuna 1, Colombia
Valor de arriendo
$1,950,000
Barrios cercanos:
Palmira , La Libertad, Galán Gómez
El inmueble cuenta con:
Área privada:
50.0 m²
Área construida:
50.0 m²
Habitaciones
1
Baños
1
Estrato: 3
Antigüedad: 30 años
Contactar arrendador
Detalles del inmueble
Descripción
1 salón 2 mezzanine 1 baño


ciencuadras.com/inmueble/local-comercial-en-arriendo-en-palmira-barrancabermeja-3741586
ciencuadras
Compra
Arriendo
Vender
Trámites y servicios
Desde el exterior
Fotos
Video
Mapa
Conocer la zona
+11
ver fotos
Datos generales
Detalles del inmueble
Código: 1015825-3741586
Compartir
Local Comercial en arriendo, Palmira
Barrancabermeja, Comuna 1, Palmira
Valor de arriendo
$1,700,000
Barrios cercanos:
Colombia, La Libertad, Galán Gómez
El inmueble cuenta con:
Área privada:
80.0 m²
Área construida:
80.0 m²
Habitaciones
3
Baños
2
Parqueaderos
1
Estrato: 4
Antigüedad: 20 años
Contactar arrendador
Detalles del inmueble
Descripción
3 Habitaciones 2 baños 1 balcón 1 garaje sala comedor cocina tradicional zona de labores patio

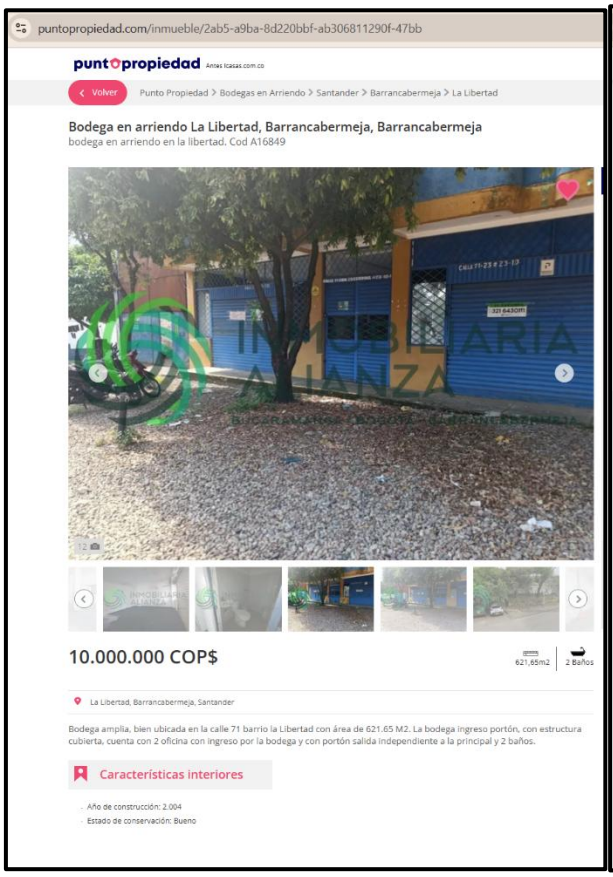

ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-palmira-barrancabermeja-3749306
ciencuadras
Compra
Arriendo
Vender
Trámites y servicios
Desde el exterior
Arriendo > Barrancabermeja > Comuna 1 > Palmira > Local >
Fotos
Video
Mapa
Conocer la zona
+6
ver fotos
Datos generales
Detalles del inmueble
Código: 1015825-3749306
Compartir
Local en arriendo, Palmira
Barrancabermeja, Comuna 1, Palmira
Valor de arriendo
$1,500,000
Barrios cercanos:
Colombia, La Libertad, Galán Gómez
Área privada:
100.0 m²
Área construida:
100.0 m²
El inmueble cuenta con:
Baños
2
Estrato: 4
Antigüedad: 30 años
Contactar arrendador
Detalles del inmueble
Descripción
fachada en vidrio 3 salones 2 baños cocina tradicional patio

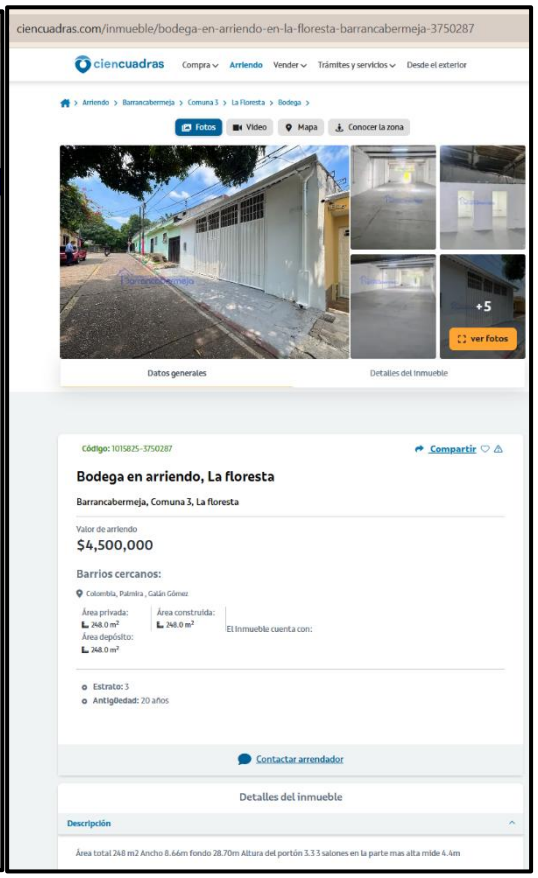
2. Grupo B - Segmento de almacenamiento (uso declarado: archivo)

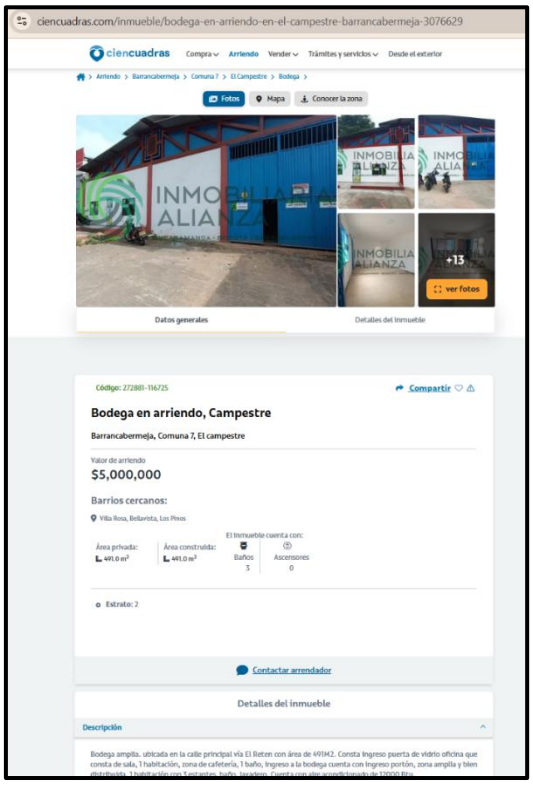
ITEM	Barrio / sector	Área	Canon mensual	$/m²/mes	Fuente
1	La Libertad	600 m²	$9.000.000	$15.000	Fincaraíz - bodegas[27]
2	Bodega en arriendo, La floresta	248 m²	$4.500.000	$18.145	Ciencuadras[28]
3	La Libertad, calle 71	621,65 m²	$10.000.000	**$16.086**	Punto Propiedad[29]
4	Bodega en arriendo, Campestre	491m²	$5.000.000	**$10.183**	Ciencuadras[30]



[27] https://www.fincaraiz.com.co/arriendo/bodegas/barrancabermeja/santander
[28] https://www.ciencuadras.com/inmueble/bodega-en-arriendo-en-la-floresta-barrancabermeja-3750287
[29] https://www.puntopropiedad.com/inmueble/2ab5-a9ba-8d220bbf-ab306811290f-47bb
[30] https://www.ciencuadras.com/inmueble/bodega-en-arriendo-en-el-campestre-barrancabermeja-3076629


puntopropiedad.com/inmueble/2ab5-a9ba-8d220bbf-ab306811290f-47bb
puntopropiedad
Volver
Punto Propiedad > Bodegas en Arriendo > Santander > Barrancabermeja > La Libertad
Bodega en arriendo La Libertad, Barrancabermeja, Barrancabermeja
bodega en arriendo en la libertad. Cod A16849
10.000.000 COP$
621,65m2
2 Baños
La Libertad, Barrancabermeja, Santander
Bodega amplia, bien ubicada en la calle 71 barrio la Libertad con área de 621.65 M2. La bodega ingreso portón, con estructura cubierta, cuenta con 2 oficina con ingreso por la bodega y con portón salida independiente a la principal y 2 baños.
Características interiores
Año de construcción: 2.004
Estado de conservación: Bueno


ciencuadras.com/inmueble/bodega-en-arriendo-en-la-floresta-barrancabermeja-3750287
ciencuadras
Compra
Arriendo
Vender
Trámites y servicios
Desde el exterior
Fotos
Video
Mapa
Conocer la zona
+5
ver fotos
Datos generales
Detalles del inmueble
Código: 1015825-3750287
Compartir
Bodega en arriendo, La floresta
Barrancabermeja, Comuna 3, La floresta
Valor de arriendo
$4,500,000
Barrios cercanos:
Colombia, Palmira , Galán Gómez
Área privada:
248.0 m²
Área construida:
248.0 m²
Área depósito:
248.0 m²
El Inmueble cuenta con:
Estrato: 3
Antigüedad: 20 años
Contactar arrendador
Detalles del inmueble
Descripción
Área total 248 m2 Ancho 8.66m fondo 28.70m Altura del portón 3.3 3 salones en la parte mas alta mide 4.4m



3. Resultados estadísticos

Indicador	Grupo A (locales y oficinas)	Grupo B (almacenamiento)
Número de locales - bodegas	8	4
Valor mínimo	$15.000 / m²	$10.183 / m²
Valor máximo	$39.000 / m²	$18.145 / m²
Media aritmética	**$27.306 / m²**	**$14.854 / m²**
Mediana	$27.917 / m²	$15.543 / m²
Media - subconjunto de la Comuna 1 (n=5)	**$27.199 / m²**	—
Valor pactado - componente inmueble	**$34.633 / m²**	$34.633 / m²
Valor pactado - canon total	$44.820 / m²	$44.820 / m²

4. Estandarización por área y determinación de la referencia de mercado.

El mercado de arrendamiento comercial presenta una relación inversa entre área y precio unitario. Para neutralizar ese efecto se conformó una submuestra de área homogénea, integrada por las referencias cuya superficie se sitúa en el intervalo de 40 a 60 m², esto es, en el entorno inmediato de los **51,54 m² del inmueble contratado**:

Referencia	Área	Precio /m²/mes
Colombia / Olaya Herrera – Uribe Uribe (avenida principal. estrato 3)	40,00 m²	$27.500
Cardales (estrato 3)	60,00 m²	**$28.333**
Edificio Titanio. calle principal (Los Pinos)	46,00 m²	**$29.130**
Colombia (estrato 3. 30 años; un salón. dos mezzanines. un baño)	50,00 m²	**$39.000**
Media de la submuestra		**$30.991**
Mediana de la submuestra		**$28.732**

Contrastadas las distintas medidas de referencia con el componente inmueble efectivamente pactado **($34.633/m²)**, el resultado es el siguiente:

Medida de referencia	Valor	Posible Exceso del componente inmueble pactado	Posible Exceso del canon total pactado
Media general del Grupo A	$27.306 / m²	+26,8%	+64,1%
Mediana general del Grupo A	$27.917 / m²	+24,1%	+60,5%
Media del subconjunto Comuna 1	$27.199 / m²	+27,3%	+64,8%
Mediana de la submuestra de área homogénea	$28.732 / m²	+20,5%	+56,0%
Media de la submuestra de área homogénea (referencia adoptada)	$30.991 / m²	**+11,8%**	**+44,6%**
Referencia individual más homogénea barrio Colombia, Comuna 1, 50 m²)	$39.000 / m²	−11,2%	+14,9%

Conclusión: La verificación independiente acredita que el componente inmueble del canon pactado **supera la totalidad de las medidas de tendencia central de la oferta comparable**: excede en 26,8% la media general del Grupo A, en 24,1% su mediana, en 27,3% la media de la oferta de la propia Comuna 1 y en 11,8% la media de la submuestra de área homogénea.

El canon total pactado ($44.820/m²) excede en 44,6% esa última referencia y supera **incluso a la referencia individual más costosa de toda la muestra**.

Nota: Este órgano de control deja constancia de que una referencia individual de la muestra, la número 07, situada en el mismo barrio Colombia, en la Comuna 1 (un salón. dos mezzanines. un baño), con área de 50,00 m², la más próxima a la del inmueble contratado, presenta un valor unitario de $39.000/m², superior en 12,6% al componente inmueble pactado.

Se trata, sin embargo, de un inmueble individual y del valor máximo del Grupo A, que no puede erigirse en medida de mercado frente a las siete referencias restantes ni desplazar a las medidas de tendencia central. Precisamente por esa razón la referencia adoptada para cuantificar la incorpora dentro de la submuestra de área homogénea, con lo cual la cuantía resultante se construye sobre la base más alta y favorable al sujeto de control, y se abstiene de emplear la media general, la mediana o la media de la Comuna 1, que arrojarían un posible detrimento sustancialmente mayor.

5. Análisis del Segmento de mercado idóneo para el uso declarado

La muestra del Grupo A corresponde a oferta de locales y oficinas con vocación comercial de atención al público, cuyo precio incorpora la renta de localización y de visibilidad comercial. El uso declarado en el objeto contractual, **archivo institucional**, no aprovecha ese atributo. El segmento técnicamente idóneo para almacenamiento documental (Grupo B) presenta valores unitarios entre **$10.183 y $18.145/m²**, con media de **$14.854/m²**, esto es, **2,33 veces inferior** al componente inmueble pactado y **3,02 veces inferior** al canon total. Esta magnitud no se cuantifica como posible detrimento, por la incidencia del efecto escala y porque el bien efectivamente contratado no pertenece a ese segmento, pero acredita materialmente la **ausencia de análisis de idoneidad y de economía en la elección del bien**, aspecto que se tratará más adelante.

6. Limitaciones de la verificación

- Los valores corresponden a precios de oferta publicados, no a cánones efectivamente transados, e incorporan un margen de negociación no determinable con la información pública disponible.

- No todos los anuncios precisan antigüedad, altura libre, estado de acabados ni inclusión de cuota de administración, lo que limita la homogeneización técnica. Cuando la cuota se discrimina, se incorporó al canon de referencia.

- La oferta publicada de locales de área inferior a 60 m² en la Comuna 1 es reducida, lo que amplía el intervalo de confianza de las medidas de tendencia central de la submuestra de área homogénea.

- La verificación se practicó en septiembre de 2026 sobre oferta vigente a esa fecha, mientras que el contrato se celebró en enero de 2025. La comparación se formula, por tanto, sin ajuste temporal a la baja, lo que **favorece al sujeto de control**, dado el comportamiento al alza del índice de precios en el período intermedio.

iii. Análisis del valor comercial adoptado como prueba directa obrante en el expediente.

En el expediente contractual **obra la Escritura Pública No. 1714 del 27 de agosto de 2024 de la Notaría Primera de Barrancabermeja**, mediante la cual el mismo Local 103 del Edificio Sinuco fue transferido a la señora **NIDIA RUIZ GÓMEZ**, hoy arrendadora, por un precio de **$59.000.000**, así mismo, el certificado de libertad y tradición que confirma esa transacción y el área/coeficiente del inmueble (51.54 m², coeficiente 16%) de forma independiente a la escritura.

CONCEPTO	VALOR	RELACIÓN
Precio de compraventa del mismo inmueble (Esc. 1714 del 27/08/2024)	$59.000.000	Base 1,00
certificado de tradición, numero 2501025425106176045- Anotación No. 007.	$59.000.000	Base 1,00
Avalúo catastral vigente (recibo predial 2024 y paz y salvo inserto en la escritura)	$58.844.000	0,997 veces el precio de compraventa
Avalúo catastral afirmado en los estudios previos	$56.305.000	Inexacto (Observación No. 19)
Tope legal de estimación comercial invocado por la entidad (2 × avalúo catastral real)	$117.688.000	1,99 veces
Valor comercial adoptado por la entidad (avalúo del arrendador)	**$170.082.000**	**2,88 veces el precio de compraventa; 2,89 veces el avalúo catastral: ($170.082.000 ÷ $59.000.000 = 2,88 y ÷ $58.844.000 = 2,8**

Sobrestimación frente al valor de transacción real	**$111.082.000**	—
Exceso frente al tope legal invocado por la propia entidad	**$52.394.000**	—

La compraventa ocurrió **cuatro meses y siete días antes** de la suscripción del contrato, en condiciones de mercado abierto y entre partes no vinculadas jurídicamente entre sí. Constituye, por tanto, la mejor evidencia disponible del valor comercial del bien y era conocida por la entidad, pues el documento reposa en el propio expediente contractual.

1. Evidencia de construcción inversa del precio

El 1% del valor comercial adoptado equivale a **$1.700.820**, cifra prácticamente idéntica al canon base pactado por el inmueble para 2024 (**$1.700.000**). La coincidencia, con una diferencia de $820 sobre $1.700.000, no es atribuible al azar: acredita que el canon fue **construido hacia atrás** desde el avalúo aportado por el propio interesado, aplicando mecánicamente el 1% del artículo 18 de la Ley 820 de 2003 sin verificación de mercado, sin depuración del valor comercial y sin observar el tope catastral que la misma norma impone.

II2. Defectos técnicos del avalúo adoptado

El avalúo que sirvió de única base al precio presenta las siguientes deficiencias concurrentes:

i. **Solicitante ajeno a la relación contractual.** Fue solicitado por **CINDY RUIZ ROJAS** (C.C. 1.096.189.853), fue titular registral entre el 08/07/2013 y el 24/02/2024, es decir, casi once años, y vendedora directa en la Escritura 245 de 2024, quien no es la arrendadora actual, sino quien actuó como apoderada de la vendedora en la compraventa y figura como titular anterior en la cadena traslaticia, así mismo Se deja constancia de que, según información de contratación pública, la señora Cindy Ruiz Rojas prestó de manera concurrente servicios de asesora de control interno y apoyo a la auditoría de gestión de la Personería Municipal durante el período de ejecución del Contrato 002-2025, sin que ello configure por sí solo una inhabilidad o irregularidad, dado que no ejerció el empleo de jefe de control interno ni ostentó su investidura legal[31].

[31] Contrato 006-2025 del 03/01/2025 cuyo objeto fue: PRESTAR SUS SERVICIOS PROFESIONALES EN LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA COMO ASESOR DE

ii. **Avalúo vencido.** Está fechado el **02 de noviembre de 2023**, de modo que, a la fecha de suscripción del contrato, 03 de enero de 2025, habían transcurrido catorce meses, excediendo la vigencia de un año prevista en el artículo 19 del Decreto 1420 de 1998, compilado en el Decreto 1170 de 2015.

iii. **Método inadecuado.** Se empleó el método de **costo de reposición** y no el método comparativo o de mercado, siendo este último el técnicamente procedente para determinar valor comercial de un inmueble urbano con oferta comparable disponible, conforme a la Resolución IGAC 620 de 2008.

iv. **Contradicción sobre la destinación.** La ficha técnica marca "ACTIVIDAD PREDOMINANTE: RESIDENCIAL" y tipología "UNIFAMILIAR", respecto de un **local comercial** en régimen de propiedad horizontal cuya destinación económica catastral es Comercial.

v. **Inconsistencia en la identificación del avaluador.** El documento consigna dos números distintos de identificación tributaria para el mismo profesional (91.432.363-8 y 91.432.365-8), sin que se acredite en el expediente su inscripción vigente en el Registro Abierto de Avaluadores, exigida por la Ley 1673 de 2013 y el Decreto 556 de 2014, modificado por el Decreto 2046 de 2014.

vi. **Títulos de dominio desactualizados.** Cita las escrituras 21243 del 06/12/2004 y 1367 del 08/07/2013, ninguna de las cuales corresponde al título vigente al momento de la contratación (Escritura 1714 del 27/08/2024).

vii. Trazabilidad de la titularidad del inmueble

FECHA	INSTRUMENTO	VENDEDOR(ES)	COMPRADOR(ES)	VALOR DEL ACTO
08/07/2013	Escritura 1367, Notaría Primera de Barrancabermeja (Anotación No. 005)	Lina María Monsalve Linares (C.C. 63.454.811) y Tito Edinson Monsalve Salazar (C.C. 91.447.480)	Cindy Ruiz Rojas (C.C. 1.096.189.853)	$100,000,000
24/02/2024	Escritura 245, Notaría Primera de Barrancabermeja (Anotación No. 006)	Cindy Ruiz Rojas (C.C. 1.096.189.853)	Emperatriz Benedetti Ballesteros (C.C. 63.468.097)	$59,000,000

CONTROL INTERNO Y AUDITORIA DE GESTIÓN A LOS PROCESOS ESTRATÉGICOS MISIONALES Y DE APOYO ASI COMO ORIENTAR ACCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA ENTIDAD

27/08/2024	Escritura 1714, Notaría Primera de Barrancabermeja (Anotación No. 007)	Emperatriz Benedetti Ballesteros (C.C. 63.468.097)	Nidia Ruiz Gómez (C.C. 37.933.055), hoy arrendadora	$59,000,000
03/01/2025	Contrato de Arrendamiento 002-2025	Nidia Ruiz Gómez (arrendadora)	Personería Municipal de Barrancabermeja (arrendataria)	Canon $1,785,000/mes (componente inmueble)

Cuatro titulares en un lapso de once años, con reducción nominal del 41% entre 2013 y 2024, seguida de una repetición exacta del precio en dos ventas sucesivas dentro del mismo año.

El certificado de libertad y tradición de la matrícula inmobiliaria 303-62230 acredita que Lina María Monsalve Linares y Tito Edinson Monsalve Salazar vendieron el Local Comercial 103 del Edificio Sinuco a Cindy Ruiz Rojas por $100,000,000 mediante Escritura 1367 del 08 de julio de 2013. Casi once años después, Cindy Ruiz Rojas, la misma persona que posteriormente solicitaría el avalúo empleado como única base del canon del Contrato 002-2025, transfirió el bien a Emperatriz Benedetti Ballesteros por $59,000,000 mediante Escritura 245 del 24 de febrero de 2024, y esta última lo transfirió a Nidia Ruiz Gómez, hoy arrendadora de la Personería, por idéntico valor de $59,000,000 mediante Escritura 1714 del 27 de agosto de 2024.

La coincidencia exacta del precio en dos ventas sucesivas separadas por seis meses, unida a la intervención de Cindy Ruiz Rojas tanto como titular vendedora en 2024 como solicitante del avalúo que sirvió de base al canon, y contratista de prestación de servicios profesionales durante varios años, refuerza la necesidad de que las autoridades competentes examinen la cadena traslaticia completa del inmueble, sin que este órgano de control efectúe calificación de tipicidad alguna

II3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 820 DE 2003.

El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 dispone que “el precio mensual del arrendamiento será fijado por las partes en moneda legal pero no podrá exceder el uno por ciento (1%) del valor comercial del inmueble o de la parte de él que se dé en arriendo”, y que “la estimación comercial para efectos del presente artículo no podrá exceder el equivalente a dos (2) veces el avalúo catastral vigente”, como lo recuerda el propio Ministerio de Vivienda.

Esta disposición está inserta en un régimen de **orden público y de aplicación restringida**. El artículo 1 de la Ley 820 de 2003 delimita expresamente su objeto: "*fijar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos* ***destinados a vivienda***", con la finalidad declarada de "*lograr que los contratos de arrendamiento de vivienda urbana se ajusten a los parámetros de la dignidad humana*" y en desarrollo del **artículo 51 de la Constitución Política**, que consagra el derecho a la vivienda digna.

El tope del 1% y la limitación de la estimación comercial a dos veces el avalúo catastral no son fórmulas técnicas de valoración inmobiliaria de aplicación general: son **normas protectoras del arrendatario de vivienda**, instituidas como límite de intervención estatal en la libertad contractual para garantizar un derecho fundamental. Su traslación a un arrendamiento comercial celebrado por una entidad pública constituye un error de derecho en la selección de la norma aplicable.

i. Régimen efectivamente aplicable

El arrendamiento de locales comerciales se rige por el **Código Civil** (artículos 1973 y siguientes) y por el **Código de Comercio** (artículos 518 a 524, sobre protección del establecimiento de comercio), sin sujeción a tope legal de canon. La determinación del precio en un arrendamiento comercial celebrado por una entidad estatal no se sujeta a una fórmula normativa, sino al deber de **análisis del sector y de verificación de las condiciones del mercado** previsto en los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, y a los principios de economía, planeación y responsabilidad de los artículos 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993.

En el presente caso concurren tres elementos que descartan de plano la naturaleza residencial del bien: (i) la denominación registral y contractual del inmueble como **"Local Comercial 103"**; (ii) la **destinación económica catastral "Comercial"** consignada en el registro predial; y (iii) el **objeto contractual mismo**, funcionamiento del archivo de la Personería, que es un uso institucional y en ningún caso habitacional.

ii. Inobservancia del propio tope invocado

Con independencia de la improcedencia de la norma, la entidad **no observó el límite que ella misma declaró aplicable**. Aplicado correctamente el artículo 18 invocado:

PASO	OPERACIÓN	RESULTADO
1	Avalúo catastral vigente (recibo predial 2024 y paz y salvo notarial)	$58.844.000
2	Tope legal de estimación comercial (2 × avalúo catastral)	$117.688.000
3	Valor comercial adoptado por la entidad	$170.082.000
4	**Exceso sobre el tope legal invocado**	$52.394.000
5	Canon máximo bajo la norma invocada (1% de $117.688.000)	$1.176.880
6	Canon pactado por el inmueble (2025)	$1.785.000
7	**Exceso mensual sobre el tope invocado**	$608.120 (51,68%)

Aun tomando la cifra, inexacta, de avalúo catastral consignada en los estudios previos ($56.305.000), el tope sería de $112.610.000 y el canon máximo de $1.126.100, con un exceso mensual todavía mayor.

Adicionalmente, los estudios previos introducen un razonamiento sin respaldo normativo alguno, según el cual la estimación comercial equivaldría a “dos veces el avalúo catastral **más el IPC del 2024**”. El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no contempla ese factor de ajuste: el IPC opera exclusivamente como límite al **reajuste anual del canon** (artículo 20 de la misma ley), no como incremento de la base de estimación comercial. Ese elemento fue añadido con el único efecto aritmético de aproximar el resultado al valor del avalúo aportado por el arrendador.

Se destaca, como elemento adicional de fiabilidad de esta prueba documental, que el precio de $59.000.000 satisface el piso legal de valor comercial que el **artículo 90 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 61 de la Ley 2010 de 2019, exige declarar bajo juramento en toda escritura de enajenación de inmuebles**, no inferior al avalúo catastral ni al autoavalúo, lo que descarta que dicho precio hubiera sido artificialmente subvalorado para fines tributarios y refuerza su idoneidad como referencia del valor comercial real del bien.

II4. Conclusión jurídica.

La entidad presuntamente incurrió en un doble defecto de fundamentación: aplicó una norma que no regía el negocio, concebida para la protección del arrendatario de vivienda urbana en desarrollo del artículo 51 de la Constitución, y, simultáneamente, desatendió el límite cuantitativo que esa misma norma impone, adoptando un valor comercial que excede en 2,89 veces el avalúo catastral cuando el máximo permitido era de 2 veces. El resultado fue un canon superior en 51,68%

al que arrojaba el propio criterio jurídico invocado por la entidad en su acto de motivación.

A este defecto de fundamentación se suma la omisión del deber de análisis del sector y de verificación de las condiciones del mercado inmobiliario, previsto en los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, así como el desconocimiento de los principios de economía, planeación y responsabilidad consagrados en los artículos 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993.

Se trata de un aspecto medular en esta modalidad contractual, en la medida en que el análisis de mercado constituye el mecanismo idóneo, y, en ausencia de tope legal aplicable, el único, para asegurar que el precio pactado corresponda a condiciones reales de mercado y no a una estimación unilateral carente de contraste, como al parecer ocurrió en el presente caso.

Con base en lo expuesto, se formulan las siguientes observaciones de auditoría:

Análisis de la respuesta

13.1. Síntesis de la réplica.

La Personería acepta parcialmente la observación. Reconoce las inconsistencias de valores, número de pagos, plazo, referencias presupuestales y terminología de otros formatos, así como la imputación inicial al rubro “Honorarios” y la denominación de “Contrato de Prestación de Servicios”. Pide, sin embargo, retirar la calificación de “sustanciales”.
Para ello argumenta que el arrendamiento no está sujeto al ingreso base de cotización del 40% y que existe un informe del mobiliario con registro fotográfico.

13.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta en cuanto reconoce la observación. no se acoge la solicitud de modificar su calificación. se configura hallazgo administrativo, en los términos del informe preliminar.

13.3. Fundamentos

El acta de liquidación es el balance definitivo del contrato y el acto en que las partes se declaran a paz y salvo (artículo 60 de la Ley 80 de 1993). Las inconsistencias que la entidad reconoce recaen sobre el contenido esencial de ese balance:

- El valor: $231.000.000 frente a $250.600.000;
- El número y el monto de los pagos;
- El plazo, sin los 28 días adicionados;
- El soporte presupuestal del adicional;
- La composición de lo pagado, que se liquidó como canon cuando incluía iva.

Un acta con esos errores no cumple su función de balance, aunque los demás documentos del expediente permitan reconstruir la realidad. Que haya que acudir a otros documentos para saber cuánto, cuándo y cómo se pagó confirma que el acta no da cuenta de ello, por ende, si es sustancial.

La observación no sostiene que el arrendamiento deba cotizar sobre el 40%. Constata que la entidad exigió y tramitó doce planillas con certificación de contadora, por $8.281.200, y luego declaró en el acta que el aporte no era obligatorio. La réplica confirma que la exigencia carecía de fundamento, lo cual evidencia el uso de procedimientos y formatos propios de otra tipología contractual.

El inventario y las fotografías corresponden a la entrega en la etapa precontractual. La réplica no responde sobre lo que exige la terminación del arrendamiento: acta de restitución del inmueble, estado de los bienes al momento de la devolución, inventario de salida del mobiliario y paz y salvo de servicios públicos e impuestos.

Sin esos documentos no puede verificarse la existencia y el estado de los muebles al momento de la restitución, y la entidad queda sin título para reclamar deterioros o faltantes.

El literal h) señala que **el acta sustituye la verificación material por la presunción de buena fe del artículo 83 de la Constitución**, invocada por la misma servidora que suscribió las actas parciales. La entidad no se pronuncia sobre ello.

La imputación inicial a “Honorarios” y la denominación de “Contrato de Prestación de Servicios” se aceptan como errores. La corrección posterior no elimina el efecto sobre la veracidad y trazabilidad de la información presupuestal y contable de la vigencia.

13.4. Conclusión

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 13, que la entidad deberá incluir en el plan de mejoramiento.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (14) - OMISIÓN TOTAL DEL ANÁLISIS DEL SECTOR Y DE LA VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. Los estudios previos del contrato transcriben literalmente el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, incluido el deber de “verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble” y de "analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento", pero **no ejecutan ninguna de las dos actuaciones**:

I. No obra estudio del sector inmobiliario ni documento equivalente, ni referido al mercado de locales comerciales de la Comuna 1, ni al segmento de almacenamiento documental.

II. No obra constancia de haber identificado, solicitado, recibido, analizado ni comparado ofertas alternativas de arrendamiento. El expediente registra un único inmueble considerado.

III. La matriz de riesgos incorporada al expediente remite expresamente a “el análisis del sector” como documento de soporte, siendo que tal documento no existe en el expediente contractual.

IV. No obra análisis alguno de idoneidad técnica del bien frente al uso declarado, archivo institucional, en materia de área requerida, capacidad de carga de entrepiso, condiciones de humedad, ventilación, seguridad o cumplimiento de la normativa de gestión documental, respecto de un espacio de 51,54 m² compuesto por un salón y una oficina con baño.

Criterio. Artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que impone a la entidad, en el arrendamiento de bienes inmuebles, el deber de verificar las condiciones del mercado inmobiliario y de analizar y comparar las opciones disponibles; artículo 2.2.1.1.1.6.1 del mismo decreto (deber de análisis del sector); artículo 2.2.1.1.2.1.1 ibidem (contenido de los estudios y documentos previos); artículos 3, 23, 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 (maduración de proyectos); Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente; artículo 209 de la Constitución Política; artículo 13 de la Ley 594 de 2000

(gestión documental), Acuerdo 049 de 2000 (AGN), Acuerdo 008 de 2014 / Acuerdo 001 de 2024 (AGN).

Causa. Se origina posiblemente en la réplica de la plantilla de estudios previos del Contrato 001-2025 sin ejecución material de las verificaciones que esa plantilla enuncia; en la inexistencia de un procedimiento institucional y de un formato obligatorio de estudio del sector inmobiliario; en la ausencia de control de calidad documental previo a la suscripción; y en la concentración de la estructuración, la ordenación del gasto y la supervisión en un mismo servidor, sin instancia de apoyo jurídico y revisión independiente.

Efecto. La entidad celebró y ejecutó un contrato por $27.489.000 sin ninguna referencia objetiva de mercado que permitiera contrastar la razonabilidad del precio, quedando el canon determinado exclusivamente por el documento aportado por el beneficiario económico del negocio. La omisión privó a la entidad de la posibilidad de identificar el segmento de mercado técnicamente idóneo para el uso declarado, almacenamiento documental, con valores unitarios verificados entre $10.183 y $18.145/m² y media de $14.854/m² y de negociar en condiciones informadas.

Se agrega que la verificación independiente practicada por este órgano de control (numeral II.1) acredita que la oferta comparable de la propia Comuna 1 se sitúa en una media de $27.199/m², y la de área homogénea en $30.991/m², de modo que el estudio omitido era materialmente realizable con información pública disponible y habría revelado el exceso del precio pactado. La omisión no obedeció, por tanto, a imposibilidad técnica ni a ausencia de mercado de referencia.

Análisis de la respuesta

14.1. Síntesis de la réplica:

La Personería no acepta la observación y sostiene que:

- Verificó el mercado mediante tres alternativas, mencionadas en los estudios previos, que reposan en el expediente físico;
- La comparación no puede hacerse solo por precio por metro cuadrado, sino por la idoneidad del inmueble para custodiar el archivo conforme al acuerdo 001 de 2024 del agn;
- Las bodegas que usó la auditoría no pertenecen al mismo segmento.

Con la réplica aporta el anexo *"Análisis del mercado Contrato 002-2025"* y un *"Análisis 2026 inmuebles para arriendo"*.

14.2. Pronunciamiento de la Contraloría.

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en los términos del informe preliminar.

14.3. Fundamentos

14.3.1. Las *"tres alternativas"* son cotizaciones de enero de 2024, vencidas al contratar.

Las tres cotizaciones aportadas tienen fecha del 10, 17 y 19 de enero de 2024, y la primera declara una vigencia de 60 días. El contrato se suscribió el 3 de enero de 2025, casi un año después de su expedición y diez meses después de vencida esa vigencia. Corresponden a los mismos valores ($1.700.000, $1.690.000 y $1.710.000) del cuadro que los estudios previos titulan *"ANÁLISIS DE PRECIOS EN EL MERCADO 2024"*.

Por tanto, no son una verificación del mercado de 2025. Son documentos de la vigencia anterior, reutilizados sin actualización, lo que confirma la causa descrita: la réplica de plantillas sin ejecución material de las verificaciones que enuncian.

Además, no se relacionan individualmente en los estudios previos ni obran en SECOP II o en SIA Observa. El cuadro que las resume describe como objeto de comparación una *"casa construida con medidas superiores a los 500 mt2",* que no corresponde al local de 51,54 m² arrendado. Ese cuadro es objeto de la Observación No. 15.

14.3.2. Una de las tres "alternativas" es la oferta de la propia arrendadora.

La cotización del 17 de enero de 2024 la suscribe Nidia Ruiz Gómez y ofrece el mismo Local 103 de la Calle 52 No. 14-66 que finalmente se arrendó. La oferta del bien contratado no es una alternativa de mercado frente a sí misma. Las alternativas reales se reducen a dos, y sobre ninguna consta análisis o comparación alguna.
El Consejo de Estado ha precisado que la sola existencia de tres propuestas "no demuestra que el valor contratado coincidiera con el precio de mercado[32]". Con

[32] Ibidem, párrafo. 166

mayor razón cuando una de ellas proviene del beneficiario del contrato.

14.3.3. La propia referencia de la entidad muestra una opción más económica que no fue analizada.

El cuadro de comparables del anexo registra, en el mismo barrio Colombia, el local 201 de la Calle 52 No. 14-64: 63 m² por $1.710.000, equivalente a $27.143/m². El inmueble contratado se registra a $32.984/m², y su canon de 2025 por el componente inmueble ($1.785.000) equivale a $34.633/m².

Es decir, la referencia que la propia entidad invoca muestra un local contiguo, de mayor área y menor valor unitario. No hay constancia de por qué se descartó, que es precisamente el análisis y la comparación que exige el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015.

El Contrato 1563-24 de la Alcaldía Distrital, también incluido en el anexo, corresponde a otra entidad, otro objeto (bodega del Comité de Gestión del Riesgo) y otra vigencia. Le aplica lo expuesto en la Observación No. 1 sobre los contratos de terceros.

14.3.4. El argumento de idoneidad archivística confirma la omisión.

La entidad sostiene que el inmueble debía cumplir los requisitos del Acuerdo 001 de 2024 del AGN: condiciones estructurales, capacidad de almacenamiento, redes y mitigación de riesgos. El numeral IV de la condición reprocha justamente que no obra análisis alguno de esa idoneidad respecto del local contratado. La réplica no aporta ese análisis.

La entidad no puede invocar ahora, para descartar alternativas, requisitos técnicos que nunca verificó en el inmueble que eligió. Por lo demás, en la cotización que suscribió, la arrendadora se limita a afirmar *"uso autorizado: archivo"*, sin ningún soporte técnico.

14.3.5. Las bodegas se citan para probar que el estudio era realizable, no para cuantificar daño.

La entidad acierta en que las bodegas no se usaron para cuantificar daño. La observación es administrativa con incidencia disciplinaria. Los valores del segmento de almacenamiento y los de locales de la Comuna 1 se citan para demostrar que el estudio omitido era *"materialmente realizable con información pública disponible"*. La réplica no controvierte esa conclusión.

14.3.6. El "Análisis 2026" es un estudio posterior.

El ejercicio de mercado de 2026 se elaboró después de la auditoría, con ofertas de

2026. No acredita que la verificación se hubiera realizado antes de contratar, que es el objeto de la observación. Además, sus propios datos (locales de 30 a 100 m², con un promedio de $88.319/m² y una desviación de $41.303/m², equivalente al 46,8%) superan ampliamente el umbral de dispersión de ±7,5% del artículo 11 de la Resolución IGAC 620 de 2008, que la propia entidad le opuso a la auditoría en las consideraciones generales de su réplica.

14.3.7. Presunta incidencia disciplinaria

Se mantiene. El deber funcional concreto es verificar las condiciones del mercado inmobiliario y analizar y comparar las opciones de arrendamiento antes de contratar (artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015). La conducta consiste en suscribir el contrato con soportes de la vigencia anterior, vencidos y no analizados, entre ellos la oferta de la propia arrendadora.
Según el cuadro de identificación del contrato, la estructuración, la ordenación del gasto y la supervisión recayeron en la misma servidora, María Angélica Caro Martínez, por delegación de la Resolución 064 de 2016. La calificación de la conducta corresponde a la autoridad disciplinaria.

14.3.8. Conclusión

Los documentos que la entidad presenta como su verificación del mercado son cotizaciones de enero de 2024, vencidas al contratar, una de ellas de la propia arrendadora y otra que muestra un local contiguo más económico que no fue analizado. Ninguno acredita la verificación y comparación exigidas para el contrato de 2025, y el estudio de 2026 es posterior.

En armonía con lo expuesto, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 14 con presunta incidencia disciplinaria, en los términos del informe preliminar.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (15) - RÉPLICA DE LOS DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES DEL CONTRATO 001-2025: CUADRO DE "ANÁLISIS DE PRECIOS EN EL MERCADO 2024" REFERIDO A UN INMUEBLE MATERIALMENTE DISTINTO Y SIN SOPORTE DOCUMENTAL ALGUNO, Y JUSTIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA REFERIDA A UNA NECESIDAD DISTINTA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL.

Condición. Los estudios previos incorporan un cuadro denominado "ANÁLISIS DE PRECIOS EN EL MERCADO 2024" en el cual:

I. El ítem objeto de la supuesta comparación se describe como **"Casa construida con medidas superiores a los 500 mt2"**, cuando el inmueble efectivamente arrendado es un **local comercial de 51,54 m²** en régimen de propiedad horizontal, esto es, un bien de tipología, destinación y escala radicalmente distintas, con una diferencia de área superior al 900%.

II. Se relacionan tres valores ($1.700.000, $1.690.000 y $1.710.000) presentados como cotizaciones de mercado, sin identificación del oferente, sin dirección del inmueble, sin fecha, sin área y sin ningún dato que permita su verificación o existencia.

III. Ninguna de las tres cotizaciones obra en el expediente contractual (SECOP II o SIA OBSERVA).

IV. Los tres valores presentan una dispersión aproximada de apenas 0,6% respecto de su media, patrón estadísticamente incompatible con una recolección independiente de ofertas en un mercado inmobiliario real y característico de cotizaciones de complacencia.

V. El valor central del cuadro coincide exactamente con el canon que la entidad ya había decidido pactar por el inmueble ($1.700.000), de modo que el cuadro no operó como insumo para determinar el precio, sino al parecer como **justificación construida a posteriori** de un precio ya definido.

VI. **Justificación de la contratación directa referida a una necesidad distinta.** El documento de "Justificación de la contratación directa" consigna en su considerando 5 que el inmueble se requiere "*para el funcionamiento de sus instalaciones y el servicio a la comunidad de las delegadas para la vigilancia, contratación administrativa, desarrollo urbano y medio ambiente y delegada para lo penal y policivo así como el despacho de la personera*". Esa descripción **no corresponde al objeto del Contrato 002-2025** - arrendamiento de un inmueble para el funcionamiento del **archivo**- sino a la necesidad que motivó el Contrato 001-2025, referido a la sede de despachos de la entidad, y lo hace respecto de un inmueble de 51,54 m² materialmente inidóneo para alojar las dependencias que enuncia.

Criterio: Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 (contenido y soporte de los estudios previos); artículo 2.2.1.2.1.4.11 ibidem; artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993, conforme al cual los actos de la actividad contractual deben ser motivados en forma detallada y precisa; artículo 25, numeral 7, de la Ley 80 de 1993;

artículo 209 de la Constitución Política; artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 (acto administrativo de justificación de la contratación directa y su contenido); artículo 286 del Código Penal, cuyos supuestos se ponen en conocimiento de la autoridad competente sin calificación de tipicidad por parte de este órgano de control. Manual de contratación Código: GCC-M-001 versión 03, numeral 1.14. DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA *"(…) De igual forma, junto con el análisis del sector se deben aportar los soportes con los cuales se estableció el presupuesto oficial. Se deben adjuntar las invitaciones a cotizar, para efectos de establecer el presupuesto oficial del proceso de selección. (…)*

Causa: Se origina posiblemente en la copia del cuadro correspondiente al Contrato 001-2025 - cuyo objeto sí era un inmueble de gran superficie, sin adaptación al bien efectivamente contratado, y en la utilización del formato de estudios previos como trámite habilitante de la contratación y no como instrumento de análisis. La inexistencia de los soportes de las cotizaciones sugiere, además, que estas nunca fueron recaudadas.

Efecto. Los dos documentos que integran el soporte de la decisión de contratar adolecen del mismo vicio de origen: fueron diligenciados por réplica de la plantilla del Contrato 001-2025 sin adaptación al bien ni a la necesidad efectivamente atendidos. El acto que habilita la contratación directa, presupuesto de validez del procedimiento, no motiva la necesidad que el contrato realmente satisface, con lo cual la entidad carece de justificación válida y específica de la necesidad de arrendar un inmueble para archivo.

Y el documento que la entidad presenta como acreditación del deber de verificación de mercado es materialmente inservible: describe un bien que no es el contratado, carece de soportes verificables y su resultado coincide con el precio previamente decidido.

La entidad dejó constancia formal de un análisis que no realizó, con lo cual el expediente contractual no refleja la realidad de la actuación administrativa y se afecta la confiabilidad de la información que soporta la erogación de $27.489.000. La circunstancia de haberse consignado en documento público la existencia de cotizaciones inexistentes amerita traslado a la autoridad penal competente para lo de su exclusivo cargo.

Análisis de la respuesta

15.1. Síntesis de la réplica

La Personería no acepta la observación ni sus incidencias. Sus argumentos son los siguientes:

- Las tres cotizaciones existen en el expediente físico y se anexan con la réplica;
- La expresión “casa construida con medidas superiores a los 500 mt2” es un error de transcripción de “50 m²”;
- La cercanía de los valores no prueba que se trate de cotizaciones de complacencia;
- La coincidencia con el canon puede ser resultado del ejercicio comparativo;
- La referencia a las dependencias del contrato 001-2025 en la justificación es un error de transcripción;
- Al existir las cotizaciones, desaparece el fundamento penal;
- No se reúnen los presupuestos disciplinarios.

La entidad reconoce como errores la expresión “500 m²” y la permanencia del texto del Contrato 001-2025 en la justificación.

15.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, con la única precisión que se realiza más adelante, que reduce el alcance de la afirmación notificada.

15.3. Fundamentos

15.3.1. Los documentos aportados confirman la observación

Los documentos que la entidad aporta como las “tres cotizaciones” no desvirtúan la observación; la confirman:

- Son de la vigencia anterior y estaban vencidos. Tienen fecha del 10, 17 y 19 de enero de 2024, y la primera declara una vigencia de 60 días. Se utilizaron para un contrato suscrito el 3 de enero de 2025. Por eso el cuadro se titula “Análisis de precios en el mercado 2024”.

- El valor central es la oferta de la propia arrendadora. La cotización de $1.700.000 la suscribe Nidia Ruiz Gómez y ofrece el mismo Local 103 que se arrendó. El cuadro presenta como “cotización de mercado” la oferta del beneficiario del

contrato. Así se explica que su valor central coincida con el canon pactado (numeral V de la condición): no hubo comparación de la cual resultara ese precio, porque el precio era la oferta de la arrendadora.

- No obran las invitaciones a cotizar. El Manual de Contratación GCC-M-001 v.03 (numeral 1.14), citado en el criterio, exige adjuntar las invitaciones a cotizar con las que se estableció el presupuesto oficial. Con la réplica no se aporta ninguna. Los tres documentos son ofrecimientos dirigidos a la entidad, sin constancia de cuándo ni cómo se solicitaron.

- Aparecen por primera vez en la contradicción. No se relacionan en los estudios previos, que solo consignan tres valores sin oferente, dirección, fecha ni área, ni obran en SECOP II o SIA Observa. Su existencia en el expediente físico al momento de contratar es una afirmación de la entidad, no un hecho acreditado con trazabilidad contemporánea.

15.3.2. El “error de transcripción” confirma la copia de la plantilla.

Las cotizaciones aportadas se refieren a locales comerciales de 63 m², 51,54 m² y una subdivisión de 2,5 × 20 m, no a una “casa construida”. El error no se limita a un cero: el cuadro describe otra tipología y otra escala. Como señala la causa notificada, esa descripción corresponde al inmueble de gran superficie del Contrato 001-2025.

La entidad reconoce además que la justificación de la contratación directa reproduce la necesidad del Contrato 001-2025. Que dos documentos precontractuales del mismo proceso contengan textos de otro contrato no es una inconsistencia aislada. Es la réplica de plantillas que describe la observación.

15.3.3. El defecto de la justificación es sustancial

La justificación de la contratación directa es el acto administrativo que habilita la modalidad de selección (artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015) y debe motivarse en forma detallada y precisa (artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993.

En este caso motiva la necesidad de alojar las delegadas y el despacho de la personera, que no corresponde al archivo.

Que el contrato identifique correctamente su objeto no subsana la motivación del acto que lo habilitó. El defecto recae sobre el presupuesto de validez de la modalidad de selección.

15.3.4. La cercanía de los valores es un indicio, no la conclusión de la observación

La observación no concluye la falsedad a partir de la dispersión. La presenta como un indicio, que se suma a los demás hechos descritos. Con los documentos aportados el indicio se refuerza: tres inmuebles de distinta área, tipología y barrio (Colombia y Torcoroma) se ofrecen por precios que difieren apenas en $20.000 entre el mayor y el menor, y el central es el de la arrendadora.

15.3.5. Presunta incidencia penal

Se mantiene el traslado. Como se indicó en la Observación No. 4, la Contraloría no califica la tipicidad: pone en conocimiento de la autoridad competente hechos que podrían revestir carácter delictivo, como lo ordena el artículo 67 de la Ley 906 de 2004

El documento público son los estudios previos y la justificación de la contratación directa de enero de 2025, en los que se consignó un “análisis de precios en el mercado” con estas características:

- Describe un bien distinto;
- Se apoya en ofrecimientos de la vigencia anterior, vencidos;
- Presenta como cotización de mercado la oferta de la propia arrendadora;
- No anexa ninguno de los soportes.

La existencia, fecha de incorporación y autenticidad de los documentos aportados por primera vez en la réplica son hechos que corresponde establecer a la autoridad penal. La sola manifestación de la entidad no excluye la necesidad del traslado.

15.3.6. Presunta incidencia disciplinaria

Se mantiene. Se cumplen los presupuestos que la propia réplica exige:

- **Deberes funcionales:** motivar en forma detallada y precisa el acto de justificación de la contratación directa (artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993) y soportar el presupuesto oficial con cotizaciones vigentes y verificables

(artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 y numeral 1.14 del Manual de Contratación).

- **Conducta:** suscribir esos documentos con textos de otro contrato y con soportes vencidos y no anexados.
- **Afectación sustancial:** recae sobre el acto que habilita la modalidad de selección.
- **Servidora:** según el cuadro de identificación del contrato, la estructuración, la ordenación del gasto y la supervisión recayeron en María Angélica Caro Martínez.

La calificación de la culpabilidad corresponde a la autoridad disciplinaria y no constituye responsabilidad objetiva.

15.4. Conclusión

Los documentos aportados confirman la observación. Las cotizaciones corresponden a la vigencia 2024 y estaban vencidas. El valor central es la oferta de la arrendadora. No hay invitaciones a cotizar. La entidad reconoce que el cuadro y la justificación reproducen textos del Contrato 001-2025.

Resultado de esto, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 15 con presunta incidencia disciplinaria y penal, con la siguiente precisión:

Condición. Los estudios previos incorporan un cuadro denominado “ANÁLISIS DE PRECIOS EN EL MERCADO 2024” en el cual:

I. El ítem objeto de la supuesta comparación se describe como “Casa construida con medidas superiores a los 500 mt2”, cuando el inmueble efectivamente arrendado es un local comercial de 51,54 m² en régimen de propiedad horizontal, esto es, un bien de tipología, destinación y escala radicalmente distintas, con una diferencia de área superior al 900%.

II. Se relacionan tres valores ($1.700.000, $1.690.000 y $1.710.000) presentados como cotizaciones de mercado, sin identificación del oferente, sin dirección del inmueble, sin fecha, sin área y sin ningún dato que permita su verificación o existencia.

III. Ninguna de las tres cotizaciones obra en el expediente contractual (SECOP II o SIA OBSERVA).

IV. Los tres valores presentan una dispersión aproximada de apenas 0,6% respecto de su media, patrón estadísticamente incompatible con una recolección independiente de ofertas en un mercado inmobiliario real y característico de cotizaciones de complacencia.

V. El valor central del cuadro coincide exactamente con el canon que la entidad ya había decidido pactar por el inmueble ($1.700.000), de modo que el cuadro no operó como insumo para determinar el precio, sino al parecer como justificación construida a posteriori de un precio ya definido.

VI. Justificación de la contratación directa referida a una necesidad distinta. El documento de "Justificación de la contratación directa" consigna en su considerando 5 que el inmueble se requiere "para el funcionamiento de sus instalaciones y el servicio a la comunidad de las delegadas para la vigilancia, contratación administrativa, desarrollo urbano y medio ambiente y delegada para lo penal y policivo así como el despacho de la personera". Esa descripción no corresponde al objeto del Contrato 002-2025 - arrendamiento de un inmueble para el funcionamiento del archivo- sino a la necesidad que motivó el Contrato 001-2025, referido a la sede de despachos de la entidad, y lo hace respecto de un inmueble de 51,54 m² materialmente inidóneo para alojar las dependencias que enuncia.

Criterio: Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 (contenido y soporte de los estudios previos); artículo 2.2.1.2.1.4.11 ibidem; artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993, conforme al cual los actos de la actividad contractual deben ser motivados en forma detallada y precisa; artículo 25, numeral 7, de la Ley 80 de 1993; artículo 209 de la Constitución Política; artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 (acto administrativo de justificación de la contratación directa y su contenido); artículo 286 del Código Penal, cuyos supuestos se ponen en conocimiento de la autoridad competente sin calificación de tipicidad por parte de este órgano de control. Manual de contratación Código: GCC-M-001 versión 03, numeral 1.14. DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA "(…) De igual forma, junto con el análisis del sector se deben aportar los soportes con los cuales se estableció el presupuesto oficial.

Causa: Se origina posiblemente en la copia del cuadro correspondiente al Contrato 001-2025 - cuyo objeto sí era un inmueble de gran superficie, sin adaptación al bien

efectivamente contratado, y en la utilización del formato de estudios previos como trámite habilitante de la contratación y no como instrumento de análisis.

Los soportes de las cotizaciones no se relacionaron en los estudios previos ni obran en el expediente publicado, y los aportados en la contradicción corresponden a ofrecimientos de enero de 2024, uno de ellos de la propia arrendadora.

Efecto. Los dos documentos que integran el soporte de la decisión de contratar adolecen del mismo vicio de origen: fueron diligenciados por réplica de la plantilla del Contrato 001-2025 sin adaptación al bien ni a la necesidad efectivamente atendidos. El acto que habilita la contratación directa, presupuesto de validez del procedimiento, no motiva la necesidad que el contrato realmente satisface, con lo cual la entidad carece de justificación válida y específica de la necesidad de arrendar un inmueble para archivo.

Y el documento que la entidad presenta como acreditación del deber de verificación de mercado es materialmente inservible: describe un bien que no es el contratado, carece de soportes verificables y su resultado coincide con el precio previamente decidido.

La entidad dejó constancia formal de un análisis que no realizó, con lo cual el expediente contractual no refleja la realidad de la actuación administrativa y se afecta la confiabilidad de la información que soporta la erogación de $27.489.000. La circunstancia de haberse consignado en documento público, **la existencia de un análisis de precios de mercado sin soportes vigentes ni verificables al momento de contratar, que presenta como cotización la oferta de la propia arrendadora.**

Nota: Para mantener la coherencia con los documentos aportados en la contradicción, y sin agregar hechos ni normas, se precisan dos frases del informe preliminar:

- En la causa, se reemplaza *"La inexistencia de los soportes de las cotizaciones sugiere, además, que estas nunca fueron recaudadas"* por: *"Los soportes de las cotizaciones no se relacionaron en los estudios previos ni obran en el expediente publicado, y los aportados en la contradicción corresponden a ofrecimientos de enero de 2024, uno de ellos de la propia arrendadora".*

- En el efecto, se reemplaza *"la existencia de cotizaciones inexistentes"* por: *"la existencia de un análisis de precios de mercado sin soportes vigentes ni verificables al momento de contratar, que presenta como cotización la oferta de la propia arrendadora".*

Ambas precisiones reducen el alcance de lo notificado y se fundan en los documentos que la propia entidad aportó con la réplica. Lo demás se mantiene.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (16) - DETERMINACIÓN DEL PRECIO CON BASE EXCLUSIVA EN UN AVALÚO SOLICITADO POR UN TERCERO INTERESADO, VENCIDO Y TÉCNICAMENTE DEFICIENTE, EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. El canon se fijó tomando como única referencia el avalúo AVAL-RAA-91432365 elaborado por el Arq. Hernán Alonso Celis Escudero, que presenta los defectos concurrentes descritos en el numeral II.2 de este informe:

I. Fue solicitado por Cindy Ruiz Rojas (C.C. 1.096.189.853), quien no es la arrendadora sino la titular anterior del inmueble y apoderada de la titular intermedia en la cadena traslaticia y contratista de prestación de servicios profesionales asesora de control interno, con interés directo en el resultado.

II. Está fechado el 02/11/2023 y se encontraba vencido a la fecha de suscripción del contrato (03/01/2025), habiendo transcurrido catorce meses frente a la vigencia de un año del artículo 19 del Decreto 1420 de 1998.

III. Empleó el método de costo de reposición en lugar del método comparativo o de mercado.

IV. Califica el inmueble como de actividad predominante "RESIDENCIAL" y tipología "UNIFAMILIAR", contradiciendo su naturaleza de local comercial en propiedad horizontal y su destinación catastral comercial.

V. Consigna dos números distintos de identificación para el mismo avaluador (91.432.363-8 y 91.432.365-8), sin que obre certificación de su inscripción vigente en el Registro Abierto de Avaluadores.

VI. Cita como títulos de dominio escrituras que no corresponden al título vigente al momento de la contratación.

La entidad no contrató ni sufragó avalúo propio alguno, no solicitó concepto al Instituto Geográfico Agustín Codazzi ni a lonja de propiedad raíz, y no formuló observación ni reparo alguno al documento aportado.

Criterio. Artículos 3, 23, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12), 26 (numerales 1, 3 y 4); artículos 2.2.1.1.1.6.1, 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículos 3, 7 y 19 del Decreto 1420 de 1998, compilado en el Decreto 1170 de 2015; Resolución IGAC 620 de 2008 (métodos valuatorios); Ley 1673 de 2013 y Decreto 556 de 2014, modificado por el Decreto 2046 de 2014 (Registro Abierto de Avaluadores); artículos 6 y 209 de la Constitución Política; artículos 38 y 39 de la Ley 1952 de 2019.

Causa. Se origina presuntamente en la ausencia de un procedimiento institucional que prohíba la adopción de avalúos aportados por el cocontratante y que exija avalúo contratado y sufragado por la entidad; en la inexistencia de revisión técnica y de verificación de vigencia del documento valuatorio; y en la aceptación incondicional de los soportes suministrados por el interesado.

Efecto. El precio del contrato quedó determinado por el propio beneficiario económico del negocio, sin contrapeso técnico alguno. La entidad renunció a su posición de contratante en la determinación del elemento esencial del contrato, con un documento que, además de provenir del interesado, se encontraba vencido, empleaba un método inadecuado y calificaba erróneamente la destinación del bien. Este defecto es la causa directa e inmediata de la sobrestimación del valor comercial cuantificada más adelante.

Análisis de la respuesta

16.1. Síntesis de la réplica

La Personería no acepta la observación y argumenta que:

- El avalúo no fue la única referencia, porque existían tres cotizaciones;
- El artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 no exige avalúo propio para arrendar;
- Que lo solicitara un tercero no lo invalida;
- La vigencia del artículo 19 del Decreto 1420 de 1998 no rige el arrendamiento;
- El costo de reposición es un método reconocido;
- Las inconsistencias son atribuibles al avaluador;

- Debe verificarse la inscripción del avaluador en el raa;
- No se individualizó la conducta disciplinaria.

En subsidio, pide tratar los hechos como oportunidad de mejora.

16.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en los términos del informe preliminar.

16.3. Fundamentos

16.3.1. Las “tres referencias” no son un contrapeso del avalúo

Como se estableció en las Observaciones Nos. 14 y 15, las tres cotizaciones son de enero de 2024 y estaban vencidas al contratar. La de valor central es la oferta de la propia arrendadora por el mismo local. El canon de 2025 ($1.785.000) es esa oferta de 2024 ($1.700.000) incrementada en el IPC. Las cotizaciones no aportan una verificación independiente del precio: reproducen el ofrecido por la arrendadora. El único documento técnico de valoración del expediente es el avalúo cuestionado.

16.3.2. La observación de auditoría no exige un avalúo por mandato legal.

La observación no afirma que la ley obligue a la entidad a contratar un avalúo para arrendar. Constata que la entidad escogió un avalúo como soporte de la valoración del inmueble, lo adoptó sin revisión alguna y no acudió a ningún contrapeso técnico.

La distinción entre adquisición y arrendamiento no cambia la conclusión. Si la entidad no estaba obligada a tener un avalúo, con mayor razón no podía fundar el precio en uno que provenía de un interesado, estaba vencido y calificaba mal el bien.

16.3.3. Quien solicitó el avalúo tenía vínculos con el negocio y con la propia entidad.

El reproche no se limita a que un tercero solicitara el avalúo. Su solicitante, Cindy Ruiz Rojas, tenía tres vínculos simultáneos:

- Fue titular anterior del inmueble;
- Actuó como apoderada de la titular intermedia en la cadena traslaticia;
- Era contratista de la propia Personería como asesora de control interno.

La réplica no controvierte ninguno de estos hechos. Esa concurrencia de intereses exigía de la entidad, como mínimo, una revisión del documento antes de adoptarlo. No la hizo.

16.3.4. La entidad admite el vencimiento y las inconsistencias

La réplica acepta que el término de un año pudo haberse "superado". El avalúo es del 2 de noviembre de 2023, catorce meses anterior al contrato e incluso anterior a las cotizaciones de enero de 2024. El artículo 19 del Decreto 1420 de 1998 se cita como fuente de la vigencia técnica del documento, no como régimen del contrato, igual que en la Observación No. 5.

La entidad reconoce también que la calificación "residencial" y "unifamiliar", los dos números de identificación del avaluador y los títulos que no corresponden al vigente *"podían ser objeto de mayor verificación documental"*. Ese reconocimiento confirma la observación.

Las inconsistencias se detectan con la sola lectura del documento y no requieren conocimiento valuatorio: un local comercial en propiedad horizontal descrito como vivienda unifamiliar. El Consejo de Estado ha precisado que la intervención de terceros técnicos no releva a quien dirige la contratación de sus deberes propios de verificación[33].

16.3.5. El método de costo de reposición no mide el valor de arrendamiento en un mercado activo

La observación no afirma que el costo de reposición sea un método ilegal. Afirma que no era el idóneo para este caso. **Ese método estima el costo de construir el bien**, no lo que el mercado paga por él. Para fijar un canon en un mercado con

[33] Ibidem, párrafo. 140 a 147.

oferta activa de locales comerciales, **el método pertinente es el comparativo o de mercado**.

La propia entidad lo demuestra con el *"Análisis 2026"*, que aporta siete ofertas de locales en el mismo barrio Colombia. Además, en la réplica le exige a la auditoría todo el rigor de la Resolución IGAC 620 de 2008. Esa exigencia no puede omitirse cuando se trata del avalúo que soporta su propio precio.

16.3.6. La inscripción en el RAA no fue acreditada.

A diferencia del Contrato 001-2025, con la réplica no se aporta certificado de inscripción del avaluador en el RAA. La entidad se limita a pedir que la auditoría lo verifique. La carga de acreditar la idoneidad del soporte que adoptó corresponde a la entidad. El avalúo, además, consigna dos números de identificación distintos para el mismo profesional, inconsistencia que la entidad no explica.

16.3.7. Presunta incidencia disciplinaria

Se mantiene. El deber funcional concreto es verificar la pertinencia y confiabilidad del soporte económico antes de comprometer recursos (artículos 25, numeral 7, y 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015). La conducta consiste en adoptar sin revisión un avalúo con las siguientes características:

- Lo solicitó una contratista de la entidad vinculada a la cadena de titulares del inmueble;
- Estaba vencido;
- Describe el bien como vivienda unifamiliar.

Según el cuadro de identificación del contrato, la estructuración, la ordenación del gasto y la supervisión recayeron en María Angélica Caro Martínez. La calificación de la culpabilidad corresponde a la autoridad disciplinaria.

16.3.8. Conclusión

La entidad reconoce el vencimiento y las inconsistencias del avalúo. No controvierte los vínculos de la solicitante con el inmueble y con la propia Personería, ni acredita la inscripción del avaluador en el RAA. Las "tres referencias" que invoca reproducen

la oferta de la arrendadora. El avalúo fue, por tanto, el único soporte técnico del precio, y se adoptó sin revisión.

Estudiada la réplica y el acervo probatorio, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 16 con presunta incidencia disciplinaria, en los términos del informe preliminar

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (17) - DESATENCIÓN DE LA PRUEBA DIRECTA DEL VALOR COMERCIAL DEL INMUEBLE OBRANTE EN EL PROPIO EXPEDIENTE CONTRACTUAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. En el expediente contractual obra la **Escritura Pública No. 1714 del 27 de agosto de 2024** de la Notaría Primera de Barrancabermeja, que acredita que el mismo Local 103 del Edificio Sinuco fue adquirido por la arrendadora, Nidia Ruiz Gómez, por un precio de **$59.000.000**, cuatro meses y siete días antes de la suscripción del contrato.

La entidad, teniendo ese documento a su disposición y habiéndolo incorporado al expediente:

I. Adoptó como valor comercial la suma de $170.082.000 ÷ $59.000.000 = 2,88 veces el precio de la transacción real.
II. No formuló observación, requerimiento ni análisis alguno sobre la divergencia entre ambos valores.
III. No advirtió que el precio de compraventa ($59.000.000) resulta prácticamente coincidente con el avalúo catastral vigente ($58.844.000), coherencia que refuerza su valor probatorio como referencia de mercado.
IV. No examinó la cadena traslaticia del inmueble, que registra tres titulares en seis meses (Cindy Ruiz Rojas a Emperatriz Benedetti Ballesteros, Esc. 245 del 24/02/2024 a Nidia Ruiz Gómez, Esc. 1714 del 27/08/2024), con intervención de la primera como apoderada de la segunda y como solicitante del avalúo adoptado.

Criterio. Artículos 3, 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículo 83 de la Constitución Política, en cuanto la presunción de buena fe no exonera del deber de verificación material; artículo 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina presuntamente en la tramitación del expediente como acumulación documental y no como soporte de análisis; en la ausencia de un procedimiento de verificación cruzada entre los soportes aportados por el cocontratante y las cifras adoptadas por la entidad; y en la inexistencia de revisión jurídica y técnica del acápite de valor estimado.

Efecto. La entidad pagó un canon determinado sobre un valor comercial que su propio expediente desmentía. La prueba idónea del valor del bien, una compraventa reciente que se presume el precio real (artículo 90 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 61 de la Ley 2010 de 2019), en mercado abierto, del mismo inmueble - fue archivada sin ser valorada, cuando su simple lectura habría revelado una sobrestimación de $111.082.000 frente al precio de la transacción real. Esta omisión, unida a la ausencia de estudio del sector, hizo que la decisión de precio se adoptara con total desconocimiento de la información disponible en poder de la propia entidad.

Análisis de la respuesta

17.1. Síntesis de la réplica:

La Personería no acepta la observación y argumenta lo siguiente:

- El precio de compraventa de la Escritura Pública No. 1714 del 27 de agosto de 2024 ($59.000.000) no es el parámetro legal para fijar el canon;
- El artículo 90 del Estatuto Tributario regula la enajenación, no el arrendamiento;
- El artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 exige comparar el mercado de arrendamiento, lo cual habría hecho con tres cotizaciones;
- La coincidencia con el avalúo catastral no prueba que $59.000.000 fuera el único valor posible;
- La Ley 820 de 2003 no aplica;
- La cadena de tradición no es una metodología de precio;
- No se individualizó la conducta disciplinaria.

17.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en los términos del informe preliminar.

17.3. Fundamentos

17.3.1. La observación no impone el precio de compraventa como parámetro del canon

La observación no afirma que el canon deba fijarse con el precio de compraventa. Reprocha que la entidad, teniendo en su propio expediente la escritura con la que la arrendadora compró el mismo local cuatro meses antes por $59.000.000, adoptó un valor comercial de $170.082.000, 2,88 veces superior, sin formular observación ni análisis alguno sobre esa divergencia. La réplica tampoco ofrece ese análisis.

17.3.2. La escritura era relevante por el método que eligió la propia entidad

La entidad no fijó el canon comparando rentas de mercado. Lo fijó como porcentaje de un valor comercial, invocando el artículo 18 de la Ley 820 de 2003. El canon base de 2024 ($1.700.000) equivale al 1% de los $170.082.000 adoptados ($1.700.820). Bajo ese método, el valor comercial del inmueble era la variable determinante del precio, y la escritura era la prueba más directa de ese valor que había en el expediente.

Ahora la entidad sostiene que la Ley 820 no aplica y que el valor comercial no determina el canon. Esa afirmación contradice la motivación de sus propios estudios previos y la coloca ante un dilema:

- Si el canon dependía del valor comercial, la escritura lo desmentía y debió valorarse;
- Si no dependía de él, el canon carece de cualquier soporte, porque las “tres referencias” son cotizaciones de 2024 vencidas, y la central es la oferta de la propia arrendadora (observaciones nos. 14 a 16).

17.3.3. El artículo 90 del Estatuto Tributario se cita como indicio de fiabilidad.

La observación no aplica el artículo 90 del Estatuto Tributario al arrendamiento. Lo cita para destacar que el precio de la escritura se declara bajo juramento y no puede ser inferior al avalúo catastral, lo que refuerza su fiabilidad como referencia del valor real del bien. La propia réplica reconoce esa regla.

Que pueda existir un valor comercial superior es posible en abstracto. Pero la entidad no tiene ningún documento que explique cómo un local adquirido en agosto de 2024 por $59.000.000 valdría $170.082.000 en enero de 2025, un 188% más en cuatro meses.

17.3.4. La cadena de tradición era una señal de alerta, no una metodología de precio.

La observación no propone la cadena de tradición como método de valoración. La presenta como una circunstancia que exigía verificación: tres titulares en seis meses, con intervención de **Cindy Ruiz Rojas** como apoderada de la titular intermedia, contratista de prestación de servicios profesionales de la personería y como solicitante del avalúo adoptado (Observación No. 16). La réplica no controvierte estos hechos.

17.3.5. Presunta incidencia disciplinaria

Se mantiene. No se trata de una diferencia de criterio sobre la metodología. El deber funcional concreto es valorar la información relevante que obra en el propio expediente antes de fijar el precio y comprometer recursos (artículos 25, numerales 7 y 12, y 26 de la Ley 80 de 1993).

La presunción de buena fe no exonera de ese deber. La conducta consiste en haber archivado, sin analizarla, una escritura que contradecía el valor comercial adoptado.

Según el cuadro de identificación del contrato, la estructuración, la ordenación del gasto y la supervisión recayeron en María Angélica Caro Martínez. La calificación de la culpabilidad corresponde a la autoridad disciplinaria.

17.3.6. Conclusión

La entidad fijó el canon como el 1% de un valor comercial de $170.082.000, mientras su propio expediente mostraba que el mismo local se había comprado cuatro meses antes por $59.000.000. No analizó esa divergencia antes de contratar ni la explica en la réplica. Su afirmación de que el valor comercial no determina el canon contradice sus propios estudios previos.

En virtud de lo analizado, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 17 con presunta incidencia disciplinaria, en los términos del informe preliminar.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (18) FIJACIÓN Y PAGO DE UN CANON SUPERIOR A LAS CONDICIONES REALES DEL MERCADO INMOBILIARIO PARA INMUEBLES COMPARABLES, EN EL COMPONENTE INMUEBLE DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

Condición: La verificación independiente de las condiciones del mercado practicada por este órgano de control, que suple la que la entidad omitió, acredita que el componente inmueble del canon pactado, equivalente a **$34.633/m²/mes**, supera todas las medidas de tendencia central de la oferta comparable de locales y oficinas en Barrancabermeja:

Medida de referencia de mercado (numeral II.1.ii)	Valor unitario	Exceso del componente inmueble pactado
Media general del Grupo A (n=8)	$27.306 / m²	+26,8%
Mediana general del Grupo A	$27.917 / m²	+24,1%
Media del subconjunto de la Comuna 1 (n=5)	$27.199 / m²	+27,3%
Media de la submuestra de área homogénea, 40 a 60 m² (referencia adoptada)	$30.991 / m²	**+11,8%**

I. El canon **total** pactado ($44.820/m²) supera en **+44,6%** la referencia adoptada y excede incluso a la referencia individual más costosa de toda la muestra verificada.

II. Cinco de las ocho referencias del Grupo A corresponden a la **misma Comuna 1** del inmueble contratado y dos de ellas al **mismo barrio Colombia**, de modo que la comparación no adolece de defecto de localización.

III. La comparación se practica contra el componente inmueble y **no** contra el canon total, por corresponder la oferta verificada a inmuebles ofrecidos sin mobiliario; el componente mobiliario se reprocha de manera separada e independiente en otra Observación, sin duplicación de reproche ni de cuantía.

IV. La referencia de mercado adoptada para cuantificar es la más alta entre las técnicamente defendibles e incorpora dentro de su cálculo la referencia individual más costosa de la muestra (ítem 07: barrio Colombia, Comuna 1, 50,00 m², $39.000/m²), en aplicación del principio de favorabilidad al sujeto de control. Las demás medidas - media general, mediana y media de la Comuna 1 arrojarían un detrimento superior, que este órgano de control se abstiene de proponer.

V. Este exceso no obedece a una circunstancia sobreviniente ni a una condición particular del bien acreditada en el expediente: es el resultado directo de haber derivado el canon del 1% de un avalúo sobrestimado aportado por el propio interesado, sin ninguna confrontación con el mercado.

Cuantificación del presunto detrimento patrimonial.

CONCEPTO	CÁLCULO	VALOR
Componente inmueble pagado - once períodos	$1.785.000 × 11	$19.635.000
Componente inmueble pagado – Adición y prorroga No. 1 (27 días)	$2.079.000 × 77,2727%	$1.606.500
Total, pagado por el componente inmueble		**$21.241.500**
Canon mensual de referencia de mercado	$30.991/m² × 51,54 m²	$1.597.276
Referencia - once períodos	$1.597.276 × 11	$17.570.036
Referencia - Adicional No. 1 (27 días)	$1.597.276 × 27/30	$1.437.548
Total de referencia de mercado		**$19.007.584**
Presunto detrimento patrimonial	$21.241.500 - $19.007.584	**$2.233.916**

Criterio: Artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que imponen el deber de verificar las condiciones del mercado inmobiliario y de analizar y comparar las opciones de arrendamiento disponibles; artículo 2.2.1.1.2.1.1 ibidem; artículos 3, 23, 25 (numerales 7 y 12), 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993 (principios de economía y responsabilidad); artículo 87 de la Ley 1474 de 2011; artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, este último modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020 (gestión fiscal antieconómica e ineficiente); artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

Causa: Se origina presuntamente en la omisión del estudio del sector reprochada en la Observación No. 14, que privó a la entidad de toda referencia objetiva de precio; en la adopción del avalúo del interesado como única base de determinación del canon; en la ausencia de gestión de negociación y de solicitud de ofertas alternativas; y en la inexistencia de un control de razonabilidad del precio previo a la ordenación del gasto.

Efecto: La entidad erogó **$21.241.500** por el uso de un inmueble cuyo valor de arrendamiento en condiciones de mercado, tomada la referencia más favorable al sujeto de control, ascendía a **$19.007.584**, con un exceso de **$2.233.916** que no encuentra respaldo en ninguna referencia objetiva del expediente. El sobreprecio se produjo respecto de un bien que, además, no pertenece al segmento de mercado

idóneo para el uso declarado, de modo que la entidad pagó por atributos de localización y visibilidad comercial que el destino de archivo institucional no aprovecha.

Análisis de la respuesta

18.1. Síntesis de la réplica

La Personería no acepta la observación ni sus incidencias. Sostiene lo siguiente:

- La entidad sí realizó un estudio de mercado, con tres cotizaciones.
- Su nuevo ejercicio de 2026, con siete ofertas del barrio Colombia, arroja una media de $88.319/m² y una mediana de $68.182/m², superiores a los $34.633/m² pactados.
- La referencia más próxima de la propia muestra auditora, el ítem 07 (barrio Colombia, 50 m², $39.000/m²), supera el valor contratado.
- La submuestra de área homogénea tiene un coeficiente de variación del 17,36%.
- Las ofertas son de 2026 y no son transacciones.
- El archivo no podía compararse con bodegas.
- No hay un daño cierto de $2.233.916.

18.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta parcialmente. se retiran las presuntas incidencias fiscal y disciplinaria. se configura hallazgo administrativo, de acuerdo a lo siguiente:

18.3. Fundamentos

18.3.1. El ejercicio de 2026 de la entidad no es una prueba idónea del mercado

La verificación de las fuentes que cita la entidad muestra que su ejercicio carece de la homogeneidad que ella misma exige a la auditoría:

- No todas las ofertas son del barrio Colombia. La oferta de 100 m² por $4.800.000 corresponde a un local esquinero del barrio Buenos Aires (Ciencuadras, código 3451491). En otras dos no se especifica el barrio (Ciencuadras, código 3832290; Metrocuadrado, código 17749-M6771371). La palabra “Colombia” de los enlaces no corresponde necesariamente al barrio: el anuncio del código 3451491 la contiene y se ubica en Buenos Aires.

- No todas son de 2026. Los anuncios fueron publicados entre agosto de 2024 y agosto de 2026, según cada portal.
- Las áreas no son confiables. La oferta de Metrocuadrado registra 60 m² en su ficha, pero “aproximadamente 32 m²” en su descripción.
- Dos referencias no son verificables. Se citan como “detalle-inmueble – Roberto Ogliastri Inmobiliaria”, sin enlace ni código consultable.

La dispersión es mayor que la que objeta. Los locales van de 30 a 100 m², con una dispersión del 46,8%, muy superior al 17,36% que la entidad le reprocha a la muestra de la auditoría.

Por tanto, el ejercicio no demuestra que el mercado del barrio Colombia se sitúe en $88.319/m².

18.3.2. No obstante, el daño fiscal no alcanza el grado de certeza exigido.

La GAT 4.0 solo permite retirar una observación cuando la respuesta la desvirtúa de manera idónea y soportada. Con ese mismo estándar, la Contraloría debe asegurar que el daño que traslade sea cierto.

En el Contrato 001-2025, el sobrecosto subsiste con cualquier referente comparable, incluido el valor más alto del segmento (Observación No. 6). En este contrato no ocurre lo mismo:

La referencia más próxima supera el canon pactado. La referencia individual más próxima al inmueble contratado por ubicación y área es el ítem 07 de la muestra auditora: barrio Colombia, 50 m², $39.000/m². Supera en 12,6% el componente inmueble pactado, como lo advirtió el propio informe preliminar.

La diferencia es menor que la dispersión. El exceso frente a la referencia adoptada (11,8%) es inferior a la dispersión de la propia submuestra.

El resultado depende de la referencia escogida. La existencia del sobrecosto, y no solo su magnitud, depende de cuál de esas referencias se adopte.

En esas condiciones, la diferencia de $2.233.916 es una estimación razonable, pero no un daño cierto en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado

por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020. El Consejo de Estado exige que el sobrecosto se acredite mediante referencias comparables[34]. Por ello, se retira la incidencia fiscal.

18.3.3. La incidencia disciplinaria se subsume en la Observación No. 14.

La conducta funcional que sustenta esta observación es fijar el canon sin verificar el mercado. Esa conducta ya se traslada con presunta incidencia disciplinaria en la Observación No. 14, respecto de la misma servidora. Para evitar un doble reproche por el mismo hecho, se retira aquí la incidencia disciplinaria.

18.3.4. Se mantiene el hallazgo administrativo

Lo que la réplica no desvirtúa es que el canon nunca fue confrontado con el mercado por la entidad. Las “tres referencias” son cotizaciones vencidas de 2024, una de ellas de la propia arrendadora (Observaciones Nos. 14 y 15), y el precio se derivó del 1% de un valor comercial que el expediente desmentía (Observaciones Nos. 16 y 17). La verificación posterior de la auditoría muestra, además, que el componente inmueble supera las medidas de tendencia central de la oferta comparable de la ciudad, de la Comuna 1 y de la submuestra de área homogénea.

Esa situación exige una acción de mejora: el precio de los arrendamientos debe fijarse y documentarse con base en una verificación de mercado propia, vigente y verificable.

18.3.5. Conclusión

El ejercicio de mercado de 2026 aportado por la entidad no es idóneo, porque mezcla barrios, fechas y áreas, y dos de sus referencias no son verificables. Sin embargo, la propia muestra de la auditoría incluye un comparable del mismo barrio y área que supera el canon pactado, por lo que el daño no es cierto. Se retira la incidencia fiscal, y la disciplinaria queda subsumida en la Observación No. 14.

Conforme a lo anterior, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 18, con las siguientes precisiones:

[34] Ibidem, Párrafos 168 a 172

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (18) FIJACIÓN Y PAGO DE UN CANON SUPERIOR A LAS **A LAS MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL DE LA OFERTA COMPARABLE**, EN EL COMPONENTE INMUEBLE DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025.

Condición: La verificación independiente de las condiciones del mercado practicada por este órgano de control, que suple la que la entidad omitió, acredita que el componente inmueble del canon pactado, equivalente a $34.633/m²/mes, supera todas las medidas de tendencia central de la oferta comparable de locales y oficinas en Barrancabermeja:

Medida de referencia de mercado (numeral II.1.ii)	Valor unitario	Exceso del componente inmueble pactado
Media general del Grupo A (n=8)	$27.306 / m²	+26,8%
Mediana general del Grupo A	$27.917 / m²	+24,1%
Media del subconjunto de la Comuna 1 (n=5)	$27.199 / m²	+27,3%
Media de la submuestra de área homogénea, 40 a 60 m² (referencia adoptada)	$30.991 / m²	**+11,8%**

I. El canon total pactado ($44.820/m²) supera en +44,6% la referencia adoptada y excede incluso a la referencia individual más costosa de toda la muestra verificada.

II. Cinco de las ocho referencias del Grupo A corresponden a la misma Comuna 1 del inmueble contratado y dos de ellas al mismo barrio Colombia, de modo que la comparación no adolece de defecto de localización.

III. La comparación se practica contra el componente inmueble y no contra el canon total, por corresponder la oferta verificada a inmuebles ofrecidos sin mobiliario; el componente mobiliario se reprocha de manera separada e independiente en otra Observación, sin duplicación de reproche ni de cuantía.

IV. **La referencia individual más próxima por ubicación y área (ítem 07: barrio Colombia, 50,00 m², $39.000/m²) supera el componente inmueble pactado, por lo que la diferencia frente a la referencia adoptada no alcanza el grado de certeza requerido para cuantificar un daño patrimonial**.

V. Este exceso no obedece a una circunstancia sobreviniente ni a una condición particular del bien acreditada en el expediente: es el resultado directo de haber derivado el canon del 1% de un avalúo sobrestimado aportado por el propio interesado, sin ninguna confrontación con el mercado.

Criterio: Artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que imponen el deber de verificar las condiciones del mercado inmobiliario y de analizar y comparar las opciones de arrendamiento disponibles; artículo 2.2.1.1.2.1.1 ibidem; artículos 3, 23, 25 (numerales 7 y 12), 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993 (principios de economía y responsabilidad); artículo 87 de la Ley 1474 de 2011; artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

Causa: Se origina presuntamente en la omisión del estudio del sector reprochada en la Observación No. 14, que privó a la entidad de toda referencia objetiva de precio; en la adopción del avalúo del interesado como única base de determinación del canon; en la ausencia de gestión de negociación y de solicitud de ofertas alternativas; y en la inexistencia de un control de razonabilidad del precio previo a la ordenación del gasto.

- **Efecto:** El canon del componente inmueble se pactó sin confrontación con el mercado y supera las medidas de tendencia central de la oferta comparable verificada por este órgano de control, sin que la entidad cuente con soporte que justifique esa diferencia.
- **NOTA:** Cambios frente al informe preliminar:
- Del título: se modificó A LAS CONDICIONES REALES DEL MERCADO INMOBILIARIO PARA INMUEBLES COMPARABLES por **A LAS MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL DE LA OFERTA COMPARABLE,** se quitó del "CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL" del título.
- Se eliminó la tabla "Cuantificación del presunto detrimento patrimonial".
- Se reemplazó el numeral IV de la condición.
- Se quitaron del criterio los artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000 y la mención al artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020.
- Se reemplazó el efecto.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (19) - INDEBIDA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 820 DE 2003 A UN CONTRATO ESTATAL DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE URBANO NO DESTINADO A VIVIENDA, INOBSERVANCIA SIMULTÁNEA DEL TOPE LEGAL INVOCADO POR LA PROPIA ENTIDAD Y AFIRMACIÓN INEXACTA SOBRE EL AVALÚO CATASTRAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. La entidad fundamentó la determinación del canon en el artículo 18 de la Ley 820 de 2003, norma inaplicable al negocio celebrado, y a la vez desatendió el límite cuantitativo que esa misma disposición establece:

I. **Inaplicabilidad de la norma.** El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 integra un régimen cuyo objeto, definido en el artículo 1 de la misma ley, se circunscribe a los contratos de arrendamiento de inmuebles urbanos **destinados a vivienda**, en desarrollo del artículo 51 de la Constitución Política. El inmueble contratado es un **local comercial** (denominación registral y contractual *"Local Comercial 103*"), con **destinación económica catastral Comercial**, arrendado para el funcionamiento del **archivo institucional** de la Personería.

El régimen aplicable es el del Código Civil (arts. 1973 y ss.) y del Código de Comercio (arts. 518 a 524), que no establece tope legal de canon, sujetando la determinación del precio al deber de análisis del sector del Decreto 1082 de 2015.

II. Habiendo declarado aplicable la norma, la entidad adoptó un valor comercial de **$170.082.000 ÷ $58.844.000** equivalente a **2,89 veces** el avalúo catastral vigente de $58.844.000, cuando el propio artículo 18 limita la estimación comercial a **dos (2) veces** dicho avalúo, esto es, a $117.688.000. El exceso sobre el tope legal invocado asciende a **$52.394.000**.

III. Aplicado correctamente el criterio invocado, el canon máximo del componente inmueble sería de $1.176.880 mensuales (1% de $117.688.000). La entidad pactó y pagó **$1.785.000** mensuales, esto es, **$608.120 (51,68%) por encima** del máximo que arrojaba su propio fundamento jurídico.

IV. Los estudios previos sostienen que la estimación comercial equivale a "dos veces el avalúo catastral más el IPC del 2024", elemento que el artículo 18 no contempla. El IPC opera como límite al reajuste anual del canon (artículo 20 de la Ley 820 de 2003), no como incremento de la base de estimación comercial. Su introducción tuvo el solo efecto aritmético de aproximar el resultado al valor del avalúo aportado por el arrendador.

V. El 1% del valor comercial adoptado equivale a $1.700.820, cifra prácticamente idéntica al canon base pactado por el inmueble ($1.700.000), con una diferencia de $820. La coincidencia acredita que el precio no se determinó a partir de un

análisis de mercado, sino que se derivó mecánicamente del avalúo aportado por el interesado.

VI. Los estudios previos afirman que el avalúo catastral del inmueble asciende a **$56.305.000**, cuando el recibo de impuesto predial de la vigencia 2024 y el paz y salvo predial insertado en la Escritura Pública No. 1714 del 27/08/2024 - ambos obrantes en el expediente, registran **$58.844.000**. La afirmación subvalora el avalúo catastral en $2.539.000 y afecta directamente la base de cálculo del tope legal que la entidad declaró aplicable, reduciéndolo de $117.688.000 a $112.610.000 y agravando la magnitud del exceso.

NOTA: Esta observación **no comporta cuantificación fiscal autónoma**. El exceso del canon en el componente inmueble se cuantifica de manera única en la Observación No. 18, sobre la base de las condiciones reales del mercado, que es el criterio que el ordenamiento imponía verificar.

La aplicación correcta del artículo 18 de la Ley 820 de 2003, norma que la entidad invocó y que no regía el negocio, arrojaría un canon máximo de $1.176.880 mensuales y, por consiguiente, un exceso de $7.236.628, superior al cuantificado.

Este órgano de control **se abstiene de adoptar esa cifra** y la consigna únicamente como escenario de contraste no acumulable, en aplicación del los principios de certeza, objetividad y prohibición de duplicidad del daño al sujeto de control.

El reproche que aquí se formula es de **defecto de fundamentación jurídica del precio**: la entidad aplicó una norma protectora del arrendatario de vivienda urbana a un arrendamiento comercial y, además, desatendió el límite cuantitativo que esa misma norma impone.

Criterio. Artículos 1 y 18 de la Ley 820 de 2003; artículos 1973 y siguientes del Código Civil y 518 a 524 del Código de Comercio (régimen del arrendamiento comercial); artículos 3, 23, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993; artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina presuntamente en un error de derecho en la selección de la norma aplicable, derivado de la réplica de la fundamentación del Contrato 001-2025 sin análisis del régimen propio del arrendamiento comercial; en la ausencia de revisión jurídica del acápite de valor estimado previa a la suscripción; y en la subordinación del razonamiento jurídico al resultado predeterminado por el avalúo aportado por el arrendador.

Efecto. La motivación del precio quedó viciada por doble defecto norma inaplicable y tope desatendido. Aplicado correctamente el propio criterio invocado, el canon máximo del componente inmueble habría sido de $1.176.880 mensuales y la erogación máxima de $14.004.872, frente a los $21.241.500 efectivamente pagados.

Análisis de la respuesta

19.1. Síntesis de la réplica:

La Personería reconoce que el artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no correspondía al régimen del contrato. Sostiene, sin embargo, lo siguiente:

- Es contradictorio declarar la norma inaplicable y usar sus límites para calcular un tope y un exceso.
- El régimen aplicable exigía verificar el mercado, lo que habría hecho con tres cotizaciones.
- La coincidencia entre el 1% del avalúo y el canon no prueba que el precio se derivara de él.
- La diferencia en el avalúo catastral debe aclararse, pero no tuvo efecto económico.
- El escenario de $7.236.628 es hipotético.
- Según lo expuesto en la Observación No. 18, no hay sobreprecio cierto.
- La cita equivocada de una norma no constituye falta disciplinaria.

19.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, con una precisión de coherencia.

19.3. Fundamentos

19.3.1. No hay contradicción, la observación mide a la entidad con su propio fundamento.

La observación no sostiene que el artículo 18 de la Ley 820 de 2003 obligara a la entidad ni que el canon estuviera jurídicamente limitado a $1.176.880. Constata que

la entidad eligió esa norma como fundamento del precio y, al mismo tiempo, no respetó el límite que esa norma impone. Así lo dice la propia observación: el cálculo es un *"escenario de contraste no acumulable"* y el reproche es *"de defecto de fundamentación jurídica del precio"*.

La réplica coloca a la Personería ante un dilema, igual que en la Observación No. 3:

- Si la norma aplicaba, la entidad excedió su tope, adoptó un valor comercial de 2,89 veces el avalúo catastral cuando el máximo era de 2 veces.
- Si no aplicaba, como ahora reconoce, el precio carece de fundamento jurídico, porque la única norma invocada para fijarlo no regía el negocio.

En ambos casos la motivación del precio es defectuosa, que es lo que reprocha la observación (artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993).

19.3.2. La réplica no responde sobre el factor del IPC

La réplica guarda silencio sobre el numeral IV. Los estudios previos estimaron el valor comercial como *"dos veces el avalúo catastral más el IPC del 2024"*. Ese factor no lo contempla ni siquiera la norma invocada: el IPC limita el reajuste anual del canon (artículo 20 de la Ley 820 de 2003), no incrementa la base de estimación.

Las "tres referencias" confirman que el precio salió del 1% del avalúo

La réplica no explica la coincidencia entre el 1% del valor comercial adoptado ($1.700.820) y el canon base ($1.700.000). La invocación de las tres cotizaciones la refuerza. Como se estableció en las Observaciones Nos. 14 y 15, son de enero de 2024, estaban vencidas, y la de $1.700.000 es la oferta de la propia arrendadora por el mismo local. El canon coincide a la vez con el 1% del avalúo aportado por un tercero interesado y con la oferta de la arrendadora. Ninguna comparación de mercado está en el origen de esa cifra.

19.3.3. La entidad reconoce la inexactitud del avalúo catastral.

La réplica admite que la diferencia entre $56.305.000 y $58.844.000 *"debe ser aclarada documentalmente"*. Ambos soportes obran en el expediente: el recibo predial de 2024 y el paz y salvo protocolizado en la Escritura No. 1714. El reproche no depende del efecto económico de la cifra. Recae sobre la exactitud de un dato

consignado en los estudios previos, que son documento público y que la propia entidad usó como base de su cálculo.

19.3.4. Esta observación no depende de la Observación No. 18

La observación reprocha un defecto de fundamentación jurídica del precio, no un sobreprecio frente al mercado. El retiro de la incidencia fiscal de la Observación No. 18 no la afecta. Los valores de $1.176.880, $14.004.872 y $7.236.628 nunca se presentaron como daño: ilustran la incoherencia entre el fundamento que la entidad eligió y el precio que pagó.

19.3.5. Presunta incidencia disciplinaria

Se mantiene. La conducta es distinta de la omisión del estudio de mercado de la Observación No. 14. Aquí se reprocha haber motivado el precio con una norma inaplicable, haber desatendido su límite, haber añadido un factor que esa norma no prevé y haber consignado un avalúo catastral inexacto.

El deber funcional concreto es motivar en forma detallada y precisa el valor del contrato (artículos 24, numeral 7, y 25, numeral 7, de la Ley 80 de 1993). Según el cuadro de identificación del contrato, la estructuración, la ordenación del gasto y la supervisión recayeron en María Angélica Caro Martínez. Determinar si el error de derecho es excusable o culposo corresponde a la autoridad disciplinaria, por lo que no se trata de responsabilidad objetiva.

19.3.6. Conclusión

La entidad reconoce que fundó el precio en una norma inaplicable y que el avalúo catastral consignado es inexacto. No responde sobre el factor del IPC ni explica la coincidencia del canon con el 1% del avalúo aportado por un tercero interesado y con la oferta de la arrendadora.

Consecuencia de lo analizado, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 19 con presunta incidencia disciplinaria, con la siguiente precisión:

HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (19) - INDEBIDA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 820 DE 2003 A UN CONTRATO ESTATAL DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE URBANO NO DESTINADO A VIVIENDA, INOBSERVANCIA SIMULTÁNEA DEL TOPE LEGAL INVOCADO POR LA PROPIA ENTIDAD Y AFIRMACIÓN INEXACTA SOBRE EL AVALÚO

CATASTRAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. La entidad fundamentó la determinación del canon en el artículo 18 de la Ley 820 de 2003, norma inaplicable al negocio celebrado, y a la vez desatendió el límite cuantitativo que esa misma disposición establece:

VII. **Inaplicabilidad de la norma.** El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 integra un régimen cuyo objeto, definido en el artículo 1 de la misma ley, se circunscribe a los contratos de arrendamiento de inmuebles urbanos **destinados a vivienda**, en desarrollo del artículo 51 de la Constitución Política. El inmueble contratado es un **local comercial** (denominación registral y contractual *"Local Comercial 103*"), con **destinación económica catastral Comercial**, arrendado para el funcionamiento del **archivo institucional** de la Personería.

El régimen aplicable es el del Código Civil (arts. 1973 y ss.) y del Código de Comercio (arts. 518 a 524), que no establece tope legal de canon, sujetando la determinación del precio al deber de análisis del sector del Decreto 1082 de 2015.

VIII. Habiendo declarado aplicable la norma, la entidad adoptó un valor comercial de **$170.082.000 ÷ $58.844.000** equivalente a **2,89 veces** el avalúo catastral vigente de $58.844.000, cuando el propio artículo 18 limita la estimación comercial a **dos (2) veces** dicho avalúo, esto es, a $117.688.000. El exceso sobre el tope legal invocado asciende a **$52.394.000**.

IX. Aplicado correctamente el criterio invocado, el canon máximo del componente inmueble sería de $1.176.880 mensuales (1% de $117.688.000). La entidad pactó y pagó **$1.785.000** mensuales, esto es, **$608.120 (51,68%) por encima** del máximo que arrojaba su propio fundamento jurídico.

X. Los estudios previos sostienen que la estimación comercial equivale a "dos veces el avalúo catastral más el IPC del 2024", elemento que el artículo 18 no contempla. El IPC opera como límite al reajuste anual del canon (artículo 20 de la Ley 820 de 2003), no como incremento de la base de estimación comercial. Su introducción tuvo el solo efecto aritmético de aproximar el resultado al valor del avalúo aportado por el arrendador.

XI. El 1% del valor comercial adoptado equivale a $1.700.820, cifra prácticamente idéntica al canon base pactado por el inmueble ($1.700.000), con una diferencia de $820. La coincidencia acredita que el precio no se determinó a partir de un análisis de mercado, sino que se derivó mecánicamente del avalúo aportado por el interesado.

XII. Los estudios previos afirman que el avalúo catastral del inmueble asciende a **$56.305.000**, cuando el recibo de impuesto predial de la vigencia 2024 y el paz y salvo predial insertado en la Escritura Pública No. 1714 del 27/08/2024 - ambos obrantes en el expediente, registran **$58.844.000**. La afirmación subvalora el avalúo catastral en $2.539.000 y afecta directamente la base de cálculo del tope legal que la entidad declaró aplicable, reduciéndolo de $117.688.000 a $112.610.000 y agravando la magnitud del exceso.

NOTA: Esta observación no comporta cuantificación fiscal. La aplicación correcta del artículo 18 de la Ley 820 de 2003, norma que la entidad invocó y que no regía el negocio, arrojaría un canon máximo de $1.176.880 mensuales y, por consiguiente, una diferencia de $7.236.628. Este órgano de control se abstiene de adoptar esa cifra y la consigna únicamente como escenario de contraste no acumulable, en aplicación de los principios de certeza, objetividad y prohibición de duplicidad del daño al sujeto de control.

Criterio. Artículos 1 y 18 de la Ley 820 de 2003; artículos 1973 y siguientes del Código Civil y 518 a 524 del Código de Comercio (régimen del arrendamiento comercial); artículos 3, 23, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993; artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina presuntamente en un error de derecho en la selección de la norma aplicable, derivado de la réplica de la fundamentación del Contrato 001-2025 sin análisis del régimen propio del arrendamiento comercial; en la ausencia de revisión jurídica del acápite de valor estimado previa a la suscripción; y en la subordinación del razonamiento jurídico al resultado predeterminado por el avalúo aportado por el arrendador.

Efecto. La motivación del precio quedó viciada por doble defecto norma inaplicable y tope desatendido. Aplicado correctamente el propio criterio invocado, el canon máximo del componente inmueble habría sido de $1.176.880 mensuales y la

erogación máxima de $14.004.872, frente a los $21.241.500 efectivamente pagados.

NOTA DE AJUSTE O PRECISIÓN: Como en la Observación No. 18 se retiró la cuantificación fiscal, la nota de la condición ya no puede remitir a esa cuantía. Se reemplaza la frase inicial de la NOTA incluida en la condición y la expresión “superior al cuantificado”.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (20) - PAGO DE UN COMPONENTE DE MOBILIARIO SIN INVENTARIO, SIN AVALÚO, SIN REFERENCIA DE MERCADO Y POR FUERA DEL ÁMBITO DE LA CAUSAL DE CONTRATACIÓN DIRECTA INVOCADA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

Condición. El canon mensual incorpora **$500.000 base 2024 ($525.000 en 2025)** por concepto de mobiliario, sin que en el expediente obre:

I. **Inventario del mobiliario**, ni valorizado ni simple; no se identifica un solo bien mueble por marca, referencia, cantidad, estado o valor unitario.
II. **Avalúo o referencia técnica** que soporte el valor atribuido a los bienes muebles.
III. Referencia de mercado alguna sobre el arrendamiento de mobiliario de oficina o de archivo.
IV. Acta de entrega ni de restitución de los bienes muebles, ni al inicio ni a la terminación del contrato.
V. Verificación por parte de la supervisión sobre la existencia, cantidad, estado o uso efectivo de los bienes muebles durante los once períodos de ejecución.

A lo anterior se suma que la causal de contratación directa invocada, artículo 2, numeral 4, **literal i)**, de la Ley 1150 de 2007, habilita la contratación directa para el *"arrendamiento o adquisición de **inmuebles**"*, sin comprender los bienes muebles, cuya adquisición o arrendamiento está sujeto a las modalidades ordinarias de selección. El expediente no contiene justificación alguna sobre la procedencia de contratar el arrendamiento de mobiliario por esta vía.

Se observa, además, la desproporción material del concepto: se pagaron $525.000 mensuales por mobiliario alojado en un espacio de **51,54 m²** compuesto por un salón y una oficina con baño, sin que se acredite qué bienes lo integran.

Cuantificación del presunto detrimento patrimonial.

CONCEPTO	CÁLCULO	VALOR
Componente mobiliario pagado - once períodos	$525.000 × 11	$5.775.000
Componente mobiliario pagado - Adicional No. 1 (27 días)	$2.079.000 × 22,7273%	$472.500
Presunto detrimento patrimonial		**$6.247.500**

Criterio. Artículo 2, numeral 4, literal i), de la Ley 1150 de 2007 (alcance de la causal de contratación directa, limitada a bienes inmuebles); artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.11, 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015; artículos 3, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 (deberes de la supervisión); artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, este último modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020; artículo 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina posiblemente en la réplica de la estructura de precio del Contrato 001-2025, que también incorporaba un componente de mobiliario, sin verificación de su existencia ni de su valor en el nuevo negocio; en la ausencia de un procedimiento que exija inventario valorizado como condición de pago de componentes de mobiliario; y en el ejercicio meramente formal de la supervisión, que certificó cumplimiento a cabalidad sin verificar el objeto material de este componente.

Efecto. La entidad erogó **$6.247.500** durante la vigencia por una contraprestación cuya existencia material no consta en absoluto en el expediente contractual.

No es posible establecer qué bienes se recibieron, cuál era su valor, si fueron efectivamente utilizados ni si fueron restituidos, de modo que la entidad carece de título para reclamar faltantes o deterioros y pagó sin que exista prueba de haber recibido nada a cambio.

Adicionalmente, el componente fue contratado por una vía la contratación directa del literal i). que no lo habilita, sustrayéndolo de los principios de selección objetiva y de publicidad.

Análisis de la respuesta

20.1. Síntesis de la réplica

La Personería no acepta la observación, en especial la incidencia fiscal de $6.247.500. Sostiene lo siguiente:

- La falta de inventario es una deficiencia documental, no prueba de que el mobiliario no existiera.
- Tomar el 100% de lo pagado como daño equivale a asignarle valor cero a la contraprestación.
- Es contradictorio reprochar la falta de avalúo y fijar como daño la totalidad del pago.
- La desproporción no está demostrada.
- La incidencia disciplinaria exige individualizar la conducta.

La entidad reconoce que el literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 solo comprende inmuebles. Reconoce también que el mobiliario "*debió contar con una identificación, inventario, soporte económico y trazabilidad contractual más detallados*". Con la réplica aporta una hoja de fotografías (folio enumerado 138).

20.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por $6.247.500.

20.3. Fundamentos

20.3.1. La carga de acreditar lo que se pagó es de la entidad

El daño no se presume a partir de una omisión documental. Se configura porque la entidad giró recursos públicos sin que conste qué bien recibió a cambio. Quien paga con recursos públicos debe acreditar la contraprestación. La supervisión debía verificar el objeto material de cada pago antes de certificar el cumplimiento (artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011). La supervisión certificó cumplimiento "a cabalidad" en once períodos y en la adición, sobre un componente que nadie identificó.

La Contraloría no le asigna valor cero al mobiliario. Lo que no tiene soporte es el pago, porque la entidad no acreditó qué se pagó. Determinar la cuantía no le

corresponde al órgano de control: si la entidad no estableció qué recibía, su valor no puede reconstruirse a partir de la falta de prueba que ella misma generó.

20.3.2. Las fotografías aportadas no constituyen inventario ni prueba de la contraprestación

La hoja del folio 138 contiene doce fotografías: una luminaria o cielo raso, una unidad de aire acondicionado tipo minisplit y estantería metálica con cajas de archivo de la Personería. El documento:

- No tiene fecha, firma ni relación de bienes, y no indica cantidades, marcas, estado ni valores.
- No demuestra que la estantería haya sido suministrada por la arrendadora en virtud del contrato y no que se trate de bienes de la propia Personería trasladados con su archivo.
- El aire acondicionado y la luminaria están adheridos a la edificación. Según el argumento de la propia entidad en la Observación No. 7, son inmuebles por adhesión y **se remuneran con el componente inmueble**.
- No es un acta de entrega ni de restitución. No permite verificar qué se recibió en enero de 2025 ni qué se devolvió al terminar el contrato.

Además, el objeto del Contrato 002-2025 es el "*arrendamiento de un bien inmueble para el funcionamiento del archivo*", sin mención de mobiliario. El avalúo AVAL-RAA-91432365, que la entidad adoptó como base del canon, no describe mobiliario alguno; por el contrario, consigna que el inmueble *"no presenta muebles ni gasodomésticos empotrados"*.

20.3.3. No hay contradicción en la cuantificación

No hay contradicción entre reprochar la falta de avalúo y cuantificar la totalidad del pago. El daño no se mide como la diferencia entre el precio y el valor del mobiliario, sino como el pago de una contraprestación no acreditada. Si no consta qué bienes se recibieron, no hay una parte del pago que pueda considerarse soportada. La totalidad de lo girado por este concepto queda sin respaldo.

La diferencia con la Observación No. 18 es determinante. Allí el inmueble existe y está identificado, y la discusión versaba sobre su precio. Aquí lo que no está acreditado es el objeto mismo del pago.

20.3.4. La entidad reconoce el defecto de la modalidad de selección.

La réplica acepta que la causal de contratación directa invocada solo habilita el arrendamiento o adquisición de inmuebles. Si el archivo requería estantería, debía identificarse, justificarse y contratarse por la modalidad correspondiente, con observancia de la selección objetiva y la publicidad (artículos 24 y 25 de la Ley 80 de 1993)

20.3.5. La desproporción es un elemento accesorio

El daño no depende del numeral sobre la desproporción. Sin identificación de bienes, cualquier valor carece de soporte. La observación se limita a constatar que se pagaron $525.000 mensuales, el 22,7% del canon, por bienes no identificados en un espacio de 51,54 m².

20.3.6. Presunta incidencia disciplinaria

Se mantiene. Los deberes funcionales concretos fueron infringidos:

- Contratar sin la causal aplicable: se contrató un componente de bienes muebles por una causal que no lo comprende, como reconoce la entidad (Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 4, literal i).
- Pactar sin justificar el valor: se pactó su valor sin estudio ni justificación (artículo 25, numeral 7, de la Ley 80 de 1993).
- Certificar sin verificar: se certificó su cumplimiento sin verificar su objeto material (artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011).

Las intervenciones constan en el cuadro de identificación del contrato. La valoración de la culpabilidad corresponde a la autoridad disciplinaria, por lo que no se trata de responsabilidad objetiva.

20.3.7. Conclusión

La entidad admite que la modalidad de selección no comprendía el mobiliario y que este carecía de identificación, inventario y soporte económico. Las fotografías aportadas no acreditan qué bienes se recibieron, de quién eran, ni cuándo se entregaron o restituyeron. El daño corresponde al pago de una contraprestación no acreditada, no a una presunción derivada de la falta de documentos.

Resultado del análisis a la réplica presentada, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 20 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por $6.247.500, sin modificaciones.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (21) - DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN: FIJACIÓN DE UN PLAZO INFERIOR A LA VIGENCIA PARA UNA NECESIDAD PERMANENTE Y PREVISIBLE, CON ADICIÓN Y PRÓRROGA POSTERIOR DE 27 DÍAS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025.

Condición. La entidad pactó un plazo inicial de **once (11) meses** (03/01/2025 al 02/12/2025) para atender la custodia de su archivo institucional, necesidad de carácter permanente, continuo y plenamente previsible desde la formulación del plan anual de adquisiciones. Como consecuencia, el **26 de noviembre de 2025** se suscribió la adición y prorroga No. 1, adicionando **$2.079.000** y prorrogando **27 días** hasta el 29/12/2025, con tramitación de CDP 25-00414 y RP 25-00655 en el último mes de la vigencia.

Los estudios previos del adicional **replican íntegramente** la plantilla del contrato inicial, incluida la justificación de precio construida sobre el avalúo vencido del arrendador, sin actualizar la verificación de mercado, sin revisar el valor comercial del bien y sin considerar la Escritura 1714 obrante en el expediente.

Adicionalmente, el plazo pactado deja el archivo institucional **sin cobertura contractual entre el 30 y el 31 de diciembre de 2025**, sin que obre en el expediente constancia sobre la tenencia del inmueble en ese lapso ni sobre la disposición del acervo documental.

Criterio. Artículo 25, numerales 6, 7 y 12, de la Ley 80 de 1993 (principio de economía y deber de planeación); artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 (maduración de proyectos); artículos 2.2.1.1.1.4.1 (plan anual de adquisiciones), 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículos 3 y 26 (numerales 1 y 3) de la Ley 80 de 1993; Ley 594 de 2000 (continuidad y seguridad de la gestión documental); artículo 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina en la programación presupuestal por réplica del ejercicio anterior sin análisis de la duración real de la necesidad; en la ausencia de articulación entre el plan anual de adquisiciones y la estructuración contractual; y en la inexistencia

de un procedimiento de renovación anticipada de los contratos de arrendamiento de la entidad.

Efecto. La entidad generó una carga administrativa evitable, estudios previos, disponibilidad, registro presupuestal y acto modificatorio, para satisfacer una necesidad que debió cubrirse desde la estructuración inicial, y consolidó en el adicional los mismos vicios de fundamentación del precio presentes en el contrato inicial, sin oportunidad de corrección.

La discontinuidad de cobertura contractual en los dos últimos días de la vigencia expuso el acervo documental institucional a una situación de tenencia no formalizada.

Análisis de la respuesta

21.1. Síntesis de la réplica.

La Personería acepta la observación como oportunidad de mejora. Pide dejar constancia de que de ella no se deriva incumplimiento normativo, daño fiscal ni incidencia disciplinaria. Invoca el principio de anualidad y la improcedencia de comprometer vigencias futuras. Sobre los días 30 y 31 de diciembre, alega que no se acreditó pérdida ni afectación del archivo.

21.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta. se configura hallazgo administrativo, en los términos notificados.

21.3. Fundamentos

1. El principio de anualidad no explica el plazo de once meses. La observación no reprocha que se dejara de comprometer vigencias futuras. Reprocha que el plazo pactado (03/01/2025 a 02/12/2025) fue inferior a la propia vigencia fiscal. La anualidad permitía contratar hasta el 31 de diciembre de 2025 con cargo al presupuesto de 2025, sin acudir a vigencias futuras. Fue el plazo corto el que obligó a tramitar la adición y prórroga en el último mes del año.
2. La observación sí describe un incumplimiento. Todo hallazgo administrativo supone una diferencia entre la condición y el criterio. Aquí el criterio es el deber

de planeación y el principio de economía (artículo 25, numerales 6, 7 y 12, de la Ley 80 de 1993). La observación no tiene incidencia disciplinaria ni fiscal, de modo que la constancia que solicita la entidad sobra.

3. La observación no alega una pérdida del archivo. Sobre los días 30 y 31 de diciembre de 2025, constata que el archivo quedó sin cobertura contractual y que no obra constancia de la tenencia del inmueble en ese lapso. La entidad lo reconoce.

4. El término “réplica” se usó como repetición. En la causa se emplea en el sentido que la entidad entendió: la programación presupuestal repitió el ejercicio anterior sin analizar la duración real de la necesidad.

5. Se aclara que una frase de la transcripción no hace parte de la observación. La réplica intercala en la **condición** la frase **“PPR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD Y NO COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS, DADA LA EXPECTAIVA DE RENOVAVCION, LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO”**. Ese texto no figura en el informe preliminar y no hace parte de la observación notificada.

21.4. Conclusión

En atención a la aceptación por parte del sujeto de control, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO NO. 21, sin modificaciones.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (22): DEBILIDADES EN PUBLICIDAD E INTEGRIDAD DEL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO EN SECOP II., DEL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA N.° MIN-001-2025 (CONTRATO 059-2025) Y MIN-003-2025 (CONTRATO 148 -2025).

CONDICIÓN: En la revisión del expediente electrónico del proceso **MIN-001-2025 (CONTRATO 059-2025)**, se observó una deficiencia en la disponibilidad e integridad de la información publicada en la plataforma SECOP II, relacionada con la oferta presentada por **Estación de Servicios San Silvestre S.A.** De acuerdo con la documentación consultada en el SECOP II y el SIA OBSERVA, dicha oferta no se encuentra visible en el expediente electrónico ni fue cargada en el SIA OBSERVA. Esta situación limitó la consulta integral de los documentos habilitantes y de la propuesta técnica y económica que sirvieron de soporte para la evaluación, habilitación y adjudicación del proceso, generando una debilidad administrativa

frente a la publicidad, transparencia y trazabilidad del expediente contractual. (VER ANEXO – PROCESO CONTRACTUAL **MIN-001-2025)**

En el expediente publicado en el SIA OBSERVA, se encuentra una impresión denominada “lista de ofertas”, en la que aparece una única propuesta de Estación de Servicios San Silvestre S.A., presentada el 23 de mayo de 2025 por $5.937.500. Sin embargo, no se identificó la constancia de la actuación electrónica ***“Publicar/Actualizar lista de oferentes”***, el acta de cierre públicamente visible ni evidencia verificable de **publicación de las ofertas** para consulta de terceros. La mera existencia de una impresión interna de la lista de ofertas no acredita que la información hubiera sido publicada en la vista pública del proceso.

En la revisión del expediente electrónico del proceso **MIN-003-2025** (Contrato **148 - 2025**), se observó una debilidad en la disponibilidad e integridad de la información publicada en la plataforma SECOP II, relacionada con la oferta presentada por **GRUPO EMPRESARIAL SFMT S.A.S; JOSBEING SAS; NELSON DAVID ARANGO MONSALVE**. De acuerdo con la documentación consultada, dichas ofertas no se encuentran visibles en el expediente electrónico. Esta situación limitó la consulta integral de los documentos habilitantes y de la propuesta técnica y económica que sirvieron de soporte para la evaluación, habilitación y adjudicación del proceso, generando una debilidad administrativa frente a la publicidad, transparencia y trazabilidad del expediente contractual.

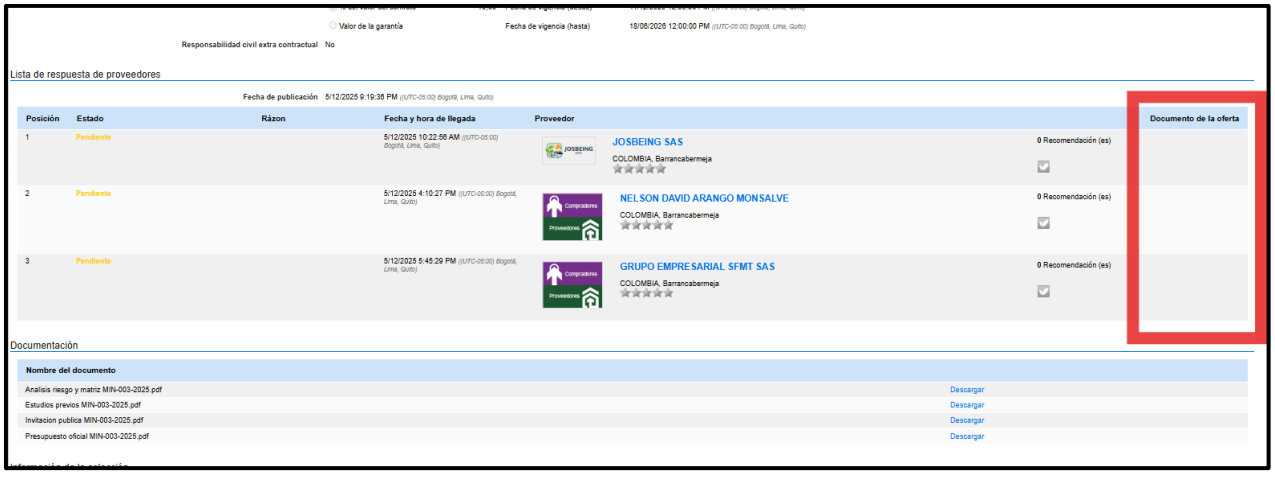


Imagen extraída del SECOP II, el día 04/09/2026, vinculo:

https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.9243221&isFromPublicArea=True&isModal=False

CRITERIO:

- **Constitución Política de Colombia (Arts. 74 y 209):** Principios de publicidad y derecho de acceso a documentos públicos.
- **Ley 80 de 1993**, artículo 23, 24, numerales 3 y 4.

- **Ley 1150 de 2007- articulo 3 -**De la contratación pública electrónica.

- Sobre la obligatoriedad de publicidad, el **Decreto 1082 de 2015 en su Artículo 2.2.1.1.1.3.1**, define como "*Documentos del Proceso*" no solo las etapas iniciales, sino de manera residual a ***"(e) la oferta".*** Esta definición debe interpretarse en armonía con el **Artículo 2.2.1.1.1.7.1** ibidem, el cual impone el deber imperativo a las entidades de publicar en el SECOP los mencionados documentos "*dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición"*, adicionalmente establece que *"La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación".*

- **Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia):** Establece el principio de máxima publicidad, según el cual toda información en posesión de un sujeto obligado se presume pública.

- Circular externa única de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE) - Versión 03 de 27 de diciembre de 2023 – ***NUMERALES 11.1. Acta de cierre del proceso de selección[35] y 11.2. Publicación de las ofertas[36]***.

[35] "(…) Luego de abrir los sobres la entidad debe publicar el acta de cierre, para lo que se debe hacer clic en «Publicar/Actualizar lista de oferentes», abriéndose una ventana emergente con la lista de proveedores que presentaron oferta en el procedimiento, la fecha y hora de llegada de cada oferta. Al hacer clic en el botón «Publicar/Actualizar lista de oferentes» la plataforma genera y publica automáticamente la lista de oferentes, la cual hace las veces de acta de cierre, por lo que no se requiere de la presencia de los proponentes.

[36] (…) En los Procesos de Contratación que se adelanten en SECOP II, la Entidad Estatal dará a conocer las ofertas presentadas en el Proceso de Contratación, haciendo clic en la opción «publicar ofertas» para que sean visibles a todos los proponentes. En los eventos en los que se presenten documentos con información con carácter reservado o datos sensibles, SECOP II antes de publicar las ofertas, brinda a las entidades la opción de calificar dicha información como confidencial, lo cual impide que los documentos se publiquen.

CAUSA:
La situación observada se originó posiblemente por:
Debilidades en la administración y uso de la plataforma SECOP II por parte de los responsables del proceso de selección, especialmente en lo relacionado con la publicación, disponibilidad y consulta integral de los documentos que conforman el expediente electrónico.

Debilidades en las actividades de revisión, seguimiento y control interno orientadas a verificar la integridad del expediente electrónico y físico antes de las etapas de adjudicación, ejecución y liquidación contractual.

EFECTO:
La situación descrita genera los siguientes impactos:
La no disponibilidad visible de la oferta en el expediente electrónico en el SECOP II y su ausencia en el SIA OBSERVA limita la trazabilidad de la base documental técnica y económica que sirvió de soporte para la evaluación, habilitación y adjudicación del proceso, así como para el compromiso de los recursos de la Personería Municipal.

Esta situación restringe la consulta completa por parte de los órganos de control, veedurías ciudadanas y terceros interesados, y dificulta la verificación oportuna de la razonabilidad de los precios, el cumplimiento de los requisitos habilitantes y la correspondencia entre la oferta presentada y la decisión de adjudicación.

Análisis de la respuesta

22.1. Síntesis de la réplica:

- **MIN-001-2025:** la Personería acepta la observación e informa que ya corrigió la visibilidad de la oferta en SECOP II.
- **MIN-003-2025:** no la acepta. Afirma que las ofertas sí están visibles y aporta una captura de pantalla que, según dice, evidencia su visualización pública *"el 5 de diciembre de 2025".* Pide retirar este proceso de la observación.

22.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se confirma la observación respecto de ambos procesos y se configura hallazgo administrativo, sin modificaciones.

22.3. Fundamentos

22.3.1. MIN-001-2025

La entidad acepta la observación. Se consultó el proceso electrónico y la corrección posterior en la plataforma es una acción correctiva, que se valorará en el plan de mejoramiento. No desvirtúa la condición verificada durante la auditoría.

22.3.2. MIN-003-2025: las ofertas se publicaron el 26 de septiembre de 2026.

La entidad confunde dos actuaciones distintas de SECOP II:

ACTUACIÓN	FECHA	QUÉ MUESTRA
Publicación de la *"Lista de respuesta de proveedores"* o Lista de proveedores (Manual SECOP II).	5/12/2025, 9:19:36 p. m.	Quiénes presentaron oferta y la hora de llegada
"Publicación de las ofertas" (columna "Documento de la oferta")	**26/09/2026, 12:40:03 p. m.**	El contenido de cada propuesta para consulta y descarga de terceros o interesados

Nota: *En el proceso* ***MIN-001-2025****, estas dos actuaciones no fueron realizadas por la Personería durante la vigencia 2025, siendo subsanadas el 26/09/2026 12:33:13 PM.*

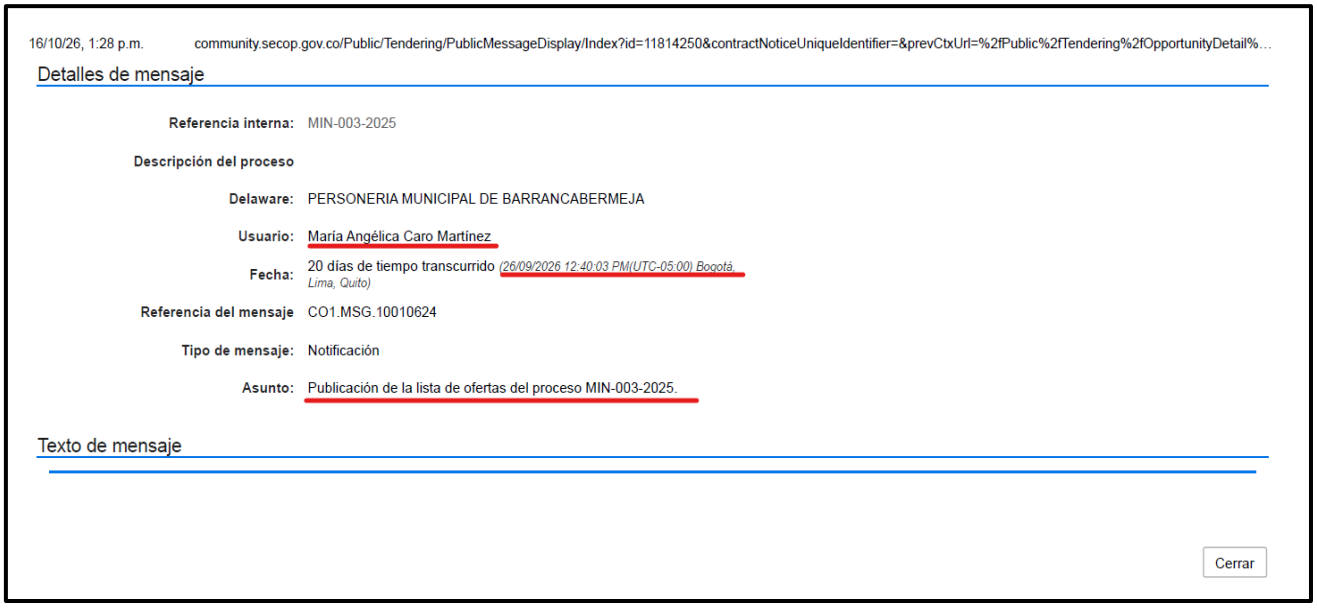
Lo que reprocha la observación en el proceso contractual MIN-003-2025, es la segunda actuación. El propio expediente público del proceso lo acredita (SECOP II, proceso CO1.NTC.9243221). En la sección *"Observaciones y Mensajes"* figura la notificación CO1.MSG.10010624, con el asunto ***"Publicación de la lista de ofertas del proceso MIN-003-2025"***. Se registró el ***26/09/2026*** a las ***12:40 p. m.***, con el usuario de María Angélica Caro Martínez, es decir posterior a la notificación del informe preliminar de auditoría.

En consecuencia:

1. La verificación de la auditoría era correcta. El 4 de septiembre de 2026, la columna "Documento de la oferta" estaba vacía en la vista pública.
2. Las ofertas se publicaron después de la verificación. La publicación ocurrió el 26 de septiembre de 2026, veintidós días después de la verificación y más de nueve meses después de la presentación de las ofertas (5 de diciembre de 2025).

3. Se publicaron por fuera del plazo legal. Las ofertas debían publicarse dentro de los tres días siguientes a su expedición (artículos 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015).

4. La captura de la entidad es posterior a esa publicación. Su captura sin fecha muestra un estado que solo existe desde el 26 de septiembre de 2026, por lo que no prueba visibilidad desde el 5 de diciembre de 2025.



16/10/26, 1:28 p.m. community.secop.gov.co/Public/Tendering/PublicMessageDisplay/Index?id=11814250&contractNoticeUniqueIdentifier=&prevCtxUrl=%2fPublic%2fTendering%2fOpportunityDetail%…

Detalles de mensaje

Referencia interna: MIN-003-2025

Descripción del proceso

Delaware: PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA

Usuario: María Angélica Caro Martínez

Fecha: 20 días de tiempo transcurrido *(26/09/2026 12:40:03 PM(UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)*

Referencia del mensaje CO1.MSG.10010624

Tipo de mensaje: Notificación

Asunto: Publicación de la lista de ofertas del proceso MIN-003-2025.

Texto de mensaje

Cerrar

La réplica no desvirtúa la condición. La confirma: la entidad corrigió en septiembre de 2026 la omisión observada por la auditoría, igual que en MIN-001-2025.

22.3.3. Conclusión

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 22 respecto de los procesos MIN-001-2025 y MIN-003-2025, sin modificaciones.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (23): OMISIÓN EN LA PUBLICIDAD DEL AVISO EN EL SECOP PRECISANDO SI EL PROCESO EFECTIVAMENTE SE LIMITÓ A MIPYME O SI PODRÁ PARTICIPAR CUALQUIER OTRO INTERESADO EN EL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA N.°

MIN-001-2025 (CONTRATO 059-2025)- CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

CONDICIÓN: En el expediente no se identificó el aviso que la Personería debía publicar en SECOP II para informar si el proceso de mínima cuantía se limitaría a Mipymes o estaría abierto a cualquier interesado. Aunque el cronograma fijó su publicación para el 26/05/2025 a las 10:00 a. m., el sujeto de control no realizó esta actividad dentro del plazo establecido.

Criterio:

- **Constitución Política de Colombia (Arts. 74 y 209):** Principios de publicidad y derecho de acceso a documentos públicos.
- **Ley 80 de 1993**, artículo 23, 24, numerales 3 y 4.

- **Ley 1150 de 2007- articulo 3 -**De la contratación pública electrónica.

- El numeral 4 del artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1860 de 2021, Procedimiento para la contratación de mínima cuantía. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

(…) iii) ***El momento en que publicará un aviso en el SECOP precisando si el proceso efectivamente se limitó a Mipyme o si podrá participar cualquier otro interesado****. iv) Finalmente, se dispondrá un término adicional dentro del cual los proponentes podrán presentar sus ofertas, el cual será de mínimo un (1) día hábil* ***luego de publicado el aviso en que se informe si el proceso se limita o no a Mipyme****.*

Causa: La causa preliminar corresponde posiblemente a una aplicación incompleta del procedimiento reformado por el Decreto 1860 de 2021 y a la falta de parametrización del cronograma y de los controles precontractuales en SECOP II.

Efecto: La omisión generó incertidumbre sobre las reglas de participación aplicables y pudo afectar la información disponible para las Mipyme interesadas, con incidencia sobre los principios de publicidad, igualdad y libre concurrencia.

Análisis de la respuesta

23.1. Síntesis de la réplica:

La Personería reconoce que no publicó el aviso en la fecha prevista en el cronograma (26/05/2025, 10:00 a. m.). Acepta la observación como oportunidad de mejora, pero pide retirar la incidencia disciplinaria con estos argumentos:

- No se acreditó que algún interesado haya sido excluido.
- El combustible tiene precio regulado por el Ministerio de Minas y Energía.
- No hubo daño patrimonial.
- Debe individualizarse la conducta.

23.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta el reconocimiento de la omisión. no se acepta el retiro de la incidencia disciplinaria. Se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, sin modificaciones.

23.3. Fundamentos

1. La entidad admite que omitió una actuación obligatoria del procedimiento de mínima cuantía: el aviso del numeral 4, literal iii), del artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1860 de 2021. No es una formalidad accesoria. El aviso define quiénes pueden participar, y a partir de su publicación corre el término adicional de mínimo un día hábil para presentar ofertas (literal iv). Sin aviso, ese término no se garantizó.
2. La ilicitud sustancial consiste en la afectación del deber funcional sin justificación alguna (artículo 9 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 2 de la Ley 2094 de 2021).
3. No requiere daño patrimonial ni probar que un oferente concreto fue excluido. El deber afectado es aplicar el procedimiento de selección previsto en la ley y garantizar la publicidad y la libre concurrencia (artículos 23 y 24, numerales 3 y 4, de la Ley 80 de 1993). La entidad no ofrece justificación alguna de la omisión.
4. En el proceso se presentó una única oferta (Estación de Servicios San Silvestre S.A., Observación No. 22). Precisamente porque el aviso no se publicó, no puede saberse cuántos interesados habrían participado. La entidad no puede

invocar en su favor la falta de concurrencia en un proceso en el que omitió el acto que la garantizaba.

5. El argumento del precio regulado no aplica al objeto contratado. Ese argumento solo comprende la gasolina, el diésel y sus mezclas. La ficha técnica del proceso incluía refrigerante, líquido de frenos, lavados, valvulina, hidráulico, aceite y cuatro referencias de filtros (Observación No. 24), bienes y servicios sin precio regulado. Además, el precio regulado no exime a la entidad de cumplir el procedimiento de selección.

6. El hallazgo no impone responsabilidad objetiva. El hallazgo traslada un hecho aceptado, la norma infringida y los responsables del proceso según el expediente. La individualización de la conducta y la imputación subjetiva corresponden a la autoridad disciplinaria, no al órgano de control fiscal.

23.4. Conclusión

La entidad acepta la omisión, no la justifica, y sus argumentos sobre la falta de daño o de oferentes excluidos no son exigibles en materia disciplinaria.

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 23 con presunta incidencia disciplinaria, sin modificaciones

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (24): ADQUISICIÓN DE BIENES NO CONTEMPLADOS EN EL OBJETO CONTRACTUAL, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS NI PRESUPUESTO INICIAL MEDIANTE ADICIÓN AL CONTRATO N.° 059-2025.

CONDICIÓN: La ficha técnica inicial definió doce ítems: ACPM, refrigerante, líquido de frenos, lavados general y parcial, valvulina, hidráulico, aceite y cuatro referencias de filtros; no incluyó baterías, cantidades de baterías ni precios unitarios para ese elemento. No obstante, el análisis general del mercado sí mencionó expresamente la necesidad de adquirir *"baterías",* lo que evidencia que la entidad conocía esa posible necesidad antes de abrir el proceso, pero no la incorporó en el objeto operativo, la ficha técnica, el presupuesto oficial ni el formato de oferta.

El 23 de julio de 2025 la Personería de Barrancabermeja celebró la adición presupuestal al Contrato de Suministro N.° 059-2025 con la Estación de Servicios

San Silvestre S.A., por valor de $660.800, con el fin de adquirir una batería MAC 27 R1100 para la camioneta de placa OSK 245.

El estudio de la adición se limitó a afirmar la necesidad de garantizar el desplazamiento de la camioneta OSK-245 y presentó un único valor, sin que en el documento examinado se observe análisis comparativo, cotizaciones, diagnóstico técnico del vehículo, especificación de capacidad, garantía, vida útil, fecha de fabricación, instalación, disposición de la batería reemplazada o demostración de razonabilidad del precio. La adición representó aproximadamente el 11,13% del valor inicial, por lo que el problema no radica en el límite cuantitativo del 50%, sino en la planeación, la conexidad material y la falta de justificación de la conexidad y de la modificación del alcance contractual.

CRITERIO:

• Constitución Política de Colombia, artículo 209.
• Ley 80 de 1993, artículo 25 (numerales 7 y 12) y artículo 40 (Del contenido del contrato y sus adiciones).
• Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 5, y principio de planeación contractual.
• Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.5.1.

CAUSA. Se debe posiblemente a una identificación incompleta de las necesidades de mantenimiento del vehículo, pese a que la batería ya había sido mencionada en el análisis del sector, aunadas a una indebida utilización de la figura de la adición contractual para incorporar bienes o ítems no previstos en el contrato inicial.

EFECTO. La batería fue sustraída de la comparación económica y técnica realizada entre potenciales oferentes, se redujo la posibilidad de obtener mejores condiciones de precio y garantía y se incorporó durante la ejecución un bien no cotizado en la selección inicial. Esto expuso a la entidad a riesgo de sobreprecio, incompatibilidad técnica, ausencia de garantía y dificultad para acreditar la correcta destinación del bien.

Análisis de la respuesta

24.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta la observación. Reconoce que la batería de la camioneta OSK-245 *"pudo ser previsto con mayor precisión desde la estructuración inicial del*

proceso". Se compromete a fortalecer los estudios previos, las especificaciones y la justificación técnicas y económica de las modificaciones contractuales.

24.2. Pronunciamiento de la Contraloría.

Se acepta la respuesta. se configura hallazgo administrativo, en los términos notificados.

24.3. Fundamento.

La entidad no solo pudo prever la batería. La previó: el análisis del sector menciona expresamente la necesidad de adquirir "baterías". Aun así, no las incorporó en la ficha técnica, el presupuesto oficial ni el formato de oferta. Después, en la adición del 23 de julio de 2025, las adquirió por $660.800 sin cotizaciones ni análisis de razonabilidad del precio.

Por eso el bien no pasó por la comparación entre oferentes. Ese es el defecto de planeación reprochado (artículo 25, numerales 7 y 12, de la Ley 80 de 1993)

24.4. Conclusión.

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 24, sin modificaciones.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (25): DEFICIENCIA EN LOS CONTROLES OPERATIVOS, TRAZABILIDAD Y SUPERVISIÓN EN EL SUMINISTRO Y CONSUMO DE COMBUSTIBLE (A.C.P.M.) DEL CONTRATO N.° 059-2025.

CONDICIÓN: Los documentos contractuales exigieron que cada suministro fuera precedido por orden de servicio firmada por la supervisora y que la cuenta final estuviera acompañada de dichas órdenes.

No obstante, en las cuentas y documentos de supervisión examinados no se identificó una relación individualizada de cada tanqueo con, al menos, fecha y hora, placa, conductor o funcionario autorizado, kilometraje anterior y posterior, cantidad despachada, precio unitario vigente, número de surtidor o ticket, firma de recibido y saldo contractual. Tampoco se observó uso de chip, tarjeta o mecanismo electrónico asociado exclusivamente al vehículo OSK-245.

Los soportes de supervisión se concentran en certificaciones globales de cumplimiento y, en la liquidación, se afirma una ejecución física del 100% sin incorporar una matriz acumulada de cantidades contratadas, suministradas y pendientes. La cuenta final agrupó en una sola factura consumos correspondientes al periodo del 1 de octubre al 13 de diciembre de 2025, pero no discriminó fechas de tanqueo ni kilometraje.

CRITERIO:

- Ley 80 de 1993, artículo 4 (numeral 1) y artículo 26 (Del principio de responsabilidad).
- Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84 (Deberes y facultades de la supervisión e interventoría).
- Manual de contratación de la Entidad Código: GCC-M-001, versión 03, capítulo II, numeral 1.2. sub numerales 1, 5, 15, así como el numeral 1.3. Comité de supervisión.

CAUSA: Se atribuye posiblemente a la falta de diseño de un protocolo específico de control del suministro de combustible o la utilización de sistemas de vinculo permanente al vehículo como chip iButton o similares, a la utilización de formatos genéricos de supervisión y liquidación y a la ausencia de conciliaciones mensuales entre órdenes, tickets de estación, factura electrónica, bitácora del vehículo y ejecución presupuestal.
EFECTO: La entidad no dejó evidencia suficiente para asociar cada galón, lavado, lubricante o filtro al vehículo autorizado y a una necesidad institucional concreta. Esto incrementó los riesgos de tanqueos a vehículos no autorizados, duplicidad, consumos particulares, fraccionamiento de soportes, pago de cantidades no entregadas y agotamiento artificial del presupuesto; además, impide reconstruir la ejecución y limita el control fiscal posterior.

Análisis de la respuesta

25.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta parcialmente la observación como oportunidad de mejora. Afirma que sí existen controles, en particular la bitácora del conductor, y reconoce que deben *"fortalecer y homologar"* esos controles con los soportes de supervisión y de suministro. Sostiene además que los efectos descritos son riesgos potenciales y no hechos acreditados.

25.2. Pronunciamiento de la Contraloría.

No se aceptan los argumentos. Se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo, sin modificaciones.

25.3. Fundamentos

La bitácora no obra en el expediente ni se aportó. La bitácora del conductor no figura en las cuentas ni en los documentos de supervisión examinados, y la réplica no la anexa. Una afirmación sin soporte no desvirtúa la condición.

La bitácora no sustituye el control exigido. Aun si existiera, registra desplazamientos, no tanqueos. La observación reprocha que ningún soporte vincule cada suministro con su orden de servicio firmada por la supervisora, con la placa, el kilometraje, la cantidad, el precio vigente y el recibido.

Así lo exigían los propios documentos contractuales. La entidad lo reconoce al admitir que debe *"homologar"* la bitácora con los soportes de suministro, supervisión y facturación.

La observación no exige un daño consumado. Describe un riesgo derivado de la falta de control, como corresponde a un hallazgo administrativo. Sin trazabilidad no es posible acreditar ni descartar tanqueos a vehículos no autorizados o pagos por cantidades no entregadas. Esa imposibilidad es la consecuencia del defecto observado, no un argumento a favor de la entidad.

El riesgo no es teórico. El Consejo de Estado confirmó una responsabilidad fiscal en un caso análogo: pagos por consumos de combustible de vehículos sin identificación de placas, que la Sala atribuyó a la omisión de los deberes de control y vigilancia[37]. La trazabilidad por vehículo es, por tanto, una exigencia sustancial de la supervisión (artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011).

La naturaleza del servicio no justifica la falta de registro. Que la Personería se desplace por zonas urbanas y rurales explicaría variaciones de consumo solo si estuvieran registradas. Precisamente esos registros son los que faltan.

[37] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 6 de agosto de 2026, rad. 08001-23-31-000-2013-00154-03, C.P. GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES, párrafos. 81 y 94

25.4. Conclusión

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 25, sin modificaciones.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (26): IMPOSIBILIDAD DE DETERMINAR LA RAZONABILIDAD DEL CONSUMO DE 300 GALONES DE ACPM PARA UN SOLO VEHÍCULO DEL CONTRATO N.° 059-2025.

CONDICIÓN: Aunque el análisis del sector afirmó que la Personería contaba con dos vehículos, la ficha técnica solo identificó un vehículo diésel: Chevrolet Luv D-Max OSK-245, modelo 2006, cilindraje 3.000 cc. La contratación presupuestó exactamente 300 galones de ACPM a $13.250 por galón, por valor de $3.975.000, y la liquidación agotó el 100% del valor contractual.

La factura final incluyó 124,81 galones por $1.653.772,25 para el periodo del 1 de octubre al 13 de diciembre de 2025. Si se acepta la certificación de ejecución del 100%, los consumos anteriores equivaldrían por diferencia a 175,19 galones.
Por tanto, el periodo final concentró el 41,60% del ACPM total: aproximadamente 1,69 galones diarios durante 74 días, frente a 1,40 galones diarios durante los 125 días anteriores, lo que representa un aumento aproximado del **20,3%** en la intensidad diaria.

INDICADOR	RESULTADO
ACPM contratado	300,00 galones
Valor total ACPM	$3.975.000
ACPM factura final	124,81 galones
ACPM previo consumido	175,19 galones
Participación del periodo final (01/10/2025 – 13/12/2025)	41,60%
Promedio mensual del contrato	46,15 galones
Promedio diario del periodo final	1,69 galones

Estas cifras no permiten concluir que el consumo haya sido excesivo o irregular, porque el expediente carece de kilometraje inicial y final, kilómetros recorridos, recorridos autorizados, misiones atendidas, periodos de indisponibilidad mecánica y rendimiento real del vehículo. Precisamente, la falta de esa información constituye el núcleo de la observación: la entidad certificó el consumo y el agotamiento del presupuesto sin demostrar su correspondencia con el uso institucional.

CRITERIO: Los artículos 83 de la Ley 1474 de 2011 y 4 de la Ley 80 de 1993 imponen vigilancia permanente, seguimiento técnico-financiero y verificación periódica de los bienes suministrados. Los propios estudios previos exigieron órdenes de servicio y una verificación real y efectiva antes del pago, Manual de contratación de la Entidad Código: GCC-M-001, versión 03, capítulo II, numeral 1.2. sub numerales 1, 5, 15, así como el numeral 1.3. Comité de supervisión y numeral 1.2.1. Procedimiento de Planeación, ítem 8.

CAUSA: Se configura posiblemente por la inexistencia controles operativos, trazabilidad y supervisión en el suministro y consumo de combustible (a.c.p.m.) (observación 25), la entidad no definió una línea base de kilometraje y rendimiento, metas mensuales de consumo, bitácora de recorridos ni alertas frente a variaciones; asimismo, la supervisión no consolidó las cantidades mensuales ni explicó el aumento relativo del periodo final, sumado a un ejercicio pasivo de la función de supervisión contractual al limitar su labor a la firma de actas parciales sin comprobación de la trazabilidad del consumo.

EFECTO: No es posible establecer si los 300 galones fueron razonables para la operación del vehículo OSK-245, si guardaron relación con las comisiones realizadas, recorridos realizados, a quien se encuentra asignado, ni si todos los suministros fueron efectivamente recibidos por ese automotor. Se generó riesgo de pago sin causa demostrada y se impidió evaluar economía, eficiencia y resultado del gasto.

Análisis de la respuesta

26.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta parcialmente la observación. Sostiene que existen controles sobre la camioneta OSK-245, en particular la bitácora del conductor, que ***"aunque no hacen parte de la carpeta contractual si están a la disposición en la entidad".*** Afirma que la propia observación reconoce que las cifras ***"no permiten concluir que el consumo haya sido excesivo o irregular"***. Atribuye las variaciones a los desplazamientos urbanos y rurales.

26.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. Se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo, sin modificaciones.

26.3. Fundamentos.

26.3.1. Un soporte que no está en el expediente no acredita la supervisión.

La entidad reconoce que la bitácora no hace parte de la carpeta contractual, y tampoco la aportó con la réplica, que era la oportunidad procesal para hacerlo. La supervisión debe dejar constancia documental de la verificación que realiza antes de certificar cada pago (artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011).

Un registro que permanece fuera del expediente, no consultado por la supervisora ni conciliado con las cuentas, no sirvió de soporte a las certificaciones de cumplimiento. Así lo admite la entidad al reconocer la necesidad de "homologar" la bitácora con los soportes contractuales.

26.3.2. La frase que invoca la entidad confirma la observación

La observación no reprocha un consumo excesivo. Reprocha que no puede saberse si lo fue. El texto citado por la entidad continúa así: *"porque el expediente carece de kilometraje inicial y final, kilómetros recorridos, recorridos autorizados, misiones atendidas, periodos de indisponibilidad mecánica y rendimiento real del vehículo. Precisamente, la falta de esa información constituye el núcleo de la observación"*. La réplica toma la primera parte de la frase y omite la segunda.

26.3.3. El Consejo de Estado confirma la relevancia de esta falta de trazabilidad

El Consejo de Estado, resolvió un caso con hechos análogos: pagos por suministro de combustible a vehículos *"de los cuales se desconocen sus características de identificación tales como: placas*[38]*"*. La Sala confirmó el fallo con responsabilidad fiscal, con tres razonamientos:

- El deber de verificación es concreto. El gestor fiscal tiene un "deber funcional concreto de manejo, control, custodia, verificación o decisión respecto de los recursos afectados" *(párr. 63).*
- No basta afirmar que hubo control. Se debe acreditar que se ejerció: "no se acreditó el ejercicio de esos deberes" *(párr. 87)*.

[38] Ibidem, Párrafo 78.

- La omisión de control permite pagos sin soporte. “La omisión de los deberes de dirección, control y vigilancia [...] permitió la realización de pagos sin los soportes necesarios” *(párr. 94)*.

Esa línea jurisprudencial muestra que la imposibilidad de vincular cada galón pagado con el vehículo autorizado y con una actividad institucional no es una deficiencia formal. Es la falta del soporte que justifica el gasto. La observación conserva su carácter administrativo, pero su gravedad no puede minimizarse como una simple oportunidad de mejora.

26.3.4. Las variaciones solo se justifican si están registradas.

Los desplazamientos urbanos y rurales podrían explicar el aumento del 20,3% en la intensidad diaria del periodo final, pero solo si constaran los recorridos, el kilometraje y las misiones atendidas. Esa información es la que falta. A ello se suma que el análisis del sector refería dos vehículos y la ficha técnica solo identificó uno, sin que la réplica aclare esa diferencia.

26.3.5. Conclusión

La entidad admite que el único registro que invoca está fuera del expediente y no lo aporta. La jurisprudencia reciente del Consejo de Estado confirma que el control de los pagos de combustible exige su vinculación verificable con el vehículo y su uso.

Resultado de lo analizado, se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 26, sin modificaciones.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (27): DEFICIENCIAS EN EL ESTUDIO DEL SECTOR, AUSENCIA DE SOPORTES DEL ESTUDIO DE MERCADO Y FALTA DE UNA REGLA VERIFICABLE PARA DETERMINAR Y CONTROLAR EL PRECIO DEL ACPM EN EL CONTRATO 059-2025.

CONDICIÓN: La Personería Municipal de Barrancabermeja señaló en los estudios previos que solicitó cotizaciones, realizó dos cotizaciones y obtuvo precios promedio para determinar el presupuesto. Sin embargo, en el expediente revisado no obran las cotizaciones, solicitudes, respuestas, identificación de fuentes, fechas de consulta, ni análisis de estas o comparación de estaciones de servicio, soportes

SICOM[39] ni memoria de cálculo que permita verificar el origen, vigencia, homogeneidad y razonabilidad de los precios incluidos en el presupuesto oficial.
El estudio del sector no desarrolló las características regulatorias propias del mercado de combustibles: no analizó que Barrancabermeja estaba sometida al régimen de libertad vigilada; no diferenció ingreso al productor, precio en planta, margen mayorista, margen minorista, transporte, impuestos y sobretasa; no identificó la planta o ciudad de abastecimiento del proveedor; y no estableció el precio local de referencia del ACPM para el momento de estructuración del proceso.
Aunque los estudios previos y la invitación dispusieron que los precios se mantendrían, con excepción de los productos sometidos a regulación estatal, omitieron una cláusula operativa para el ACPM que indicara que el precio se ajustaría exclusivamente según las alzas o reducciones oficiales, precisando fuente CREG/SICOM, fecha base, localidad o planta de referencia, periodicidad, fórmula, soportes y tratamiento del margen ofrecido por el contratista. La ambigüedad permitió facturar el mismo precio de $13.250 por galón durante toda la ejecución, sin evidencia del contraste mensual ordenado por la propia matriz de riesgos.

CRITERIO: El artículo 209 de la Constitución Política exige que la función administrativa se desarrolle con fundamento en los principios de economía, eficacia, imparcialidad y publicidad. Los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 imponen analizar previamente la conveniencia y elaborar los estudios necesarios; el numeral 3 del artículo 26 asigna responsabilidad por la dirección y manejo contractual.
Los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015 obligan a analizar el sector relativo al objeto contractual y, en mínima cuantía, a incluir el valor estimado y su justificación. Colombia Compra Eficiente precisa que la proporcionalidad del análisis en mínima cuantía no elimina el deber de reunir información suficiente sobre precios, calidad, condiciones y plazos, revisar procesos similares y acudir a fuentes primarias y secundarias confiables.
El numeral 18 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, modificado por el Decreto 1617 de 2013, atribuye al Ministerio la determinación de parámetros y metodología del precio de referencia; la Resolución 40193 de 2021 delegó funciones regulatorias y de publicación en la CREG; y la Resolución 181254 de 2012 estableció para Barrancabermeja el régimen de libertad vigilada del margen minorista.
Finalmente, la matriz de riesgos del proceso convirtió en controles internos concretos la realización de un análisis adecuado del sector y de precios, la

[39] Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles de Colombia, una plataforma oficial del Ministerio de Minas y Energía que organiza y controla el mercado de combustibles en el país.

verificación de cotizaciones frente al estudio de demanda y el seguimiento a las condiciones económicas durante la ejecución.

CAUSA: La situación posiblemente se originó en el uso de formatos generales sin adaptación al mercado regulado de combustibles; insuficiente coordinación entre las áreas técnica, contractual, presupuestal y de supervisión; ausencia de un procedimiento institucional para solicitar, conservar y comparar cotizaciones; desconocimiento de la diferencia entre libertad vigilada y libertad regulada; y falta de diseño de una fórmula contractual de actualización del precio del ACPM.
También se evidencia una débil gestión documental: los estudios afirman la existencia de dos cotizaciones, pero estas no fueron incorporadas o identificadas dentro del expediente, lo cual impide que un tercero reproduzca el presupuesto. Durante la ejecución, la supervisión aceptó facturas consolidadas sin soportes de tanqueo ni evidencia de consulta del precio local vigente, pese al control expresamente previsto en la matriz.

EFECTO: La omisión impidió demostrar que el presupuesto oficial y el precio adjudicado correspondieran a condiciones reales, comparables y vigentes del mercado de Barrancabermeja; redujo la transparencia y trazabilidad de la planeación; y creó riesgo de pagar valores superiores a los efectivamente ofrecidos al público por la estación o a los precios razonables del mercado local.

La falta de fórmula de ajuste generó además una asignación ambigua del riesgo económico: el precio quedó aparentemente fijo para todo el periodo, pero simultáneamente exceptuado por estar sometido a regulación. Esto dificultó trasladar a la entidad las reducciones oficiales, reconocer incrementos procedentes, verificar el equilibrio económico y controlar un precio que permaneció invariable a pesar de los cambios nacionales de referencia.

La ausencia de precios locales, fechas reales de tanqueo y soportes SICOM impide cuantificar con certeza un eventual mayor valor pagado. Por ello, en esta etapa la incidencia es administrativa, con posible alcance disciplinario sujeto a contradicción y al establecimiento de responsabilidad subjetiva; el alcance fiscal debe mantenerse como riesgo hasta obtener y comparar los soportes oficiales de cada suministro.

Análisis de la respuesta

27.1. Síntesis de la réplica.

La Personería acepta parcialmente la observación como oportunidad de mejora. Reconoce la necesidad de conservar y hacer trazables las cotizaciones y los soportes del presupuesto oficial.

Sostiene, sin embargo, que no se demostró que el precio de $13.250 por galón fuera superior al del mercado, y cita el informe en cuanto señala que no es posible *"cuantificar con certeza un eventual mayor valor pagado".*

27.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta en cuanto reconoce la deficiencia. Se configura hallazgo administrativo, en los términos notificados.

27.3. Fundamentos

1. La observación no imputa sobreprecio. Su reproche es que la entidad no puede demostrar que el presupuesto y el precio adjudicado correspondieran al mercado local vigente.

   Por esa razón el propio informe mantuvo la incidencia en el plano administrativo y dejó el alcance fiscal como riesgo. La réplica responde un cargo que no se formuló.

2. La carga de soportar el precio era de la entidad. Los estudios previos afirmaron que se hicieron dos cotizaciones y se calculó un promedio. Esas cotizaciones no obran en el expediente y tampoco se aportaron con la réplica, que era la oportunidad para hacerlo. Tampoco se aportaron soportes SICOM ni la memoria de cálculo. El análisis del sector y la justificación del valor estimado son deberes previos de la entidad (artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015). No se suplen con la ausencia de prueba en contrario.

3. El precio regulado exigía una regla de ajuste. Precisamente porque el ACPM está sujeto a regulación, el contrato debía prever cómo trasladar las variaciones oficiales.

   Debía hacerlo con fuente, fecha base, localidad, periodicidad y soporte. Sin esa regla, el precio de $13.250 permaneció invariable durante toda la ejecución, sin el contraste mensual que exigía la propia matriz de riesgos del proceso. La réplica no se ocupa de este punto.

4. Cotizaciones sin soporte no acreditan el precio de mercado. El Consejo de Estado ha señalado que ni siquiera la existencia de tres propuestas demuestra que el valor contratado coincida con el precio de mercado[40]. Con mayor razón no lo acreditan dos cotizaciones que no obran en el expediente.

27.4. Conclusión

La entidad reconoce la falta de soportes del estudio de mercado. Su argumento sobre la falta de prueba de un sobreprecio confirma la observación: sin cotizaciones, sin soportes SICOM y sin regla de ajuste, el precio pagado no puede verificarse.

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 27, sin modificaciones.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (28): INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA, MOTIVACIÓN INSUFICIENTE Y FALTA DE CORRESPONDENCIA CON LA MATRIZ DE RIESGOS EN LA DECISIÓN DE NO EXIGIR GARANTÍAS CONTRACTUALES EN EL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA MIN-001-2025 - CONTRATO 059-2025.

CONDICIÓN: En los estudios previos y en la invitación pública del proceso MIN-001-2025, adelantado bajo la modalidad de **selección de mínima cuantía**, la Personería de Barrancabermeja decidió no exigir garantía única de cumplimiento con fundamento en “la naturaleza del contrato y su cuantía”. Sin embargo, para sustentar jurídicamente esa determinación invocó el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, disposición denominada “No obligatoriedad de garantías”, perteneciente a la subsección **que regula la contratación directa**, modalidad diferente a la utilizada para seleccionar al contratista del contrato 059-2025.

La disposición específica aplicable era el artículo 2.2.1.2.1.5.5 del Decreto 1082 de 2015, correspondiente a la modalidad de mínima cuantía, según el cual la entidad estatal es libre de exigir o no garantías en esta clase de procesos. En consecuencia, la Personería contaba con la facultad legal para prescindir de ellas, pero debía ejercerla a partir de las particularidades del objeto, las obligaciones, la forma de pago y los riesgos previsibles del contrato, y no mediante la transcripción de una regla correspondiente a una modalidad de selección distinta.

[40] Ibidem, Párrafo 166.

La decisión tampoco estuvo precedida de una motivación concreta que explicara por qué la naturaleza del contrato justificaba no exigir garantías. Los documentos se limitaron a mencionar de manera general "la naturaleza del contrato y su cuantía", sin analizar individualmente la conveniencia de los amparos de cumplimiento y de calidad y correcto funcionamiento de los bienes; tampoco explicaron por qué los controles administrativos establecidos en la matriz resultaban suficientes para retener los riesgos sin trasladarlos a un garante.

Esta motivación resulta insuficiente frente a las características del objeto, que comprendía el suministro de ACPM, aceites, filtros, refrigerante, líquido de frenos y demás insumos destinados a vehículos institucionales, así como servicios de lavado. El contratista debía asegurar la disponibilidad del combustible durante las veinticuatro horas, incluidos fines de semana y festivos; efectuar los suministros por su cuenta y riesgo; atender las órdenes de la entidad; y ejecutar el contrato durante seis meses y quince días, con pagos parciales mensuales.

La matriz de riesgos (documento ANÁLISIS DE RIESGO Y MATRIZ.pdf) identificó siete eventos, todos inicialmente valorados como riesgo medio, entre ellos:

Riesgo identificado	Consecuencia prevista	Cobertura relacionada
Incumplimiento del objeto y de las obligaciones	Afectación de las metas y de la gestión administrativa	Amparo de cumplimiento
Variación de precios y eventual cese de actividades	Paralización o afectación de la ejecución	Cumplimiento, respecto del cese imputable
Oferta artificialmente baja	Riesgo para el proceso y para el cumplimiento contractual	Seriedad y cumplimiento
Impacto ambiental y afectación de la salud	Daños a usuarios, comunidad y medioambiente	Responsabilidad civil, según cobertura
Bajo desempeño del contratista	Afectación de la imagen institucional	Cumplimiento y calidad

Pese a que estos riesgos podían afectar directamente la ejecución, la entidad no realizó una comparación entre cada evento, los controles administrativos propuestos y los amparos contractuales disponibles. La matriz redujo los riesgos a

nivel bajo mediante instrucciones, reuniones, agendas de entrega, seguimiento del supervisor y aplicación de procedimientos, pero no justificó por qué tales medidas eran suficientes para sustituir una cobertura aseguradora frente al incumplimiento o la calidad defectuosa de los bienes.

También se advirtieron contradicciones internas. Mientras los estudios previos y la invitación señalaron que no se exigiría "garantía alguna", la regulación sobre suspensión contractual estableció que el contratista debía prorrogar la vigencia de la "garantía única" por un periodo igual al de la suspensión; a su vez, la matriz fijó como momento de inicio y terminación de uno de los controles la "firma del contrato y/o aprobación de garantías". Estas referencias resultaban inaplicables si la decisión institucional era no exigir garantía única y evidencian falta de armonización entre los documentos precontractuales.

La entidad exigió, en cambio, la presentación de la póliza de responsabilidad civil extracontractual requerida para el funcionamiento de la estación de servicio. No obstante, los estudios previos y la invitación no analizaron su tomador, asegurados, beneficiarios, vigencia, límites, deducibles, exclusiones o riesgos amparados, ni demostraron que la Personería tuviera la condición de asegurada o beneficiaria respecto de la ejecución del contrato.

La póliza operacional de responsabilidad civil de una estación de servicio cubre, en principio, daños causados a terceros con ocasión del transporte, almacenamiento, manejo o distribución de combustibles. Por tanto, su sola presentación no reemplazaba los amparos de cumplimiento y calidad y correcto funcionamiento de los bienes, destinados a proteger a la entidad frente al incumplimiento contractual o la recepción de productos defectuosos.

CRITERIO: El artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015 regula la no obligatoriedad de garantías en la contratación directa y establece que la justificación para exigirlas o no debe incorporarse en los estudios y documentos previos. En consecuencia, esta disposición no constituía el fundamento jurídico específico del proceso MIN-001-2025, adelantado mediante convocatoria pública de mínima cuantía.

La regla aplicable era el artículo 2.2.1.2.1.5.5 del mismo decreto, de acuerdo con el cual: "*La Entidad Estatal es libre de exigir o no garantías en el proceso de selección de mínima cuantía y en la adquisición en Grandes Superficies*". Esta disposición

reconoce una facultad de decisión, pero no convierte la no exigencia en una consecuencia automática de la cuantía ni releva a la entidad de articularla con los riesgos del proceso.

Los artículos 4 de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015 obligan a identificar, analizar, asignar y tratar los riesgos previsibles que puedan afectar las metas, objetivos y ejecución contractual. Las garantías constituyen mecanismos de cobertura de determinados riesgos y su selección debe guardar correspondencia con el objeto, valor, naturaleza, obligaciones, forma de pago y matriz de riesgos.

Los artículos 2.2.1.2.3.1.7, 2.2.1.2.3.1.12 y 2.2.1.2.3.1.16 del Decreto 1082 de 2015 distinguen los riesgos amparados por la garantía de cumplimiento y por la garantía de calidad y correcto funcionamiento de los bienes. La póliza RCE de funcionamiento de una estación se rige por el régimen sectorial de combustibles y protege a terceros frente a daños causados por las actividades de transporte, almacenamiento, manejo y distribución, sin sustituir automáticamente esos amparos contractuales.

Los principios de planeación, transparencia, responsabilidad y economía exigen que los estudios previos guarden coherencia con la invitación, la matriz de riesgos y la comunicación de aceptación. Por tanto, una decisión discrecional sobre garantías debe sustentarse en razones verificables relacionadas con el contrato concreto y no en una disposición correspondiente a otra modalidad de selección.

CAUSA: La situación se originó presuntamente en la utilización de modelos o formatos precontractuales sin su adecuada actualización y adaptación a la modalidad de mínima cuantía; en la falta de revisión jurídica integral de los estudios previos y de la invitación pública; y en la indebida aplicación del artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, correspondiente a contratación directa.
Igualmente, se evidenció una interpretación según la cual la baja cuantía del contrato era suficiente para prescindir de las garantías, sin ponderar la naturaleza de los productos suministrados, las consecuencias de una eventual mala calidad, la continuidad del abastecimiento, la forma de pago y especialmente los riesgos identificados por la misma entidad.

La falta de coordinación entre la elaboración de los estudios previos, la invitación pública y la matriz de riesgos ocasionó que se mantuvieran referencias a la

aprobación y prórroga de una garantía única que, según la decisión adoptada por la entidad, no debía constituirse. También se confundió la póliza de responsabilidad civil extracontractual requerida para operar la estación con los amparos destinados a cubrir el cumplimiento de las obligaciones del contrato estatal.

EFECTO: La utilización de un fundamento jurídico correspondiente a una modalidad de selección diferente afectó la debida motivación y coherencia jurídica de los documentos precontractuales. Aunque la norma aplicable a la mínima cuantía también permitía no exigir garantías, la fundamentación errónea impidió demostrar que la decisión hubiese sido producto de un análisis consciente, específico y articulado con los riesgos del contrato.

La falta de evaluación individual de los amparos dejó a la Personería sin una fuente aseguradora específica para atender los perjuicios derivados de un eventual incumplimiento, suministro incompleto o tardío, mala calidad o funcionamiento defectuoso de los combustibles, lubricantes, filtros y demás bienes adquiridos. En tales eventos, la entidad habría dependido de los requerimientos administrativos, la imposición de sanciones y las acciones directas contra el contratista, sin contar con el respaldo patrimonial inmediato de una aseguradora.

Las contradicciones entre la no exigencia de garantías y las referencias documentales a su aprobación y prórroga generaron incertidumbre respecto de los requisitos de ejecución, debilitaron el control de la supervisión y evidenciaron deficiencias en la revisión y depuración de los documentos del proceso.

Análisis de la respuesta

28.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta parcialmente la observación. Reconoce tres deficiencias:

- Citó el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, propio de la contratación directa, en lugar del 2.2.1.2.1.5.5, que regula la mínima cuantía.
- Debió articular la matriz de riesgos con la decisión de no exigir garantías.
- Debe depurar las referencias a una garantía única que no se exigió.

Sostiene, sin embargo, que la decisión de no exigir garantías era legalmente permitida y que los riesgos sí fueron identificados y tratados con controles administrativos.

28.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta en cuanto reconoce las deficiencias. Se configura hallazgo administrativo, en los términos notificados.

28.3. Fundamentos

El informe reconoció expresamente que la entidad "*contaba con la facultad legal para prescindir de ellas"*. Lo reprochado es que la decisión se fundó en una norma de otra modalidad de selección y en la fórmula genérica *"la naturaleza del contrato y su cuantía"*. La réplica admite ambos hechos.

Que el artículo 2.2.1.2.1.5.5 del Decreto 1082 de 2015 deje a la entidad *"libre de exigir o no garantías*" no la exime de explicar por qué no las exigió. Debía hacerlo frente al objeto, las obligaciones, la forma de pago y los riesgos que ella misma identificó (artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015).

La observación no niega que la matriz identificara siete riesgos y previera controles. Reprocha que no justificara por qué instrucciones, reuniones y seguimiento del supervisor bastaban para retener sin garantía los riesgos de incumplimiento y de mala calidad de los bienes. La entidad lo reconoce: "*debió existir una mayor articulación entre la matriz de riesgos y la decisión de no exigir garantías".*

La réplica no explica por qué la póliza de responsabilidad civil extracontractual de la estación de servicio protegería a la Personería frente al incumplimiento o la calidad defectuosa de los bienes. Esa póliza cubre daños a terceros y no sustituye los amparos de cumplimiento ni de calidad.

28.4. Conclusión

La entidad reconoce la cita normativa errónea, la falta de articulación con la matriz de riesgos y las contradicciones documentales. Que la decisión fuera legalmente posible no subsana la falta de motivación.

Por tanto, **se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 28, sin modificaciones**,

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (29): - PAGO FINAL DEL CONTRATO No. 097-2025 SOPORTADO CON DOCUMENTOS CORRESPONDIENTES A OTRO CONTRATO Y A OTRO CONTRATISTA.

CONDICIÓN: En la revisión integral de los documentos que respaldaron el trámite del pago final del Contrato No. 097-2025, se estableció que el comprobante de egreso No. CE 25-01111, de fecha 30 de diciembre de 2025, registra como beneficiario a César Augusto Herrera Rincón, identifica expresamente el Contrato No. 097-2025 y señala un valor bruto de cuenta de $4.390.400, del cual se practicaron descuentos por $298.600, generándose un giro neto de $4.181.400.
Sin embargo, dentro del expediente aportado como soporte del pago final aparece el documento denominado “100-2025-cuenta-final.pdf”, cuyo contenido corresponde integralmente al Contrato de Prestación de Servicios No. 100-2025, celebrado con el señor Diego Becerra Acosta, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.106.460 de Sabaneta, y no al contrato ni al contratista objeto de pago.

El documento incorporado registra, entre otros, los siguientes elementos ajenos al Contrato No. 097-2025:

Documento o aspecto	Información encontrada en el soporte incorporado	Inconsistencia frente al Contrato No. 097-2025
Cuenta de cobro final	Cuenta de cobro por $2.146.666 a nombre de Diego Becerra Acosta	El beneficiario del pago final del Contrato 097-2025 fue César Augusto Herrera Rincón y el valor bruto pagado fue $4.390.400
Identificación contractual	Contrato de Prestación de Servicios No. 100-2025	El comprobante de egreso y el expediente auditado corresponden al Contrato No. 097-2025
Objeto	Apoyo a la gestión para la actividad 1.4 del convenio de fortalecimiento comunitario	Aunque se relaciona con el mismo convenio, se trata de una relación contractual autónoma, con objeto funcional, obligaciones, plazo, valor y contratista propios
Informe de actividades	Reporte de actividades atribuidas a Diego Becerra Acosta, entre el 8 y el 30 de diciembre de 2025	No acredita el cumplimiento de las obligaciones pactadas por César Augusto Herrera Rincón
Declaración tributaria	Declaración suscrita por Diego Becerra Acosta, referida a la cuota final del Contrato No. 100-2025	No puede servir como declaración tributaria del contratista César Augusto Herrera Rincón ni del Contrato No. 097-2025
Certificación a Tesorería	Certificación de que la planilla No. 82418995 correspondía exclusivamente a honorarios del Contrato No. 100-2025	No acredita aportes ni obligaciones administrativas del Contrato No. 097-2025
Aportes a seguridad social	Planilla PILA de diciembre de 2025 a nombre de Diego Alberman Becerra Acosta	El aportante no es César Augusto Herrera Rincón

Informe de supervisión	Informe final del Contrato No. 100-2025 suscrito por María Jenniffer Rudas Caraballo y Diego Becerra Acosta	No corresponde al seguimiento, verificación y certificación de cumplimiento del Contrato No. 097-2025
Acta final y de liquidación	Acta final y de liquidación del Contrato No. 100-2025, que reconoce saldo final de $2.146.666	No corresponde al saldo final, obligaciones ni liquidación del Contrato No. 097-2025

La irregularidad no corresponde a una mera diferencia formal o de digitación aislada. El expediente documental del Contrato No. 100-2025 contiene documentos sustanciales e indispensables para soportar el reconocimiento y pago de una obligación contractual, tales como cuenta de cobro, informe mensual de actividades, certificación tributaria, certificación de seguridad social, planilla PILA, informe final de supervisión y acta final y de liquidación. Todos estos documentos identifican de manera consistente al señor Diego Becerra Acosta y al Contrato No. 100-2025.

CRITERIO: Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, relativo a las facultades y deberes de los supervisores, quienes deben exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales, solicitar informes, efectuar requerimientos, impartir instrucciones y dejar constancia escrita de su gestión.
Manual de Contratación de la Personería de Barrancabermeja, Código GCC-M-001, versión 03, aplicable de manera obligatoria a los funcionarios que intervienen en las etapas contractuales, el cual dispone que sus lineamientos y procedimientos deben observarse estrictamente y que su finalidad consiste en asegurar procesos transparentes, eficientes, trazables y ajustados a las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.
Estudios previos del Contrato No. 097-2025, que condicionaron cada pago a la certificación de cumplimiento a satisfacción del objeto y de los resultados esperados, suscrita por el supervisor, así como al cumplimiento de las obligaciones administrativas requeridas por la Personería; para el último pago, exigieron el acta de liquidación.

CAUSA: La situación se origina, posiblemente, en:

- Deficiencias en la gestión documental, clasificación, foliación, archivo y custodia de los expedientes contractuales y de pago.
- Falta de controles previos que permitieran cotejar la identidad del contratista, el número del contrato, el objeto, el período de ejecución, el valor de la cuenta y los soportes administrativos antes de autorizar y efectuar el pago.
- Insuficiente verificación material por parte de la supervisión sobre la correspondencia entre las obligaciones del Contrato No. 097-2025, los productos

recibidos, el informe de actividades, los soportes de seguridad social y la cuenta final.

- Falta de validación en las etapas de revisión, causación, ordenación del pago y tesorería respecto de la integridad, pertinencia, autenticidad y trazabilidad de los documentos incorporados al expediente.
- Uso de formatos estandarizados sin una revisión individualizada de los datos esenciales de cada contrato, como lo demuestra la incorporación de documentos de otro contratista y la consignación de un período cronológicamente contradictorio en el comprobante de egreso final.

EFECTO: La incorporación de documentos ajenos al Contrato No. 097-2025 en el trámite de su pago final afecta el control social, la confiabilidad, integridad y trazabilidad del expediente contractual, y limita la posibilidad de verificar que el giro de recursos públicos por $4.181.400 netos estuviera respaldado exclusiva y suficientemente por documentos válidos, pertinentes y correspondientes al contratista beneficiario, al contrato pagado y al período efectivamente ejecutado.

Análisis de la respuesta

29.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta parcialmente la observación como inconsistencia de cargue documental. Afirma que los soportes correctos del contratista César Augusto Herrera Rincón reposan en el expediente físico custodiado por la Secretaría General y que el supervisor los verificó en la plataforma antes de certificar. Sostiene que el comprobante de egreso CE 25-01111 identifica correctamente al beneficiario y al contrato.

29.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta en cuanto reconoce la inconsistencia. No se acepta la precisión sobre los soportes. se configura hallazgo administrativo, en los términos notificados.

29.3. Fundamentos

La réplica afirma que los documentos correctos existen en el expediente físico, pero no los anexa. La contradicción era la oportunidad para hacerlo. Una afirmación sin

soporte no desvirtúa lo verificado (GAT: la observación solo se retira cuando la respuesta la desvirtúa de manera idónea y soportada).

El expediente que respaldó el giro de $4.181.400 contenía la cuenta de cobro, el informe de actividades, la declaración tributaria, la certificación de seguridad social y la planilla de otro contratista y otro contrato (Diego Becerra Acosta, Contrato 100-2025). Si existían soportes correctos en otra carpeta, no fueron los que integraron el expediente de pago. La observación no afirma que el pago careciera de soportes. Afirma que el expediente no permite verificar que estuviera respaldado “exclusiva y suficientemente” por documentos del contratista beneficiario.

El comprobante CE 25-01111 identifica al beneficiario y el valor girado, sin embargo, no acredita el cumplimiento de las obligaciones ni los aportes a seguridad social del contratista, que son los requisitos de pago exigidos por los estudios previos. La réplica tampoco se ocupa del período cronológicamente contradictorio consignado en ese comprobante.

Si la supervisora encargada (María Jennifer Rudas Caraballo) al aprobar los documentos de ejecución ene SECOP II verificó la documentación antes de certificar, no detectó que el expediente contenía los soportes de otro contratista. Ese es el defecto de control observado (artículo 84 de la Ley 1474 de 2011)

29.4. Conclusión

La entidad reconoce la incorporación de documentos de otro contrato y otro contratista al expediente del pago final. No aporta los soportes que afirma tener.

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 29, sin modificaciones.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (30): POR DEFICIENCIAS EN LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN 052-2025, UTILIZADO PARA ATENDER ACTIVIDADES COTIDIANAS DE VIGILANCIA Y CONTROL DE ACCESO BAJO LA DENOMINACIÓN DE CONSERJERÍA, CON RIESGO DE CONFIGURACIÓN DE CONTRATO REALIDAD Y DE DESCONOCIMIENTO DEL RÉGIMEN DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.

CONDICIÓN: La Personería de Barrancabermeja celebró el contrato de apoyo a la gestión 052-2025, por $14.000.000 y plazo de cinco meses, con el objeto formal de

desarrollar **actividades de conserjería**. Los estudios previos justificaron la contratación manifestando que la entidad no contaba con personal para realizar las actividades y que no se requerían conocimientos especializados, sin aportar análisis de planta, temporalidad de la necesidad ni evaluación comparativa entre conserjería, recepción, empleo temporal y servicio autorizado de vigilancia.
Pese a la denominación de conserjería, se pactaron como obligaciones prestar **"todos los días"** el servicio de vigilancia y control y realizar control de acceso a las instalaciones. Durante los cinco periodos mensuales, el contratista y la supervisora reportaron y certificaron reiteradamente la prestación diaria de esas actividades, junto con orientación a usuarios, reporte de daños y apoyos documentales asignados por la supervisión.

La ejecución se remuneró mediante cinco pagos mensuales iguales de $2.800.000, sin que se identificaran productos autónomos distintos de la realización habitual de actividades personales en la sede institucional. La obligación abierta de atender las demás actividades asignadas por la supervisora, así como las expresiones *"tareas asignadas"*, *"actividades delegadas"* y *"servicio diario",* debilitan la autonomía propia del contrato de prestación de servicios y generan indicios de inserción funcional y subordinación.

Los documentos de supervisión presentaron, además, inconsistencias de forma y trazabilidad, como la repetición de fechas de periodos anteriores y la calificación del servicio como "profesional" pese a tratarse de apoyo a la gestión. La supervisión certificó el cumplimiento con base en descripciones homogéneas y soportes identificados genéricamente como *"magnéticos",* sin que en los informes se desarrollara una evaluación diferenciada de la autonomía, jornada, órdenes impartidas o delimitación entre recepción y vigilancia.

CRITERIO: Los artículos 25, 53, 122 y 209 de la Constitución Política consagran la protección del trabajo, la primacía de la realidad sobre las formalidades, el ejercicio de funciones públicas mediante empleos previstos en la planta y los principios de la función administrativa. El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 permite contratar servicios relacionados con la administración o funcionamiento únicamente por el término estrictamente indispensable, cuando las actividades no puedan desarrollarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, preservando la autonomía del contratista.

Los principios de planeación, economía y responsabilidad exigen que los estudios previos identifiquen de manera suficiente la necesidad, su temporalidad, las alternativas para satisfacerla, la idoneidad requerida y los riesgos jurídicos asociados. La sola afirmación de que no existe personal disponible no reemplaza el análisis de planta, funciones, cargas laborales y duración objetiva de la necesidad. Los artículos 2 y 3 del Decreto Ley 356 de 1994 reservan la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada a personas o empresas autorizadas. La clasificación ocupacional y los lineamientos de la Superintendencia distinguen las actividades de recepción y mantenimiento propias del conserje de la vigilancia, control de acceso, verificación de identidad y protección de bienes propias del personal de vigilancia.

CAUSA: La situación obedeció presuntamente a una planeación insuficiente y predominantemente formal, que no caracterizó correctamente la necesidad ni distinguió las funciones de conserjería, recepción y vigilancia. También incidieron la ausencia de coordinación entre contratación, talento humano y seguridad institucional; la utilización de formatos genéricos; y una supervisión centrada en certificar actividades y autorizar pagos, sin evaluar los riesgos laborales y regulatorios derivados del modo real de ejecución.

EFECTO: La actuación expuso a la Personería a reclamaciones administrativas o judiciales dirigidas al reconocimiento de una relación laboral encubierta y al pago de prestaciones, aportes, indexaciones y gastos de defensa. Aunque el expediente no permite cuantificar actualmente un detrimento patrimonial, el riesgo contingente puede superar el valor del contrato y afectar futuras apropiaciones presupuestales.

Adicionalmente, la asignación de vigilancia y control de acceso a una persona contratada como conserje expuso a la entidad a cuestionamientos y eventuales actuaciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. También redujo la garantía de que la protección de usuarios, funcionarios, instalaciones y bienes estuviera a cargo de personal autorizado, capacitado y sometido a los controles propios del sector.

La insuficiencia de la supervisión afecta la confiabilidad de los soportes de pago y dificulta demostrar que existió auténtica autonomía contractual. Las inconsistencias de fechas, denominaciones y descripciones repetitivas limitan la trazabilidad, debilitan el control interno y pueden perjudicar la defensa jurídica de la entidad frente a una reclamación laboral.

Análisis de la respuesta

30.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta la observación sin controvertir los hechos ni el criterio. Se compromete a:

- Ajustar el objeto y las obligaciones a la necesidad real;
- No incorporar actividades propias de la vigilancia y seguridad privada;
- Fortalecer el análisis de planta, temporalidad e idoneidad;
- Garantizar en la supervisión la autonomía del contratista.

30.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta. Se configura hallazgo administrativo, en los términos notificados.

30.3. Fundamentos

La entidad admite los hechos. Reconoce que el contrato se usó para vigilancia y control de acceso diarios bajo la denominación de conserjería, sin análisis de planta ni de temporalidad. Esto contraría el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 2 y 3 del Decreto Ley 356 de 1994.

Los compromisos de mejora no subsanan la situación. Se refieren a contratos futuros. La deficiencia se consolidó durante la ejecución del contrato y debe atenderse en el plan de mejoramiento.

La respuesta de la réplica no fue depurada. La respuesta contiene la anotación **"BORRAR ESTO.",** lo que indica que no se revisó antes de radicarla.

30.4. Conclusión

Se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO, en los términos notificados.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (31): POR INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE PUBLICIDAD DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL EN SECOP II Y DEFICIENCIAS EN LA RENDICIÓN DE INFORMACIÓN EN SIA OBSERVA.

CONDICIÓN: En la revisión de la totalidad de los veintiséis (26) contratos que integraron la muestra de la gestión contractual de la Personería Municipal de Barrancabermeja correspondiente a la vigencia 2025, se evidenció que los expedientes electrónicos publicados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP II, se encuentran incompletos, toda vez que no se publicaron los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) que respaldaron el inicio de los respectivos procesos contractuales, ni los certificados o datos de los registros presupuestales (RP) expedidos para afectar definitivamente las apropiaciones y habilitar la ejecución de los contratos.

La deficiencia fue transversal a la totalidad de la muestra. Debe precisarse, para efectos de la correcta clasificación documental, que el CDP corresponde a la etapa precontractual, mientras que el RP constituye un requisito presupuestal de ejecución del contrato; por tanto, la irregularidad comprende tanto la publicidad de la etapa precontractual como la actualización del expediente electrónico durante la gestión contractual. La Agencia Nacional de Contratación Pública señala que la sección de “Compromiso presupuestal del gasto” del SECOP II sirve para incorporar el RP y que esta información debe diligenciarse antes de iniciar la ejecución del contrato, relacionando el registro con el CDP correspondiente, no obstante, esta relación numérica no suple la obligación de publicar el documento.

Adicionalmente, en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión comprendidos en la muestra no se publicaron los certificados, constancias ni soportes mediante los cuales la entidad dejó acreditada la verificación de la idoneidad o experiencia de los contratistas respecto del objeto y del área correspondiente. El artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 exige que, antes de contratar directamente esta clase de servicios, la entidad verifique que la persona seleccionada cuenta con la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate.

De igual manera, al contrastar la información de los contratos en el aplicativo SIA Observa, se advirtió que algunos expedientes presentaban omisiones documentales semejantes o información incompleta respecto de los soportes precontractuales donde certifican la idoneidad y/o experiencia de los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

CRITERIO:

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En concordancia con ello, los artículos 23 y 24 de la Ley 80 de 1993 someten las actuaciones contractuales a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, y el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 concibe el SECOP como mecanismo para difundir la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos.
El artículo 2.2.1.1.1.3.1. define **Documentos del Proceso** son: *"(…) cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación"* en armonía con el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 obliga a las entidades estatales a publicar en el SECOP los **documentos del proceso** y actos administrativos del proceso de contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.
Los certificados de disponibilidad presupuestal y de registro presupuestal cumplen finalidades distintas. El CDP garantiza la existencia de apropiación disponible y libre de afectación para asumir el compromiso, mientras el RP afecta de manera directa y definitiva la apropiación y reserva los recursos para un contrato determinado. En SECOP II, el CDP debe asociarse al proceso y el RP debe incorporarse en la información presupuestal del contrato antes de iniciar su ejecución.
El artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 autoriza la contratación directa de servicios profesionales y de apoyo a la gestión siempre que la entidad verifique previamente la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área del contrato.
En materia de rendición, SIA Observa Resolución Orgánica 008 de 2020 de la AGR (Art. 1, 2 y 11): Esta norma prescribe con carácter obligatorio los términos, plazos y condiciones para la rendición de cuentas e informes. Define que la información debe ser exacta, consistente y coherente. El incumplimiento en los plazos de reporte mensual (dentro de los primeros días del mes siguiente) constituye una transgresión directa a esta resolución orgánica.

CAUSA: La situación obedeció presuntamente a debilidades en los controles internos definidos para la conformación, actualización, revisión y cierre de los expedientes contractuales electrónicos; falta de una lista de chequeo que abarque las etapas precontractual, contractual y de ejecución; y ausencia de conciliación periódica entre los documentos que reposan en los archivos administrativos, la información presupuestal, el SECOP II y el SIA Observa.
También se advierte una posible asignación insuficientemente delimitada de responsabilidades entre la dependencia encargada de contratación, el área de

presupuesto, los supervisores y el servidor responsable de rendir la cuenta. La reiteración de la omisión en todos los contratos revisados indica que no se trata de un error aislado, sino de una debilidad sistémica del procedimiento de gestión documental y publicidad contractual.

EFECTO: La falta de publicación íntegra, oportuna y trazable impidió que la ciudadanía, los oferentes, los órganos de control y demás interesados verificaran directamente si cada proceso contó con apropiación presupuestal previa, si el compromiso fue registrado antes de la ejecución y si los contratistas de servicios profesionales y de apoyo a la gestión acreditaron la capacidad exigida para ejecutar el objeto. Con ello se limitaron la transparencia, el control social y la posibilidad de seguimiento integral a la utilización de recursos públicos, finalidades esenciales del SECOP II.
La omisión también generó divergencias entre los expedientes administrativos, el SECOP II y, para algunos contratos, el SIA Observa, lo cual afecta la completitud, consistencia y confiabilidad de la rendición contractual. Estas falencias dificultan el control fiscal, debilitan la trazabilidad de las decisiones precontractuales y presupuestales y aumentan el riesgo de que contratos inicien su ejecución sin que la información presupuestal y de idoneidad pueda ser verificada públicamente.

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN PRESUPUESTAL
En cumplimiento al sistema presupuestal de acuerdo con la naturaleza jurídica aplicable:

Trayectoria presupuestal
El acto inicial desagregó para la Personería un presupuesto de gastos de $6.154.452.426, dentro del presupuesto distrital aprobado para 2025. La información oficial distrital señala que el presupuesto general aprobado ascendió a $972.992.157.924,69 y que una parte se destinó al Concejo, Personería, Contraloría y otras entidades.
Las adiciones identificadas fueron $131.445.845, $676.683.821, $500.000.000 y $75.024.123. Los traslados internos no modificaron el monto global porque sus créditos y contracréditos debían ser equivalentes. Con esas adiciones, el presupuesto calculado asciende a $7.537.606.215; esta cifra debe conciliarse con el cierre contable y SIA Observa, donde se detectó una diferencia menor de registro.

Fecha	Acto o registro	Tipo	Valor relevante	Presupuesto acumulado	Evaluación preliminar
26/10/2024	Acuerdo 011 de 2024	Aprobación presupuesto 2025	$6.154.452.426	$6.154.452.426	Presupuesto inicial de la sección Personería

Diciembre 2024	Decreto 681 de 2024 y resolución interna de desagregación	Liquidación/desagregación	—	$6.154.452.426	La Personería desagrega las apropiaciones aprobadas, sin poder incrementar su monto global
05/02/2025	Documento 25-00001	Traslado interno	$458.612.000	Sin variación	Créditos y contracréditos compensados; procede verificar resolución soporte
26/03/2025	Resolución 045, con fundamento en Acuerdo 002 de 2025	Adición	$131.445.845	$6.285.898.271	La base proviene de autorización distrital; el registro presenta una referencia errónea a “marzo de 2026”
01/07/2025	Resolución 093	Traslado interno	$56.545.845	Sin variación	Modificación compensada entre sueldos, prima de servicios, contabilidad y consultoría
09–10/07/2025	Resolución 100	Traslado interno	$70.945.845	Sin variación	Créditos por $70.945.845 y contracréditos equivalentes
17/07/2025	Resolución 109/documento 25-00004	Traslado interno	$15.000.000	Sin variación	Reasignación interna sin incremento del presupuesto total
20–23/07/2025	Acuerdo 012 de 2025 y registro de adición 25-00003	Adición	$676.683.821	$6.962.582.092	Distribución en gastos de personal y adquisición de servicios; existe autorización distrital previa
01/08/2025	Documento 25-00005	Traslado interno	$7.000.000	Sin variación	Entre servicios públicos y viáticos
13/08/2025	Documento 25-00006	Traslado interno	Varios rubros	Sin variación	Reasignación amplia de apropiaciones de personal y funcionamiento
14/08/2025	Documento 25-00007	Traslado interno	Varios rubros	Sin variación	Créditos y contracréditos compensados
02/09/2025	Documento 25-00008	Traslado interno	Varios rubros	Sin variación	Reasignación hacia servicios jurídicos y consultoría, entre otros
24/09/2025	Resolución 160, registro AD 25-00007	**Adición directa**	**$500.000.000**	**$7.462.582.092**	Acto expedido por la Personera sin evidencia de decreto de incorporación del alcalde o acuerdo distrital 1.-Resolucion-No-160-de-2025-incorporacion-adicion-
30/09/2025	Documento 25-00009	Traslado interno	Varios rubros	Sin variación	No altera el monto global
06/10/2025	Documento 25-00010	Traslado interno	$8.000.000	Sin variación	Crédito y contracrédito compensados
17/10/2025	Documento 25-00011	Traslado interno	Varios rubros	Sin variación	Reasignación extensa de apropiaciones.

24/10/2025	Documento 25-00012	Traslado interno	$20.000.000	Sin variación	Traslado de arrendamientos a consultoría.
11/11/2025	Documento 25-00013	Traslado interno	$10.976.500	Sin variación	Créditos y contracréditos compensados
19/11–01/12/2025	Acuerdo 024 de 2025, registro AD 25-00009	Adición	$75.024.123	$7.537.606.215	Adición distrital destinada a cesantías
02/12/2025	Documento 25-00014	Traslado interno	Varios rubros	Sin variación	Redistribución entre bienes y servicios
30/12/2025	Documento 25-00015	Traslado interno	Varios rubros	Sin variación	Ajuste de cierre presupuestal
31/12/2025	Resolución 227/documento 25-00016	Traslado interno	Varios rubros	Sin variación	Traslado de cierre con movimientos materiales en cesantías y múltiples objetos del gasto

De conformidad con lo anterior, se evidencia un patrón relevante: en marzo, julio y diciembre, la Personería primero obtuvo el acto distrital que modificó el presupuesto general y luego expidió la resolución interna de distribución. La Resolución 160 se apartó de esa práctica al adicionar directamente el presupuesto por resolución de la Personera.
De acuerdo con este análisis y trazabilidad de la gestión presupuestal soportada en los informes expedidos mediante el SIA OBSERVA y los actos administrativos aportados por el sujeto de control, es necesario realizar las siguientes apreciaciones:

Naturaleza presupuestal

La Personería es un órgano de control territorial, integrante del Ministerio Público, que no hace parte de la administración central distrital. Su autonomía presupuestal protege la independencia necesaria para contratar, comprometer recursos y ordenar el gasto correspondiente a su sección presupuestal; el alcalde no puede asumir esas funciones de ejecución.

El artículo 1 del Acuerdo 101 de 1997 incluye expresamente a la Personería dentro del presupuesto del nivel central de Barrancabermeja. Por consiguiente, la Personería constituye una sección del Presupuesto General y no un establecimiento público con presupuesto independiente o ingresos propios cuya modificación pueda aprobar autónomamente. Esta condición es relevante porque las facultades especiales atribuidas por el Estatuto a las juntas o representantes legales de los establecimientos públicos no son trasladables a la Personería.
Sin embargo, la autonomía no equivale a soberanía presupuestal. Los artículos 108 y 110 del Decreto 111 de 1996 circunscriben la capacidad de ejecución a las

apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, y el artículo 29 de la Ley 225 de 1995 somete la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de las personerías a las normas orgánicas territoriales o, subsidiariamente, a la Ley Orgánica del Presupuesto.

El Acuerdo 101 de 1997 establece una autonomía presupuestal funcional, no una competencia para modificar el monto global aprobado. Sus artículos 114 y 115 reconocen a la Personería autonomía para contratar, comprometer recursos y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su sección. Esta regulación coincide con la Sentencia C-365 de 2001: la autonomía protege la ejecución independiente de recursos previamente apropiados, pero no permite crear unilateralmente una apropiación adicional.

Regla jurisprudencial

La Sentencia C-365 de 2001 declaró exequibles los artículos 108 y 110 del Decreto 111 de 1996 y distinguió dos planos que no pueden confundirse. **Primero,** la Personera es competente para ejecutar independientemente el presupuesto asignado: decide la oportunidad de contratar, comprometer y ordenar el gasto. **Segundo**, esa autonomía se ejerce sobre recursos previamente aprobados e incorporados y no elimina los trámites orgánicos de programación, aprobación, modificación y ejecución.

En consecuencia, la incorporación formal de recursos al presupuesto territorial no convierte al alcalde en ordenador del gasto de la Personería. Si el régimen aplicable asigna al alcalde o al Concejo el acto externo de adición, esa autoridad solamente habilita y refleja presupuestalmente el recurso; una vez legalmente apropiado en la sección Personería, su ejecución corresponde a la Personera.

Principios aplicables

La actuación debe examinarse desde los principios de legalidad del ingreso y del gasto, especialización, planificación, unidad, anualidad, universalidad, programación integral, coherencia macrofiscal y equilibrio entre ingresos y apropiaciones. En particular, ninguna autoridad puede asumir competencias no atribuidas y toda apropiación adicional requiere el procedimiento, fuente y acto habilitante previstos por el régimen orgánico.

Los artículos 12 y 13 del Acuerdo 101 consagran los principios de universalidad y unidad de caja. El primero exige que el presupuesto contenga la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar y prohíbe efectuar erogaciones o transferir créditos que no figuren en el presupuesto. El segundo dispone que las rentas y recursos de capital integran un fondo común, salvo las excepciones legales de destinación específica. Por ello, la apertura de una cuenta especial para manejar el convenio no excluye los recursos del presupuesto ni sustituye su incorporación presupuestal.

La destinación específica tampoco convierte el recurso en extrapresupuestal. Por el contrario, exige su incorporación y registro separado, conservando la fuente, el proyecto y la finalidad que dieron origen al aporte. La cuenta bancaria especial es un mecanismo de manejo y trazabilidad financiera, pero no una excepción a los principios de universalidad, legalidad y especialización.
La eventual recepción directa del aporte en una cuenta especial de la Personería no habilitaba su incorporación mediante resolución. Si los recursos fueron recibidos por el tesoro distrital como cofinanciación departamental, resultaba aplicable el artículo 91, literal g), de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, y correspondía al alcalde incorporarlos mediante decreto e informar al Concejo.

Si fueron consignados directamente en la cuenta especial de la Personería y, por ello, no se configuraba literalmente el supuesto de ingreso al tesoro distrital, debía seguirse la regla general del artículo 96 del Acuerdo 101: iniciativa del alcalde y aprobación del crédito adicional por el Concejo, salvo que se acreditara otra habilitación legal expresa para que el alcalde lo incorporara mediante decreto. En ninguno de los dos escenarios la Personera tenía competencia para aumentar directamente su presupuesto.

Ruta del recurso	Procedimiento aplicable	Autoridad que incorpora	Ejecución posterior
Recibido por el tesoro distrital como cofinanciación departamental	Artículo 91, literal g), de la Ley 136 de 1994	Alcalde mediante decreto, con información al Concejo	Personera como ordenadora del gasto
Recibido directamente en cuenta especial de la Personería	Regla general del artículo 96 del Acuerdo 101, salvo habilitación legal especial	Concejo mediante acuerdo a iniciativa del alcalde	Personera como ordenadora
Cooperación internacional no reembolsable	Artículo 99 del Acuerdo 101	Alcalde mediante decreto, previa certificación del recaudo; Hacienda informa al Concejo	Órgano beneficiario dentro de la apropiación incorporada

Traslado interno sin aumento global	Artículo 75 del Acuerdo 101	Jefe del órgano mediante resolución	Jefe del órgano

Resolución 160 del 24 de septiembre de 2025.

La Resolución 160 se sustentó en el Convenio Interadministrativo CO1.CCNTR.8347853 del 22 de septiembre de 2025, cuyo objeto fue implementar el proyecto "Fortalecimiento comunitario para la seguridad y la convivencia ciudadana en el Distrito de Barrancabermeja". El proyecto estaba inscrito y viabilizado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Departamento con BPIN 202500000029577.
El convenio tuvo un valor total estimado de $551.000.000: aporte departamental de $500.000.000 y aporte de la Personería de $51.000.000. El aporte departamental fue respaldado por el CDP 250027156 del 3 de septiembre de 2025, asociado a un rubro de inversión y a la fuente "ICLD–inversión reorientada". El convenio dispuso que la Personería abriera una cuenta especial, manejara directamente esos fondos y llevara contabilidad separada.

La Resolución 160 adicionó $500.000.000 al **"presupuesto de gastos de funcionamiento"** en el rubro 2.1.2.02.02.009-91116, denominado **"Servicios de los órganos de control y otras instituciones".** Aunque su motivación afirmó que se adicionaba el presupuesto general de ingresos del Distrito, la parte resolutiva únicamente adicionó el gasto de la Personería y no identificó código de ingreso, fuente detallada, situación de fondos ni sección presupuestal de ingreso.
Competencia presupuestal

La Resolución 160 cita correctamente la norma que somete las modificaciones de las personerías al estatuto orgánico territorial y reconoce que estas pueden efectuar traslados internos. No obstante, la operación realizada no fue un traslado: no existió contracrédito compensatorio y el monto global aumentó en $500.000.000.

También transcribe el artículo 91, literal g), de la Ley 136 de 1994, que atribuye al alcalde la incorporación por decreto de recursos departamentales de cofinanciación recibidos por el tesoro territorial. Sin embargo, la Personera efectuó directamente la adición. Esto genera una contradicción interna entre el criterio jurídico invocado y la autoridad que profirió el acto.

La Sentencia C-365 de 2001 no sanea esa actuación. La Personera sí es ordenadora del gasto y conserva independencia para ejecutar las apropiaciones legalmente incorporadas; pero la sentencia limita esa facultad a recursos previamente aprobados y prohíbe confundir ejecución con programación, aprobación o modificación presupuestal.

El artículo 75 del Acuerdo 101 de 1997 autoriza al jefe de cada órgano a modificar mediante resolución el anexo del decreto de liquidación únicamente cuando la operación no cambie, dentro de la respectiva sección presupuestal, el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o subprogramas de inversión aprobados por el Concejo. Esta es la fuente de competencia para efectuar distribuciones y traslados internos compensados, no para abrir créditos adicionales. La Resolución 160 de 2025 no cumplió ese límite: adicionó $500.000.000 sin efectuar un contracrédito equivalente y, por tanto, incrementó el monto global de funcionamiento de la sección Personería. Material y jurídicamente constituye un crédito adicional sometido al artículo 96 del Estatuto, no una modificación interna del anexo de liquidación.

El artículo 96 dispone que, cuando resulte indispensable aumentar el monto de las apropiaciones globales inicialmente autorizadas, el alcalde debe presentar al Concejo el correspondiente proyecto de acuerdo. Además, prohíbe al Concejo y al alcalde abrir créditos adicionales sin determinar clara y precisamente el recurso que servirá de base y sin incrementar correlativamente el presupuesto de rentas o recursos de capital, salvo los créditos financiados mediante contracréditos. La disposición no atribuye esa facultad a la Personera.

Ley 617 de 2000.

El artículo 10 de la Ley 617 fija límites máximos para los gastos de funcionamiento de las personerías. Para categoría primera corresponde 1,7% de los ICLD; para categoría especial corresponde 1,6%. El Plan Distrital 2024–2027 registra a Barrancabermeja en categoría primera, dato que debe corroborarse con el decreto de categorización aplicable a 2025 antes de cerrar el hallazgo.

La Resolución 160 afirma que a la Personería le correspondía 1,7% de los ICLD. Esa afirmación no constituye fundamento para incorporar el aporte del convenio: el límite de la Ley 617 regula el tope de gastos de funcionamiento ordinarios, pero no

asigna competencia para modificar el presupuesto ni crea una excepción a favor de recursos externos.

Los $500.000.000 no deben sumarse automáticamente al límite de la Ley 617 si conservan naturaleza de inversión y destinación específica. El problema es que la propia Resolución los clasificó como funcionamiento; por ello, mientras no se corrija la clasificación, la información presupuestal podría distorsionar el cálculo y control del límite.

Clasificación y nomenclatura.

Los artículos 5, 27, 30, 34, 42 y 53 del Acuerdo 101 exigen que los proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos presupuestales formen parte del Plan Operativo Anual de Inversiones, se encuentren registrados como proyectos viables y se clasifiquen presupuestalmente como inversión. El convenio estaba asociado al BPIN 202500000029577 y el CDP departamental identificó expresamente la fuente como “ICLD–inversión”; sin embargo, la Resolución 160 adicionó el aporte dentro del presupuesto de gastos de funcionamiento.

La clasificación desconoce también el principio de especialización del artículo 15 del Acuerdo 101, según el cual las apropiaciones deben ejecutarse estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. El rubro genérico “Servicios de los órganos de control y otras instituciones” no evidencia por sí mismo la articulación con el proyecto, programa, producto y metas de inversión.

La inconsistencia no se corrige por el hecho de que determinados componentes del proyecto correspondan a servicios personales o adquisición de servicios. La naturaleza económica del objeto contratado no sustituye la clasificación programática del gasto: cuando esos insumos se destinan a ejecutar un proyecto de inversión, deben registrarse dentro de la apropiación de inversión correspondiente.

La clasificación presenta una inconsistencia sustantiva, no meramente formal. Si el recurso conserva naturaleza de inversión, su apropiación debía reflejar sector, programa, producto, proyecto, BPIN, objeto del gasto y fuente; llevarlo a

funcionamiento puede ocultar la destinación, impedir la trazabilidad del proyecto y afectar la comparabilidad exigida por el CCPET[41].

SIA Observa registra el rubro con valor inicial cero, adición de $500.000.000, fuente "Otros", CDP comprometidos por $463.686.665, liberaciones de CDP por $1.600.000, RP por $415.233.326, liberaciones de RP por $1.600.000 y disponibilidad de $37.913.335. El libro de modificaciones utiliza la fuente "Convenios cofinanciación", de manera que debe conciliarse la fuente de financiación y su correspondencia con el convenio.

También existen inconsistencias documentales: en una parte de la Resolución se cita el CDP departamental 250027156 y en otra se registra 25002716; el acto menciona certificaciones de recaudo de recursos propios, rendimientos, fondo común y sobretasas que no guardan relación clara con un aporte departamental de destinación específica. Estas deficiencias afectan motivación, trazabilidad y confiabilidad, aunque individualmente puedan ser errores de transcripción.

Evaluación de efectos
La irregularidad tuvo efectos presupuestales reales. El rubro fue creado con valor inicial cero y posteriormente soportó CDP y RP, por lo que la cuestión no se limita a una deficiencia formal del acto. La apropiación adicional se utilizó para comprometer recursos del proyecto.
Corolario de lo anterior, se formula la siguiente observación de auditoría:

Análisis de la respuesta

31.1. Síntesis de la réplica:

La Personería acepta la observación como oportunidad de mejora y manifiesta que los CDP, RP y documentos de idoneidad, cuando eran aplicables, existen y reposan en los expedientes físicos de los contratos. Sostiene que la falencia correspondió a la falta de cargue, actualización o publicación de la información en SECOP II y SIA Observa, y no a la inexistencia de los soportes.

[41] Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas en Colombia

La entidad anuncia la implementación de listas de chequeo y mecanismos de conciliación entre los expedientes físicos, SECOP II y SIA Observa, con el fin de asegurar la completitud y oportunidad de la información contractual.

31.2. Pronunciamiento de la Contraloría

Se acepta la respuesta. Se configura hallazgo administrativo, en los términos notificados.

31.3. Fundamentos

La respuesta se acepta parcialmente. Si bien la Personería acredita que los documentos presupuestales y precontractuales reposaban en los expedientes físicos, reconoce que no fueron publicados o rendidos oportunamente en las plataformas oficiales, circunstancia que confirma la condición observada.

El principio de publicidad exige que la información contractual sea accesible y verificable por la ciudadanía y los órganos de control, no solo que repose en los archivos internos de la entidad. A su vez, el Decreto 1082 de 2015 obliga a publicar los documentos del proceso en SECOP dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Los CDP y RP son documentos esenciales para verificar la disponibilidad y afectación presupuestal de los recursos públicos. Asimismo, los soportes de idoneidad y experiencia permiten constatar el cumplimiento del requisito exigido para la contratación directa de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Las medidas anunciadas por la Personería son pertinentes para corregir la situación hacia futuro, pero no desvirtúan la falencia advertida durante la vigencia auditada.

31.4. Conclusiones

Se confirma HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 31, por incumplimiento del deber de publicidad de la gestión contractual en SECOP II y deficiencias en la rendición de información en SIA Observa.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (32): POR APERTURA DIRECTA DE UN CRÉDITO ADICIONAL DE $500.000.000 MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 160 DE 2025, SIN COMPETENCIA PRESUPUESTAL ACREDITADA, SIN

INCORPORACIÓN CORRELATIVA DEL INGRESO Y CON CLASIFICACIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN COMO GASTOS DE FUNCIONAMIENTO. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

CONDICIÓN: En la revisión de la ejecución y modificaciones presupuestales de la vigencia 2025 se evidenció que la Personera de Barrancabermeja expidió la Resolución 160 del 24 de septiembre de 2025, mediante la cual adicionó directamente $500.000.000 al presupuesto de gastos de funcionamiento de la sección Personería, con fundamento en el Convenio Interadministrativo CO1.CCNTR.8347853 suscrito con el Departamento de Santander.

La operación incrementó el monto global de las apropiaciones de funcionamiento y, por tanto, excedió la facultad prevista en el artículo 75 del Acuerdo 101 de 1997, que únicamente permite al jefe del órgano efectuar mediante resolución modificaciones al anexo del decreto de liquidación cuando no se alteren los montos totales aprobados para funcionamiento, deuda o subprogramas de inversión. En consecuencia, la operación tuvo la naturaleza de crédito adicional y debía someterse al procedimiento del artículo 96 del Estatuto Orgánico Presupuestal.

En el expediente no se evidenció acuerdo del Concejo, decreto del alcalde u otro acto externo mediante el cual la autoridad presupuestal competente hubiera incorporado previamente los recursos al Presupuesto General. Tampoco se identificó en la parte resolutiva de la Resolución 160 el rubro de ingreso, aunque el artículo 96 exige que el acto que abre el crédito determine clara y precisamente el recurso que sirve de base e incremente correlativamente el presupuesto de rentas o recursos de capital.

La circunstancia de que el aporte hubiera podido ingresar a una cuenta especial administrada por la Personería no modifica esta conclusión. El artículo 1 del Acuerdo 101 incluye a la Personería dentro del presupuesto del nivel central; los artículos 12 y 13 exigen la inclusión presupuestal de los gastos y recursos; y los artículos 114 y 115 circunscriben la autonomía de la Personera a ejecutar las apropiaciones previamente incorporadas.

Adicionalmente, el aporte estaba respaldado por un CDP departamental de inversión y vinculado al proyecto BPIN 202500000029577, pero fue incorporado como gasto de funcionamiento en el rubro 2.1.2.02.02.009-91116. Posteriormente

se expidieron CDP y RP con cargo a dicha apropiación, materializando la utilización del crédito adicional.

CRITERIO: Los artículos 6, 121, 313 numeral 5, 345, 352 y 353 de la Constitución Política establecen los principios de competencia, legalidad del gasto, aprobación del presupuesto y sujeción de las entidades territoriales a la regulación orgánica presupuestal.

El artículo 29 de la Ley 225 de 1995 dispone que la programación, preparación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las personerías territoriales se rigen por las normas orgánicas presupuestales del respectivo municipio o distrito. Los artículos 108 y 110 del Decreto 111 de 1996 reconocen autonomía presupuestal para contratar, comprometer recursos y ordenar el gasto en desarrollo de apropiaciones incorporadas.

La Sentencia C-365 de 2001 precisó que la autonomía presupuestal de la Personería comprende la ejecución independiente del presupuesto previamente aprobado, pero no elimina la obligación de cumplir el régimen orgánico sobre programación, aprobación, modificación y ejecución. El alcalde no puede ordenar los gastos de la Personería, pero esa limitación no atribuye a la Personera competencia para crear nuevas apropiaciones.

El artículo 1 del Acuerdo 101 de 1997 integra la Personería al presupuesto del nivel central; los artículos 12, 13 y 15 consagran los principios de universalidad, unidad de caja y especialización; los artículos 27 y 30 diferencian funcionamiento e inversión; el artículo 53 exige incluir en el proyecto de presupuesto los proyectos seleccionados en el Plan Operativo Anual de Inversiones; y el artículo 75 solo permite al jefe del órgano modificar por resolución el anexo de liquidación cuando no altere los montos globales aprobados.

El artículo 96 del mismo Estatuto regula los créditos adicionales: cuando sea indispensable aumentar las apropiaciones globales, el alcalde debe presentar el correspondiente proyecto de acuerdo con el Concejo; el acto debe identificar clara y precisamente la fuente y aumentar el presupuesto de rentas o recursos de capital, salvo que la operación se financie mediante contracréditos. La disposición no atribuye esa facultad a la Personera.

Cuando los recursos de cofinanciación departamental hayan sido recibidos por el tesoro territorial, el artículo 91, literal g), de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, permite al alcalde incorporarlos mediante decreto e impone el deber de informar al Concejo dentro de los diez días siguientes. Si no ingresaron al tesoro distrnital, debe aplicarse la regla general del artículo 96, salvo otra habilitación legal expresa.

El artículo 99 del Acuerdo 101 contempla una excepción específica para asistencia o cooperación internacional no reembolsable, pero atribuye su incorporación al alcalde mediante decreto y no resulta aplicable al aporte efectuado por el Departamento de Santander.

CAUSA: La situación se habría originado presuntamente por una Interpretación incorrecta del artículo 75 del Acuerdo 101 de 1997, al extender la facultad de efectuar modificaciones internas del anexo de liquidación a una operación que incrementó el monto global de la sección presupuestal. En la confusión entre ejecución, traslado interno y adición; en la presunción de que la procedencia departamental o el manejo en cuenta especial exceptuaba el recurso del presupuesto distrital; en la falta de coordinación con Hacienda Distrital; y en debilidades de revisión jurídica, clasificación CCPET y control interno presupuestal. Falta de diferenciación entre la apertura del crédito adicional, competencia externa sometida al artículo 96, y la posterior distribución y ejecución de la apropiación, competencia interna de la Personera conforme a los artículos 75, 114 y 115 del Estatuto orgánico presupuestal del Distrito.

EFECTO: La actuación incrementó el presupuesto de la sección Personería mediante un acto cuya competencia no aparece acreditada, generó capacidad de gasto por $500.000.000 y sirvió de fundamento a CDP y RP. También creó riesgos de invalidez de la modificación, inobservancia de la destinación de inversión, distorsión del límite de funcionamiento, falta de equilibrio y correspondencia ingreso-gasto, y pérdida de trazabilidad de la fuente.

Se desconoció la secuencia presupuestal prevista en el Estatuto: incorporación del ingreso y apertura del crédito por la autoridad competente; distribución interna de la apropiación en la sección Personería; ajuste del PAC; expedición del CDP y RP; y ejecución del gasto. En su lugar, una resolución interna fue utilizada simultáneamente como acto de incorporación, apertura y distribución del crédito.

La falta de incorporación correlativa en el presupuesto de rentas afectó la integridad y el equilibrio de la operación, mientras que la clasificación como funcionamiento debilitó la trazabilidad del proyecto de inversión y pudo distorsionar los reportes relacionados con el límite de gastos de la Personería.

Análisis de la respuesta

32.1. Síntesis de la réplica:

La Personería no acepta la observación. Reconoce que los recursos del convenio se registraron como gasto de funcionamiento, pero sostiene que ello no implicó superar el límite de gastos del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, modificado por el artículo 3 de la Ley 2422 de 2024. Para acreditarlo, aporta la certificación de cumplimiento de la Ley 617 expedida por la Contraloría General de la República. Agrega que los recursos se cargaron con la fuente “Convenios” y se usaron conforme al objeto del convenio.

32.2. Pronunciamiento de la Contraloría

No se aceptan los argumentos. Se confirma la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, sin modificaciones.

32.3. Fundamentos

32.3.1. La réplica no controvierte el núcleo de la observación

La observación se funda en tres hechos. La réplica no se ocupa de ninguno:

Hecho observado	Respuesta de la entidad
La Personera adicionó $500.000.000 al presupuesto mediante resolución propia, sin competencia (artículos 75 y 96 del Acuerdo 101 de 1997)	Ninguna. No invoca norma que la habilite para crear apropiaciones
No hubo acuerdo del Concejo ni decreto del alcalde que incorporara el recurso, y la resolución no identificó ni aumentó el rubro de ingreso	Ninguna
Recursos de inversión (CDP departamental de inversión, proyecto BPIN 202500000029577) se clasificaron como funcionamiento (rubro 2.1.2.02.02.009-91116)	La admite: ***“sí bien se registró como un Gasto de Funcionamiento”***

La réplica guarda silencio sobre la competencia y reconoce la clasificación indebida. Conforme a la GAT, la observación solo se retira cuando la respuesta la desvirtúa de manera idónea y soportada.

32.3.2. La Ley 617 de 2000 responde a una pregunta que la observación no formula.

La observación no afirma que se haya superado el límite de gastos de la Personería. Señala como riesgo que la clasificación como funcionamiento "***pudo distorsionar los reportes relacionados con el límite de gastos"***. Cumplir ese límite no convalida el acto: un gasto puede estar dentro del tope y haber sido incorporado por una autoridad incompetente.

La certificación de la Contraloría General de la República mide, además, un indicador agregado del municipio frente a sus ingresos corrientes de libre destinación. No se pronuncia sobre la competencia para expedir la Resolución 160 ni sobre la clasificación del recurso.

32.3.3. La autonomía presupuestal no habilita a la Personera para crear apropiaciones.

La autonomía de la Personería comprende la ejecución de las apropiaciones previamente aprobadas, no su creación. La Corte Constitucional lo precisó en la sentencia C-365 de 2001, y lo disponen el artículo 29 de la Ley 225 de 1995 y los artículos 114 y 115 del Acuerdo 101 de 1997. Aumentar el monto global de la sección presupuestal **es un crédito adicional**.

Le corresponde al Concejo, por iniciativa del alcalde (artículo 96 del Acuerdo 101 de 1997), o al alcalde por decreto cuando se trate de cofinanciación recibida por el tesoro (artículo 91, literal g, de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012).

32.3.4. El uso conforme al convenio no sanea el vicio de competencia.

Que los recursos se hayan ejecutado según el objeto del convenio no corrige el acto que los incorporó. El reproche recae sobre la legalidad del procedimiento presupuestal: incorporar, apropiar, distribuir, comprometer y ejecutar. No recae sobre el destino final del gasto. Las autoridades solo pueden ejercer las funciones que les atribuyen la Constitución y la ley (artículos 6 y 121 de la Constitución Política).

32.3.5. Presunta incidencia disciplinaria.

Se mantiene. La Personera expidió un acto de modificación presupuestal que excede la competencia prevista en el artículo 75 del Acuerdo 101 de 1997. Ese acto sirvió de base para expedir CDP y RP por $500.000.000. El deber funcional afectado es el de sujetarse al régimen orgánico presupuestal (artículos 345, 352 y 353 de la Constitución Política). La entidad no ofrece justificación alguna. La valoración de la culpabilidad corresponde a la autoridad disciplinaria.

32.3.6. Conclusión.

La entidad responde un cargo que no se le formuló, el de exceder el límite de la Ley 617. Guarda silencio sobre la falta de competencia y la falta de incorporación del ingreso, y admite haber clasificado como funcionamiento un recurso de inversión.

Como consecuencia de lo expuesto, **se configura HALLAZGO ADMINISTRATIVO No. 32 con presunta incidencia disciplinaria, sin modificaciones.**

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (33): NO SE PUBLICO EN LA PAGINA WEB DE LA ENTIDAD EL INFORME DE TRANSPARENCIA Y EL MAPA DE RIESGO CON SU RESPECTIVO SEGUIMIENTO.

CONDICIÓN: Durante el proceso de la auditoria de la Personería Municipal de Barrancabermeja No se evidencia publicado el informe de transparencia vigencia 2025 y el mapa de riesgo con su respectivo seguimiento de la vigencia 2025.

CRITERIO: AUTODIAGNOSTICO lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la nación

CAUSA: Debilidad en los mecanismos de control interno, seguimiento y supervisión oportuna sobre la publicación de la información institucional obligatoria.

EFECTO: Puede generar efectos negativos, especialmente en términos de transparencia, generando desconfianza frente a la gestión de la entidad

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta emitida por parte de la personería municipal de Barrancabermeja es preciso señalar que durante el proceso de la auditoría realizada los días 10 y 27 de agosto del 2026 se evidencio que el informe de transparencia y mapa de riesgo con su respectivo seguimiento de la vigencia 2025 no fueron publicados en la página web de la entidad como tampoco se evidencio la información en documentación física, así mismo quedo notificado el hallazgo al funcionario que atendió la auditoria en el acta de visita No. 1 y 2



CONTRALORÍA MUNICIPAL BARRANCABERMEJA NTC ISO 9001:2015	CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA	
	ACTA VISITA LEY DE TRANSPAENCIA No. 1	Página 1 de 2

ACTA DE VISITA

En Barrancabermeja a los 10 días del mes de agosto de 2026, se hizo presente en las instalaciones de la PERSONERIA DE BARRANCABERMEJA el profesional externo de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja el Ing. JOSE RODRIGO GOMEZ MONTOYA con el propósito de evaluar la ley de transparencia y acceso a la información en la página WEB contemplada en la Auditoria Financiera y de Gestión vigencia 2025

Se evaluaron los temas de:

RENDICION DE LA CUENTA

Se evidencia la rendición de la cuenta presentada el 28 de febrero de 2026 la evidencia de la audiencia se encuentra en el menú participa de la página web de la entidad.

INFORME DE CONTROL INTERNO

El informe de control interno de la vigencia 2025 fue publicado en la página web de la entidad; se evidencia dos informes enero – junio y julio - diciembre

INFORME DE GESTION

Se evidencia que este informe se encuentra implícito en la rendición de la cuenta presentado el 28 de febrero de 2026

INFORME DE PQRSD

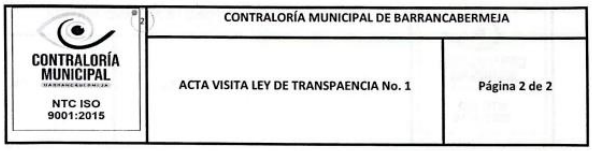
Se evidencia la publicación de 2 informes; el primero en el periodo comprendido de enero – junio y junio – diciembre, se evidencia 915 peticiones de las cuales todas fueron contestadas. Se evidencia el funcionamiento del formulario para la recepción de la petición, queja o reclamo, por medio del formulario se realiza el seguimiento.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad no genero plan de mejoramiento debido a que durante el desarrollo de la auditoria interna no se generaron observaciones relevantes.

MAPA DE RIESGO Y SEGUIIMIENTO

Revisada la página de la entidad no se evidencia el mapa de riesgo y su respectivo seguimiento. de la vigencia 2025



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA

NTC ISO 9001:2015

ACTA VISITA LEY DE TRANSPAENCIA No. 1 | Página 2 de 2

PLAN ANTICORRUPCION

Se evidencia el plan anticorrupción de la vigencia 2025 publicado en enero del 2025

SEGUIMIENTO PLAN ANTICORRUPCION

Se evidencia el seguimiento al plan anticorrupción de la vigencia 2025, se observa la publicación de tres seguimientos

MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

Se evidencia el manual de contratación vigente año 2023.

CONCLUSION DE LA VISITA AUDITORIA:

Realizada la auditoria en la personería municipal de Barrancabermeja en la fecha inicialmente señalada se evidencia que la entidad no publico el mapa de riesgo y su respectivo seguimiento de la vigencia 2025.

Firman quienes intervienen en ella:

JOSE RODRIGO GOMEZ M
Profesional Externo
Auditor Contraloría Municipal

JOSE RAFAEL CARREÑO
Profesional Externo
Personería



CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA

NTC ISO 9001:2015

ACTA VISITA LEY DE TRANSPAENCIA No. 2 | Página 1 de 1

ACTA DE VISITA

En Barrancabermeja a los 27 días del mes de agosto de 2026, se hizo presente en las instalaciones de la PERSONERIA DE BARRANCABERMEJA el profesional externo de la Contraloría Municipal de Barrancabermeja el Ing. JOSE RODRIGO GOMEZ MONTOYA con el propósito de evaluar la ley de transparencia y acceso a la información en la página WEB contemplada en la Auditoría Financiera y de Gestión vigencia 2025

Se evaluaron los temas de:

REPORTE ITA

Se evidencia que la entidad presento el reporte ante la procuraduría general de la nación el 28 de agosto de 2025, obteniendo un reporte de auditoria de 90 puntos emitido por la procuraduría

ENCUESTA SATISFACCION CLIENTE

Se evidencia las encuestas de satisfacción al cliente reportado en el menú participa de la página web de la entidad.

CAPACITACION DE TRANPARENCIA

Se evidencia capacitación en relación a la ley 1712 de 2014 a los funcionarios de la entidad.

INFORME DE TRANSPARENCIA

No se evidencia el informe de transparencia de la vigencia 2025, el cual subsiste a la calificación emitida por la procuraduría general de la nación

CONCLUSION DE LA VISITA AUDITORIA:

Realizada la auditoria en la personería municipal de Barrancabermeja en la fecha inicialmente señalada se evidencia que la entidad no presento el informe de transparencia de la vigencia 2025.

Firman quienes intervienen en ella:

JOSE RODRIGO GOMEZ M
Profesional Externo
Auditor Contraloría Municipal

JOSE RAFAEL CARREÑO
Profesional Externo
Personería

Por lo anterior no se puede catalogar como oportunidad de mejora; se ratifica el hallazgo administrativo

14. RESUMEN DE HALLAZGOS-.

AUDITORIA FINANCIERA, DE GESTIÓN Y RESULTADOS PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA- 2025

No.	DESCRIPCIÓN	Adtv	Discp	Fisc	(cuantía)	Pen	Sanc
1	OMISIÓN DEL ESTUDIO DEL SECTOR, DE LA VERIFICACIÓN DE CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO Y ESTRUCTURA DE COSTOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025	1	1				
2	DETERMINACIÓN DEL PRECIO CON BASE EXCLUSIVA EN UN AVALÚO CONTRATADO Y PAGADO POR EL ARRENDADOR DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE	1	1				
3	INDEBIDA APLICACIÓN DEL ART. 18 DE LA LEY 820 DE 2003 E INOBSERVANCIA DEL TOPE DEL AVALÚO CATASTRAL EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE	1	1				
4	AFIRMACIÓN MATERIALMENTE FALSA SOBRE EL AVALÚO CATASTRAL EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE - CONTRATO 001-2025	1	1			1	
5	DEFICIENCIAS TÉCNICAS DEL AVALÚO ADOPTADO Y USO DE AVALÚO VENCIDO EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025	1	1				
6	CANON PACTADO SUPERIOR A LAS CONDICIONES REALES DEL MERCADO INMOBILIARIO LOCAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.	1	1	1	$ 66.952.769		
7	DOBLE PAGO DEL MOBILIARIO Y ARRENDAMIENTO DE BIENES MUEBLES BAJO CAUSAL DE CONTRATACIÓN DIRECTA PREVISTA PARA INMUEBLES DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025	1	1	1	$ 11.145.658		
8	DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN EN LOS ESTUDIOS PREVIOS Y EN EL PLAZO CONTRACTUAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025	1					
9	MOTIVACIÓN INSUFICIENTE DE LA NO EXIGENCIA DE GARANTÍAS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025	1					
10	INCONSISTENCIAS EN LA IDENTIFICACIÓN JURÍDICA Y FÍSICA DEL INMUEBLE DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.	1					
11	SUPERVISIÓN MERAMENTE FORMAL: ACTAS DE CUMPLIMIENTO PARCIAL DE CONTENIDO VACÍO Y SIN VERIFICACIÓN MATERIAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025	1					
12	MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS DEL CONTRATO SIN ACTO MODIFICATORIO, SIN CONCEPTO PREVIO DEL SUPERVISOR Y SIN INTERVENCIÓN DEL COMITÉ DE SUPERVISIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025	1					
13	DEFICIENCIAS SUSTANCIALES DEL ACTA FINAL Y DE LIQUIDACIÓN Y DEL EXPEDIENTE DE PAGOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025	1					
14	OMISIÓN TOTAL DEL ANÁLISIS DEL SECTOR Y DE LA VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE No. 002-2025	1	1				

15	RÉPLICA DE LOS DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES DEL CONTRATO 001-2025: CUADRO DE "ANÁLISIS DE PRECIOS EN EL MERCADO 2024" REFERIDO A UN INMUEBLE MATERIALMENTE DISTINTO Y SIN SOPORTE DOCUMENTAL ALGUNO, Y JUSTIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA REFERIDA A UNA NECESIDAD DISTINTA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025.	1	1			1	
16	DETERMINACIÓN DEL PRECIO CON BASE EXCLUSIVA EN UN AVALÚO SOLICITADO POR UN TERCERO INTERESADO, VENCIDO Y TÉCNICAMENTE DEFICIENTE, EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.	1	1				
17	DESATENCIÓN DE LA PRUEBA DIRECTA DEL VALOR COMERCIAL DEL INMUEBLE OBRANTE EN EL PROPIO EXPEDIENTE CONTRACTUAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025	1	1				
18	FIJACIÓN Y PAGO DE UN CANON SUPERIOR A LAS CONDICIONES REALES DEL MERCADO INMOBILIARIO PARA INMUEBLES COMPARABLES, EN EL COMPONENTE INMUEBLE DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025	1	1	1	$ 2.233.916		
19	INDEBIDA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 820 DE 2003 A UN ARRENDAMIENTO COMERCIAL, INOBSERVANCIA SIMULTÁNEA DEL TOPE LEGAL INVOCADO POR LA PROPIA ENTIDAD Y AFIRMACIÓN INEXACTA SOBRE EL AVALÚO CATASTRAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025	1	1				
20	PAGO DE UN COMPONENTE DE MOBILIARIO SIN INVENTARIO, SIN AVALÚO, SIN REFERENCIA DE MERCADO Y POR FUERA DEL ÁMBITO DE LA CAUSAL DE CONTRATACIÓN DIRECTA INVOCADA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025	1	1	1	$ 6.247.500		
21	DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN: FIJACIÓN DE UN PLAZO INFERIOR A LA VIGENCIA PARA UNA NECESIDAD PERMANENTE Y PREVISIBLE, CON ADICIÓN Y PRÓRROGA POSTERIOR DE 27 DÍAS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025.	1					
22	DEBILIDADES EN PUBLICIDAD E INTEGRIDAD DEL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO EN SECOP II., DEL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA N.° MIN-001-2025 (CONTRATO 059-2025) Y MIN-003-2025 (CONTRATO 148 -2025).	1					
23	OMISIÓN EN LA PUBLICIDAD DEL AVISO EN EL SECOP PRECISANDO SI EL PROCESO EFECTIVAMENTE SE LIMITÓ A MIPYME O SI PODRÁ PARTICIPAR CUALQUIER OTRO INTERESADO EN EL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA N.° MIN-001-2025 (CONTRATO 059-2025)	1	1				
24	ADQUISICIÓN DE BIENES NO CONTEMPLADOS EN EL OBJETO CONTRACTUAL, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS NI PRESUPUESTO INICIAL MEDIANTE ADICIÓN AL CONTRATO N.° 059-2025	1					

25	DEFICIENCIA EN LOS CONTROLES OPERATIVOS, TRAZABILIDAD Y SUPERVISIÓN EN EL SUMINISTRO Y CONSUMO DE COMBUSTIBLE (A.C.P.M.) DEL CONTRATO N.° 059-2025.	1					
26	IMPOSIBILIDAD DE DETERMINAR LA RAZONABILIDAD DEL CONSUMO DE 300 GALONES DE ACPM PARA UN SOLO VEHÍCULO DEL CONTRATO N.° 059-2025.	1					
27	DEFICIENCIAS EN EL ESTUDIO DEL SECTOR, AUSENCIA DE SOPORTES DEL ESTUDIO DE MERCADO Y FALTA DE UNA REGLA VERIFICABLE PARA DETERMINAR Y CONTROLAR EL PRECIO DEL ACPM EN EL CONTRATO 059-2025	1					
28	INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA, MOTIVACIÓN INSUFICIENTE Y FALTA DE CORRESPONDENCIA CON LA MATRIZ DE RIESGOS EN LA DECISIÓN DE NO EXIGIR GARANTÍAS CONTRACTUALES EN EL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA MIN-001-2025 - CONTRATO 059-2025.	1					
29	PAGO FINAL DEL CONTRATO No. 097-2025 SOPORTADO CON DOCUMENTOS CORRESPONDIENTES A OTRO CONTRATO Y A OTRO CONTRATISTA	1					
30	POR DEFICIENCIAS EN LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN 052-2025, UTILIZADO PARA ATENDER ACTIVIDADES COTIDIANAS DE VIGILANCIA Y CONTROL DE ACCESO BAJO LA DENOMINACIÓN DE CONSERJERÍA, CON RIESGO DE CONFIGURACIÓN DE CONTRATO REALIDAD Y DE DESCONOCIMIENTO DEL RÉGIMEN DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	1					
31	POR INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE PUBLICIDAD DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL EN SECOP II Y DEFICIENCIAS EN LA RENDICIÓN DE INFORMACIÓN EN SIA OBSERVA.	1					
32	POR APERTURA DIRECTA DE UN CRÉDITO ADICIONAL DE $500.000.000 MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 160 DE 2025, SIN COMPETENCIA PRESUPUESTAL ACREDITADA, SIN INCORPORACIÓN CORRELATIVA DEL INGRESO Y CON CLASIFICACIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN COMO GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1	1				
33	NO SE PUBLICO EN LA PAGINA WEB DE LA ENTIDAD EL INFORME DE TRANSPARENCIA Y EL MAPA DE RIESGO CON SU RESPECTIVO SEGUIMIENTO.	1					
	Total Hallazgos	33	16	4	$ 86.579.843,00	2	0

ANEXO

Oficio 2225-106

Respuesta de la entidad

Al responder favor citar este número de oficio

OFICIO N° 2225-106

Barrancabermeja, 05 de Octubre de 2026

Doctor
LIBARDO ANDREZ PORRAS CEPEDA
Director Técnico de Fiscalización
CONTRALORIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA

Asunto: Respuesta oficio 0759 recibido el 23 de Septiembre de 2026.

De conformidad con el informe preliminar de la Auditoria Financiera, de gestión y Resultados a la Personería de Barrancabermeja vigencia 2025, nos permitimos dar respuesta:

RELACIÓN DE OBSERVACIONES

En el desarrollo de la presente auditoría se establecieron treinta y tres (33) observaciones administrativas con las connotaciones relacionados a continuación:

Tipo de observación	Cantidad	Valor en pesos
1. Administrativos (total)	33	
2. Disciplinarios	16	
3. Penales	2	
4. Fiscales	4	$ 86.579.843,00
5. Sancionatorios	0	

GESTIÓN CONTRACTUAL

Respecto de la gestión contractual se evidenció las siguientes observaciones las cuales se estructuraron **condición** (Situación detectada - Ser- Descripción de deficiencia) con el **criterio** (Deber ser- Sustento Normativo); **causa** (El Origen de la Deficiencia) y **efecto** (Las consecuencias del hecho):

I. CONTRATO: 001-25:

Aspecto	Dato verificado en el expediente
Sujeto de control	Personería de Barrancabermeja - NIT 829.001.855-2
Contrato	No. 001-2025, suscrito el 02 de enero de 2025; acta de inicio 03 de enero de 2025
Modalidad	Contratación directa - art. 2, num. 4, lit. i) Ley 1150 de 2007
Objeto	Arrendamiento de un bien inmueble **y mobiliario** para el funcionamiento de la Personería de Barrancabermeja
Arrendador	JAVIER HUMBERTO OCHOA CASTRO - C.C. 91.438.460
Inmueble	Calle 49 No. 5-28/30/34, Sector Comercial (Comuna 1), Barrancabermeja. Matrícula inmobiliaria 303-41097
Áreas	Área construida: 660 m² (avalúo) / 701 m² (segunda versión del mismo avalúo) / 679 m² (catastro). Área privada registral: 453,91 m². Área privada medida en terreno: 312,00 m²

Canon mensual pactado	Según el estudio previo: *"fijar el canon de arrendamiento mensual en la suma de DIECINUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE ($19.000.000) incluidos los descuentos de ley más UN MILLÓN DE PESOS M/CTE ($1.000.000.) equivalente al canon de arrendamiento del mobiliario incluido en el arrendamiento del inmueble para la vigencia 2024; que en relación al incremento IPC y lo acordado entre las partes se define el canon total de arrendamiento mensual para la vigencia 2025 en VEINTIÚN MILLONES DE PESOS M/CTE ($21.000.000)."* $21.000.000 mensuales, discriminados en $20.000.000 por el inmueble y $1.000.000 por el mobiliario (indexados desde la base de 2024)
Valor inicial	$231.000.000 (11 meses) - CDP 25-00001 del 02/01/2025
Adicional No. 1	$19.600.000 y 28 días calendario - CDP 25-00415 del 24/11/2025, suscrito el 26/11/2025
Valor total ejecutado 2025	$250.600.000 (11 meses y 28 días)
Descuentos aplicados a cada pago	**Períodos 01 a 07** (sin IVA): $1.953.000 mensuales, equivalentes al 9,3% del canon, retención en la fuente 3,5% ($735.000), estampilla Pro-Cultura 1,5% ($315.000), Pro-Anciano 2% ($420.000), Pro-Deporte 1,5% ($315.000) y Rete-ICA 8×1.000 ($168.000). **Períodos 08 a 11** (con IVA): $2.144.529 mensuales, liquidados sobre la base gravable de $17.647.059 e incluyendo Rete-IVA del 15% ($503.000). **Período final:** $2.000.295. **Dos excepciones documentadas:** en el pago 06 se omitió la estampilla Pro-Cultura ($1.638.000) y se recuperó en el pago 07 ($2.268.000)
Total, de descuentos de la vigencia	$24.249.411 (9,68% del valor ejecutado); valor neto girado al arrendador: $226.350.589.
Tratamiento del IVA	**Períodos 01 a 07** (03/01/2025 a 02/08/2025): el arrendador facturó mediante cuentas de cobro de $21.000.000 sin discriminar IVA, y la entidad practicó las retenciones sobre una base de $21.000.000. **Períodos 08 a 11** (03/08/2025 a 02/12/2025): el arrendador expidió facturas electrónicas FV1 a FV4 que discriminan base gravable $17.647.059 + IVA 19% $3.352.941 = $21.000.000, con autorización de facturación electrónica vigente desde el 29/08/2025. Período final (03 a 30/12/2025): factura FV5, base $16.470.588 + IVA $3.129.412 = $19.600.000. IVA total incluido dentro del precio: $16.541.176, sin acto modificatorio alguno
Aportes al Sistema de Seguridad Social del arrendador	$690.100 mensuales sobre un IBC de $2.421.176 (doce planillas aportadas, de la 32338044 a la 35421910; $8.281.200 en la vigencia). El Acta Final declara, en cambio, que "por ser un contrato de arrendamiento de naturaleza comercial no está obligado a realizar los aportes", tras haberlos exigido durante doce meses.
Garantías	No se exigieron
Soporte de precio	Avalúo comercial No. HAA-058-24 de AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S., **solicitado por el propietario-arrendador**
Responsables identificados	María Angélica Caro Martínez (secretaria de Despacho — estudios previos iniciales); Jairo Andrés Laverde Ezenarro (secretario de Despacho (E), Res. 196 de 18/11/2025 — adicional); delegación para contratar: Resolución 064 de 18 de marzo de 2016

ANÁLISIS Y CONTRADICCIÓN DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA PARA LA DETERMINACIÓN DEL VALOR DE MERCADO SEGÚN EL EQUIPO AUDITOR DE LA CONTRALORÍA DE BARRANCABERMEJA

Frente a la denominada "Verificación independiente de condiciones de mercado de los precios de arrendamiento" efectuada por el equipo auditor respecto del Contrato No. 001-2025, esta Personería considera necesario formular observaciones de carácter técnico sobre la metodología empleada, particularmente porque los resultados de dicho ejercicio constituyen posteriormente el fundamento para afirmar

la existencia de un presunto sobrecosto y cuantificar un eventual detrimento patrimonial.

En primer término, debe advertirse que la muestra seleccionada por el equipo auditor está integrada por **siete (7) inmuebles ubicados en sectores urbanísticos diferentes de Barrancabermeja para EL AÑO 2026**, incluyendo inmuebles localizados en las comunas 1, 2 y 3 y, dentro de la propia Comuna 1, en sectores o barrios distintos como San Luis, Colombia y Nueva Esperanza.

Esta circunstancia resulta relevante porque la pertenencia a una misma comuna administrativa no convierte automáticamente a los inmuebles en homogéneos desde el punto de vista inmobiliario. Una comuna puede comprender barrios y sectores con configuraciones urbanísticas, usos del suelo, intensidad comercial, accesibilidad, ubicación, frente vial, características constructivas, antigüedad, área, estado de conservación y condiciones económicas diferentes, variables que inciden directamente en el valor de venta o arrendamiento de un inmueble.

Precisamente, el Decreto 1420 de 1998 establecía como parámetros para determinar el valor comercial, entre otros, la reglamentación urbanística vigente, la destinación económica, las características físicas, el área y la ubicación del inmueble.

Por ello, no resulta suficiente afirmar que determinados inmuebles son comparables por encontrarse en Barrancabermeja o incluso dentro de la Comuna 1. Para que la comparación tenga fuerza técnica debe demostrarse la efectiva homogeneidad de las muestras respecto del inmueble sobre el cual se celebró el contrato.

En el presente caso, el inmueble objeto del Contrato No. 001-2025 se encuentra ubicado en la Calle 49 No. 5-28/30/34, sector comercial, circunstancia que exige analizar específicamente las características urbanísticas, comerciales y económicas de dicha zona y confrontarlas con las de los inmuebles empleados como referentes.

Sobre la dispersión estadística de la muestra utilizada por la auditoría.

Adicionalmente, llama especialmente la atención que el informe presente medidas estadísticas de la muestra seleccionada, incluyendo media y mediana, pero no reporte el coeficiente de variación de los valores obtenidos. Esta omisión resulta relevante frente a la metodología técnica que la propia auditoría invoca como fundamento de su ejercicio comparativo.

El artículo 11 de la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi disponía que cuando se empleen medidas de tendencia central es necesario calcular indicadores de dispersión, entre ellos la varianza y el coeficiente de variación. La misma disposición señala que cuando dicho coeficiente supera ±7,5 %, no resulta conveniente utilizar la media obtenida y debe reforzarse el número de puntos de investigación para mejorar la representatividad del valor medio.

Aplicando esa metodología a los mismos valores unitarios consignados en el informe auditor, se obtiene un porcentaje distinto al establecido por el funcionario que realiza dicho análisis y el cálculo utilizando desviación poblacional. Si se aplica desviación estándar muestral, los resultados son aún mayores: aproximadamente 24,62 % y 16,14 %, respectivamente.

En consecuencia, los propios datos incorporados por la Contraloría evidencian una dispersión significativa, circunstancia que amerita que a efectos de mantener el hallazgo el órgano de control explique y sustente, con el fin de garantizar el derecho de contradicción, cuál fue el coeficiente de variación calculado, cuál metodología estadística empleó y de qué manera estableció la representatividad de una muestra integrada por inmuebles con diferencias sustanciales de área, localización y características y de ellos cuales eran las condiciones en el año 2024.

No se trata de sostener que el solo hecho de superar el 7,5 % invalide automáticamente cualquier ejercicio de mercado. Lo que se plantea es que, si el órgano auditor pretende atribuir a su ejercicio comparativo la suficiencia técnica necesaria para establecer un valor de mercado y, a partir de él, cuantificar un presunto detrimento patrimonial, debe explicar y soportar técnicamente la dispersión de los datos utilizados.

Sobre la selección de un único inmueble como referente del presunto detrimento.

La observación adquiere mayor relevancia porque, posteriormente, el informe abandona las medidas de tendencia central y selecciona como referente definitivo **un solo inmueble de 505 m² ubicado en el barrio San Luis**, cuyo canon ofertado era de $10.000.000 y cuyo valor unitario fue calculado en $19.802/m²/mes.

Sobre este punto debe señalarse que la Resolución 620 de 2008 definía el método de comparación o mercado como la técnica destinada a determinar el valor comercial a partir de ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y efectivamente comparables, las cuales deben ser clasificadas, analizadas e interpretadas. Por tanto, la selección de una sola oferta del año 2026 como elemento determinante para cuantificar un presunto daño patrimonial exige una justificación técnica particularmente rigurosa acerca de su efectiva comparabilidad con el inmueble contratado.

No basta, en criterio de esta entidad, con señalar que ambos inmuebles pertenecen a la Comuna 1, tienen destinación comercial o presentan determinadas similitudes funcionales. Deben examinarse integralmente, entre otros factores, su ubicación específica, clasificación y normativa urbanística, área, frente, accesibilidad, estado de conservación, antigüedad, calidad constructiva, distribución, equipamiento, condiciones de negociación y demás variables que sin duda, incidieron en la formación del canon.

Adicionalmente, el dato utilizado por la Contraloría corresponde a un precio de oferta publicado en un portal inmobiliario, que es susceptible de contraoferta y no a un canon efectivamente pactado en una transacción cerrada. La propia auditoría reconoce expresamente esta limitación.

En consecuencia, convertir una oferta individual en el parámetro definitivo para establecer que el Estado pagó $66.952.769 por encima del mercado exige una eficiente fundamentación técnica especialmente robusta.

Diferencia temporal de las muestras.

Debe igualmente resaltarse que el Contrato No. 001-2025 fue celebrado el 2 de enero de 2025, mientras que las ofertas empleadas por la auditoría fueron

consultadas y capturadas el 2 de septiembre de 2026, es decir, aproximadamente veinte meses después.

El informe pretende superar esta diferencia señalando que la variación del IPC haría que los precios posteriores fueran iguales o superiores a los existentes al momento de la contratación. Sin embargo, esta afirmación requiere demostración y no puede presumirse exclusivamente a partir del IPC, pues el comportamiento del mercado inmobiliario específico de arrendamiento comercial no necesariamente reproduce de manera automática la variación general del índice de precios al consumidor.

Si las ofertas de septiembre de 2026 pretenden emplearse para determinar técnicamente cuál era el canon de mercado en enero de 2025 y además, cuantificar con ellas un daño patrimonial correspondiente a la vigencia 2025, resulta necesario explicar técnicamente el procedimiento mediante el cual esos valores fueron llevados a la fecha de referencia del contrato.

En síntesis, conforme a lo ya sustentado, se llegó a una conclusión carente de fundamento técnico que soporte en debida forma este hallazgo.

Sobre la validez del avalúo aportado al proceso contractual.

Tampoco se comparte que pueda desestimarse el avalúo comercial utilizado por la entidad simplemente porque el mismo fue solicitado por el propietario del inmueble. La Ley 1673 de 2013 define la valuación como la actividad mediante la cual se determina el valor de un bien utilizando los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes, y define al avaluador como la persona natural que cuenta con la formación reconocida y se encuentra inscrita en el Registro Abierto de Avaluadores.

Por consiguiente, el análisis debe dirigirse principalmente a determinar la idoneidad del profesional que elaboró el avalúo, su inscripción y especialidad en el RAA y la corrección técnica de la metodología aplicada, y no exclusivamente a la identidad de la persona que sufragó o solicitó el dictamen. La Ley 1673 exige precisamente acreditación en el RAA para emitir dictámenes técnicos de valuación ante entidades estatales.

De igual manera, no resulta técnicamente correcto sostener, sin mayor análisis, que la utilización del método de costo de reposición constituye por sí misma una irregularidad, pues dicho método se encontraba expresamente reconocido por el artículo 3 de la Resolución 620 de 2008. La normativa contemplaba diversos métodos valuatorios y la procedencia de uno u otro dependía de las características del bien y de la información disponible.

En ese sentido, el Decreto 1420 establecía que cuando las condiciones del inmueble permitieran aplicar uno o varios métodos, correspondía al avaluador realizar las estimaciones pertinentes y sustentar el valor finalmente determinado.

De conformidad con lo ampliamente expuesto, se configuran las siguientes respuestas a las observaciones de la auditoría:

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (1) - OMISIÓN DEL ESTUDIO DEL SECTOR, DE LA VERIFICACIÓN DE CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO Y ESTRUCTURA DE COSTOS DEL CONTRATO DE

ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición: Los estudios previos de enero de 2025 y los de la adición de noviembre de 2025 transcriben el texto del art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 en el acápite de fundamentos jurídicos, pero **no contienen ningún estudio, matriz, cotización, sondeo ni comparación de ofertas del mercado inmobiliario de Barrancabermeja.** No obra en el expediente una sola oferta alternativa.

El acápite "Criterios para seleccionar la oferta más favorable" se limita a decir que se atenderán *"los requisitos exigidos en las normas para este tipo de contrato además de las condiciones en las que se encuentra el inmueble y la ubicación de este"*, sin identificar ni evaluar opción alguna distinta a la del arrendador preexistente. Paradójicamente, la matriz de riesgos remite a la *"Revisión del marco normativo establecido en el **análisis del sector**"*, documento que no existe en el expediente.

Ausencia de estructura de costos y del componente tributario del contrato. Los estudios previos fijan el valor del contrato mediante una sola operación aritmética un porcentaje aplicado sobre un valor comercial, y no contienen ninguna estructura de costos: no identifican, ni cuantifican, ni presupuestan un solo componente del precio

Criterio: Art. 2.2.1.2.1.4.11, numerales 1 y 2, y art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015; art. 25, numerales 7 y 12 (Modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011.), y art. 26, numerales 1, 3 y 4 de la Ley 80 de 1993; art. 209 C.P. Manual de contratación Código: GCC-M-001 versión 03, numeral 1.14. DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA "(...) De igual forma, junto con el análisis del sector se deben aportar los soportes con los cuales se estableció el presupuesto oficial. Se deben adjuntar las invitaciones a cotizar, para efectos de establecer el presupuesto oficial del proceso de selección. (...)

Causa: La deficiencia se origina posiblemente en la renovación automática y sin análisis de una relación contractual preexistente; sustitución del deber de análisis de mercado por una fórmula aritmética tomada de un avalúo aportado por el interesado; inexistencia de un ejercicio de estructuración del presupuesto oficial que desagregara costos, impuestos, estampillas y retenciones; ausencia de controles de control fiscal interno sobre la estructuración de precios en contratación directa.

Efecto: Se anuló la posibilidad de obtener condiciones más favorables para el erario, se desconoció el principio de economía y se pactó un canon superior al mercado, con un impacto cuantificado en la Observación No. 6.
La contratación directa quedó desprovista del único mecanismo de objetividad que la ley le impone.

La omisión no obedeció a imposibilidad material: esta auditoría identificó y verificó individualmente siete ofertas de inmuebles comerciales en Barrancabermeja, tres de ellas en la Comuna 1 y una de área prácticamente idéntica a la del inmueble arrendado mediante consulta gratuita y pública a portales inmobiliarios y a una inmobiliaria local, lo que demuestra que el mercado de referencia era plenamente accesible y comparable con los medios ordinarios de la entidad.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN (1) ADMINISTRATIVA. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA: NO SE ACEPTA LA OBSERVACIÓN: Respetuosamente se solicita reconsiderar la afirmación según la cual la Personería Distrital de Barrancabermeja omitió realizar la verificación de las condiciones del mercado inmobiliario y el análisis comparativo requerido para la celebración del Contrato No. 001-2025, toda vez que en el expediente contractual físico reposan elementos de comparación, entre ellos los Contratos Nos. 1299-2024 y 0512-2023, cuyos cánones mensuales ascendían a $20.000.000 y $25.142.810, respectivamente, además del avalúo comercial y de la valoración de las condiciones particulares que debía satisfacer la sede institucional.

Igualmente, se solicita diferenciar una eventual insuficiencia en la documentación o exteriorización del análisis de mercado de la afirmación relativa a su inexistencia, pues se trata de circunstancias material y jurídicamente diferentes.

De otra parte, respetuosamente se solicita al equipo auditor que, se desvirtué el hallazgo o en su defecto, previo a mantener la observación y particularmente su presunta incidencia fiscal, **precise y aporte la memoria técnica completa de la denominada "verificación independiente de condiciones de mercado"**, indicando el procedimiento de selección y homogeneización de los inmuebles comparables; las variables físicas, urbanísticas, económicas y de localización consideradas; el coeficiente de variación obtenido para la muestra general y para las submuestras utilizadas; las medidas de dispersión calculadas; la justificación técnica para emplear un único inmueble del barrio San Luis como referente definitivo del canon; y el procedimiento aplicado para hacer comparables ofertas obtenidas en septiembre de 2026 con las condiciones del mercado existentes al momento de celebrarse y ejecutarse el contrato durante la vigencia 2025. Lo anterior resulta indispensable toda vez que, efectuado el cálculo sobre los siete valores unitarios consignados en el propio informe auditor de acuerdo con lo establecido en la Resolución 620 de 2008 para la utilización de la media obtenida. En consecuencia, resulta necesario establecer si la muestra empleada cuenta con la homogeneidad y representatividad técnica suficiente para servir de fundamento a la determinación cierta de un presunto detrimento patrimonial.

Finalmente, se solicita valorar que el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 exige analizar no solamente el precio, sino las condiciones de los inmuebles que satisfagan las necesidades identificadas por la entidad, dentro de las cuales, para el caso concreto de la Personería, resultaban determinantes la ubicación, accesibilidad, transporte público, atención a personas con discapacidad, distribución y suficiencia de espacios y las demás condiciones necesarias para garantizar la adecuada prestación del servicio a la ciudadanía. La norma citada no establece un número mínimo específico de cotizaciones que deba obtenerse para cumplir este deber.

Artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015: Arrendamiento de bienes inmuebles. Las Entidades Estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:
1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.
2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública.

En consecuencia, mientras no se encuentre técnicamente demostrada la comparabilidad de las muestras, su representatividad estadística y la correspondencia temporal de los datos utilizados, se solicita reconsiderar la conclusión según la cual se encuentra acreditado un canon superior a las condiciones reales del mercado y, especialmente, la cuantificación del presunto detrimento patrimonial derivada de dicho ejercicio.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (2) - DETERMINACIÓN DEL PRECIO CON BASE EXCLUSIVA EN UN AVALÚO CONTRATADO Y PAGADO POR EL ARRENDADOR DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición: El único soporte técnico del canon es el avalúo comercial HAA-058-24 de AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S., que identifica expresamente como **"SOLICITANTE: JAVIER HUMBERTO OCHOA CASTRO"**, esto es, el propio arrendador y beneficiario económico del contrato.

Ese mismo documento realiza automáticamente una tasación del canon ("se calcula entre el 1% y el 1,3%... entre $19.064.220 y $24.783.486") y la entidad adoptó el extremo de ese rango. La Personería no contrató, ordenó ni sufragó avalúo independiente alguno, ni acudió al IGAC, ni a una lonja de propiedad raíz, ni al Instituto Geográfico o a la Secretaría de Planeación distrital.

Criterio: Arts. 3, 23, 24 (num. 7), 25 (num. 7) y 26 (num. 1 y 3) de la Ley 80 de 1993; arts. 3 y 19 del Decreto 1420 de 1998; art. 209 C.P. (imparcialidad y moralidad); art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015.

Causa. Posiblemente de debe al traslado indebido al contratista de la carga probatoria y técnica de la estructuración del precio; falta de segregación entre quien se beneficia del precio y quien lo acredita; inexistencia de procedimiento interno para la tasación de cánones.

Efecto: Pérdida absoluta de imparcialidad y objetividad en la fijación del precio; el patrimonio público quedó expuesto al interés del cocontratante. La prueba del precio fue producida por el sujeto interesado en su elevación.

RESPUESTA A OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (2). CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA: NO SE ACEPTA LA OBSERVACION:

Primero la determinación del precio con base exclusiva en un avalúo contratado y pagado por el arrendador Contrato No. 001-2025, la Personería Distrital de Barrancabermeja no comparte la condición, causa y efecto planteados en la observación, particularmente la afirmación según la cual el precio del Contrato No. 001-2025 fue determinado de manera exclusiva con fundamento en un avalúo contratado por el arrendador y que, por esa sola circunstancia, se produjo una "pérdida absoluta de imparcialidad y objetividad".

La observación parte, en criterio de esta entidad, de dos premisas que requieren ser reconsideradas: por una parte, equipara el régimen jurídico aplicable a la adquisición de bienes inmuebles con el correspondiente al arrendamiento de este tipo de bienes y por otra, presume que la circunstancia de haber sido solicitado el avalúo por el propietario del inmueble despoja automáticamente al dictamen de su

valor técnico, sin establecer previamente si quien realizó la valuación se encontraba legalmente habilitado y si el documento cumplía o no las condiciones técnicas aplicables.

1. El Decreto 1082 de 2015 no exige para el arrendamiento que la entidad estatal contrate un avalúo independiente. En primer lugar, debe diferenciarse el régimen establecido por los artículos 2.2.1.2.1.4.10 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015.

   El artículo 2.2.1.2.1.4.10, referido específicamente a la adquisición de bienes inmuebles, dispone expresamente que la entidad debe avaluar con una institución especializada el inmueble o inmuebles identificados que satisfagan sus necesidades.

   Por el contrario, el artículo 2.2.1.2.1.4.11, aplicable al caso bajo estudio por tratarse de un arrendamiento, establece como obligaciones:

   "(...) 1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.
   2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento (...)".

   En consecuencia, dada la ausencia de una norma específica que obligue a la contratación o trámite de un avalúo previo a la celebración de contrato de arrendamiento, ha de desestimarse el hallazgo.

2. Que el avalúo hubiese sido solicitado por el propietario no determina, por sí mismo, su invalidez técnica: La observación afirma que el avalúo identifica como solicitante al señor Javier Humberto Ochoa Castro, propietario y posterior arrendador, y a partir de esta circunstancia concluye que existió pérdida de imparcialidad y objetividad. Sin embargo, debe diferenciarse quién solicita o sufraga un avalúo de quién realiza profesionalmente la actividad valuatoria, la Ley 1673 de 2013 regula la actividad del avaluador y exige que quienes la desarrollan estén inscritos en el Registro Abierto de Avaluadores – RAA. Asimismo, cuando un dictamen pericial comprende cuestiones técnicas de valuación, la ley exige que sea realizado por un avaluador inscrito en el RAA cuya especialidad corresponda a la materia objeto del dictamen. Por tanto, la sola circunstancia de que un avalúo haya sido solicitado o sufragado por el propietario no demuestra automáticamente que su contenido sea falso, técnicamente inválido o carente de objetividad.

   Inclusive, el artículo 3 del Decreto 1420 de 1998, citado como criterio de la propia observación, reconocía que la determinación del valor comercial podía realizarse mediante avalúo elaborado por el IGAC, la entidad que hiciera sus veces o por personas naturales o jurídicas privadas habilitadas para efectuar dicha valoración. Por ello, respetuosamente se considera que la identidad de quien solicitó el avalúo no puede sustituir el análisis técnico del dictamen ni permite presumir, por sí sola, que el profesional que lo elaboró actuó condicionado por los intereses económicos del solicitante.

3. El avalúo no fue el único elemento considerado para establecer la razonabilidad del precio, tampoco se comparte la afirmación contenida en la condición según la cual: El único soporte técnico del canon es el avalúo

comercial, como ya se explicó frente a la observación anterior, en el expediente contractual físico reposan antecedentes utilizados como referentes para analizar las condiciones económicas del arrendamiento, entre ellos:

Referencia	Valor mensual
Contrato No. 1299-2024	$20.000.000
Contrato No. 0512-2023, Alcaldía Distrital de Barrancabermeja – Roberto Ogliastri Inmobiliaria S.A.S.	$25.142.810
Contrato No. 001-2025 de la Personería	$21.000.000, incluido mobiliario

Estos documentos, se encuentran en la carpeta física del expediente contractual, que estuvo a disposición del equipo auditor. Por consiguiente, independientemente de la discusión que pueda plantearse respecto de la suficiencia o profundidad de dicho análisis, no resulta exacto calificar el avalúo como el único elemento tenido en cuenta para la determinación de la razonabilidad económica del contrato.

Por lo cual el equipo auditor debería diferenciar nuevamente entre sostener que el análisis efectuado por la entidad pudo ser insuficiente cuestión susceptible de discusión y afirmar que no existió ningún otro referente de mercado, cuando existen documentos que pueden ser materialmente verificados en el expediente, pero que en el ejercicio auditor no fueron examinados.

4. El precio tampoco corresponde automáticamente al "extremo del rango" señalado en el avalúo: Considero conveniente controvertir también esta afirmación de la observación. Según la propia Contraloría, el avalúo señalaba un rango aproximado de canon entre $19.064.220 y $24.783.486. Sin embargo, el Contrato No. 001-2025 estableció un cañon total de $21.000.000, discriminado, según la documentación contractual, en $20.000.000 por el inmueble y $1.000.000 por el mobiliario.

   Por tanto, si las cifras transcritas en la observación son correctas, $20.000.000 no constituye el extremo superior de un rango que llegaba hasta $24.783.486, esta circunstancia debe ser aclarada por el equipo auditor, porque la expresión según la cual la entidad "adoptó el extremo de ese rango" no resulta consistente con las propias cifras incorporadas en la observación.

5. La verificación exigida por el Decreto 1082 comprende condiciones distintas del precio: La selección del inmueble tampoco podía reducirse exclusivamente a encontrar el canon más bajo disponible, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 exige analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas por la entidad.

   En este caso, además del precio, debían considerarse las condiciones necesarias para el funcionamiento de la Personería y la adecuada atención de sus usuarios, entre ellas ubicación, vías de acceso, transporte público, accesibilidad para personas con discapacidad o movilidad reducida, capacidad física, distribución de espacios, áreas destinadas a la atención

reservada de ciudadanos y suficiencia para albergar las distintas dependencias y funcionarios de la entidad.

De esta manera, los antecedentes contractuales existentes en el expediente, el avalúo comercial y las características particulares del inmueble deben valorarse conjuntamente y no aislar el avalúo para concluir que este constituyó la única fuente para la estructuración económica del contrato.

6. Frente a la causa señalada por la Contraloría

Tampoco se comparte la afirmación según la cual existió: "Traslado indebido al contratista de la carga probatoria y técnica de la estructuración del precio". El señor Javier Humberto Ochoa Castro no elaboró técnicamente el avalúo. De acuerdo con la propia observación, el documento HAA-058-24 fue elaborado por AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S. En consecuencia, distinto es que el propietario hubiese solicitado el avalúo y otra que hubiese elaborado por sí mismo la valoración o determinado unilateralmente el precio que posteriormente debía aceptar la entidad. Asimismo, el Decreto 1082 de 2015 no establece, para el arrendamiento de inmuebles, que el avalúo deba ser contratado o sufragado necesariamente por la entidad estatal. Lo exigible es que la entidad cumpla directamente su deber de verificar el mercado y analizar y comparar las condiciones y opciones de arrendamiento.

Por ello, la discusión debe centrarse en establecer si la Personería cumplió materialmente ese deber, no exclusivamente en determinar quién pagó el avalúo utilizado como uno de los elementos de referencia, que adicionalmente no es un imperativo para contratos de arrendamiento, como el que es objeto de tratamiento y como una buena practica orientada a establecer un criterio objetivo para el pacto del canon se solicitó, se insiste sin que exista norma que obligue ni a contar con el mismo y menos a que este sea asumido por las entidades estatales que obren como arrendatarias.

Por las anteriores consideraciones, se solicita retirar la Observación Administrativa No. 2 y su presunta incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que: (i) la normativa especial aplicable al arrendamiento de inmuebles no impone a la entidad la obligación de contratar o sufragar un avalúo independiente; (ii) la circunstancia de que el avalúo HAA-058-24 hubiese sido solicitado por el propietario no determina por sí misma su invalidez ni demuestra falta de independencia del profesional que realizó la valoración; (iii) el avalúo no constituyó el único elemento considerado, pues en el expediente físico reposan antecedentes contractuales empleados como referentes de mercado; (iv) el canon correspondiente al inmueble, $20.000.000, no corresponde al extremo superior del rango de $19.064.220 a $24.783.486 señalado por la propia auditoría y (v) no se identifican elementos objetivos suficientes que permitan concluir que se produjo una "pérdida absoluta de imparcialidad y objetividad" o un traslado indebido al contratista de la estructuración del precio.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (3) - INDEBIDA APLICACIÓN DEL ART. 18 DE LA LEY 820 DE 2003 E INOBSERVANCIA DEL TOPE DEL AVALÚO CATASTRAL EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE - CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición: La entidad fundó el valor del contrato en el art. 18 de la Ley 820 de 2003, régimen de arrendamiento de vivienda urbana, respecto de un inmueble de destinación catastral comercial (C-COMERCIAL) ubicado en zona POT 1C2 de comercio y servicios, destinado a sede de un órgano de control.
Además, aplicó solamente el criterio del 1% del valor comercial y omitió el segundo criterio obligatorio de la misma norma: la estimación comercial no puede exceder dos veces el avalúo catastral vigente.

Con avalúo catastral de $617.174.000, el tope de estimación comercial era $1.234.348.000 y el canon máximo $12.343.480; la entidad adoptó un valor comercial de $1.906.422.000 (3,09 veces el catastral) y un canon de $21.000.000 (70,1% por encima del tope de la propia norma invocada).

Criterio: Arts. 1 y 18 de la Ley 820 de 2003; arts. 1973 y ss. del Código Civil y normas del Código de Comercio aplicables al arrendamiento de local comercial; art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; arts. 3 y 26 de la Ley 80 de 1993; art. 6 C.P.

Causa: Se constituyó posiblemente por error de derecho en la selección de la norma aplicable; aplicación fragmentaria y conveniente de la disposición invocada; ausencia de revisión jurídica del acápite de valor estimado en el contrato principal, así como su adición y prorroga.

Efecto: El contrato carece de fundamento jurídico válido para el precio pactado. Aun bajo el criterio que la propia entidad escogió, el canon excede el límite legal en $8.656.520 mensuales.

Aplicada a este escenario la misma depuración del componente tributario que se practica en la Observación No. 6, único tratamiento metodológicamente consistente, el exceso proyectado sobre las 11,9333 mensualidades ejecutadas en 2025 asciende a:

Si bien es cierto es por la naturaleza y uso del bien aplica el uso no es habitacional en consecuencia no han de observarse los artículos del 18 al 20 debiéndose atender del principio de lo formal sobre sustancial.

PERIODOS	CÁLCULO	EXCESO
01 a 07 (sin IVA)	($20.000.000 − $12.343.480) × 7	$53.595.640
08 a 11 (base gravable sin IVA)	($16.806.723 − $12.343.480) × 4	$17.852.972
Final, 28 días	$15.686.274 − ($12.343.480 × 28/30)	$4.165.693
Total del escenario		**$75.614.305**

Nota: el escenario asciende a $75.614.305, superior a la cuantía adoptada en la Observación No. 6 ($66.952.770). Este órgano de control se abstiene de proponerlo y adopta la cifra menor, en aplicación del principio de favorabilidad al sujeto de control.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (3) - CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA. NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Indebida aplicación del artículo 18 de la Ley 820 de 2003 e inobservancia del tope del avalúo catastral – Contrato No. 001-2025.

Una vez analizada la observación formulada, la Personería Distrital de Barrancabermeja considera necesario efectuar una precisión frente a la referencia efectuada en los estudios previos al artículo 18 de la Ley 820 de 2003. En efecto, atendiendo la naturaleza, destinación y uso efectivo del inmueble objeto del Contrato No. 001-2025, se reconoce que la Ley 820 de 2003 no constituía el régimen jurídico aplicable para la determinación del canon de arrendamiento, toda vez que dicha ley regula específicamente los contratos de arrendamiento de inmuebles urbanos destinados a vivienda. El artículo 1 de la Ley 820 de 2003 delimita expresamente su objeto a los contratos de arrendamiento de inmuebles urbanos destinados a vivienda, mientras que su artículo 2 define el contrato de arrendamiento de vivienda urbana a partir de esa misma destinación.

En el presente caso, no existe discusión acerca de que el inmueble ubicado en la calle 49 No. 5-28/30/34 tenía destinación distinta al uso habitacional y fue tomado en arrendamiento para el funcionamiento institucional de la Personería de Barrancabermeja, por consiguiente, la referencia al artículo 18 de la Ley 820 de 2003 contenida en los estudios previos debe entenderse como una cita normativa improcedente dentro de la motivación documental del proceso, situación que no significa, por sí misma, que el canon pactado carezca de fundamento económico, ni permite trasladar al contrato estatal de arrendamiento los límites económicos previstos exclusivamente para vivienda urbana.

1. Si el artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no resulta aplicable, tampoco puede aplicarse su límite del doble del avalúo catastral. En este aspecto se advierte una contradicción en la construcción de la observación, por una parte, el equipo auditor sostiene acertadamente que el artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no resultaba aplicable, debido a que el inmueble tenía destinación comercial y estaba destinado al funcionamiento de una entidad pública, sin embargo, inmediatamente después utiliza esa misma disposición, que previamente declara inaplicable, para construir un límite económico obligatorio al contrato, señalando que:

   - avalúo catastral: $617.174.000;
   - dos veces el avalúo catastral: $1.234.348.000;
   - supuesto canon máximo: $12.343.480;
   - supuesto exceso mensual: $8.656.520.

   Esta conclusión requiere ser reconsiderada. El artículo 18 dispone que, dentro del régimen de arrendamiento de vivienda urbana, el precio mensual no podrá exceder el 1 % del valor comercial y que la estimación comercial, para efectos de ese artículo, no podrá superar dos veces el avalúo catastral. Por tanto, si el supuesto de hecho de la norma no concurre porque el inmueble no está destinado a vivienda urbana, tampoco resulta jurídicamente procedente aplicar aisladamente su consecuencia económica para establecer un límite obligatorio al canon de un inmueble comercial destinado al funcionamiento de una entidad estatal. No resulta coherente afirmar simultáneamente que una norma es inaplicable al contrato y, a continuación,

atribuir carácter obligatorio al límite económico contenido en esa misma norma.

2. **La improcedencia de la cita normativa no convierte automáticamente el canon en ilegal.**

   La referencia equivocada al artículo 18 de la Ley 820 de 2003 debe diferenciarse de la determinación material del precio del contrato. Para el arrendamiento de bienes inmuebles por entidades estatales, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 dispone que la entidad debe:

   1. verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que requiere el inmueble; y
   2. analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento.

   La disposición no establece como límite del canon el 1 % del valor comercial ni dispone que el valor comercial del inmueble no pueda superar dos veces su avalúo catastral.

   En consecuencia, reconocida la improcedencia de la referencia a la Ley 820, la cuestión jurídicamente relevante no consiste en determinar si el canon superaba el límite establecido por su artículo 18, pues dicho límite no gobernaba este contrato, sino en establecer si el precio pactado encontraba respaldo en las condiciones del mercado inmobiliario y en el análisis de las alternativas que satisfacían las necesidades de la Personería, conforme al Decreto 1082 de 2015.

3. **El canon no se determinó materialmente mediante la simple aplicación del artículo 18.**

   La determinación del canon no puede analizarse aisladamente a partir de la referencia efectuada a la Ley 820 de 2003, pues en el expediente contractual existían otros elementos económicos utilizados para valorar la razonabilidad del precio.

   Entre ellos se encontraban los antecedentes contractuales correspondientes al Contrato No. 1299-2024, con canon mensual de $20.000.000, y al Contrato No. 0512-2023 celebrado entre la Alcaldía Distrital de Barrancabermeja y Roberto Ogliastri Inmobiliaria S.A.S., con valor de $25.142.810, además del avalúo comercial HAA-058-24.

   Frente a esos antecedentes, el componente correspondiente al inmueble en el Contrato No. 001-2025 fue establecido en $20.000.000 mensuales, más $1.000.000 correspondiente al componente de mobiliario. Por consiguiente, la referencia errónea a la Ley 820 no demuestra por sí misma que el precio haya sido obtenido exclusivamente mediante la fórmula contenida en su artículo 18 ibídem.

4. **Debe diferenciarse el avalúo catastral del valor comercial del inmueble**

   La observación parte del avalúo catastral de $617.174.000 para construir un supuesto valor comercial máximo de $1.234.348.000. Sin embargo, esa

operación matemática únicamente resulta de aplicar el segundo inciso del artículo 18 de la Ley 820 de 2003, no puede trasladarse ese límite a un contrato comercial para concluir que cualquier valoración superior a dos veces el avalúo catastral es, por esa sola circunstancia, jurídicamente irregular.

En otras palabras, la diferencia entre el avalúo catastral de $617.174.000 y el avalúo comercial de $1.906.422.000 puede ser objeto de análisis técnico, particularmente respecto de la metodología con la cual se obtuvo el segundo valor, pero no puede concluirse que este último era jurídicamente inadmisible simplemente porque superaba dos veces el avalúo catastral, cuando esa restricción proviene precisamente de una disposición que no resulta aplicable al contrato examinado.

Los avalúos que sirvieron de referencia dentro del estudio inmobiliario realizado, al igual que la aplicación parcial de la Ley 820 de 2003, son mecanismos no tiene el carácter de aplicación total dentro del proceso contractual de los locales destinados a oficinas de entidades públicas y más teniendo en cuenta que la aplicación del criterio de que el valor comercial no puede exceder dos veces el valor comercial, para el caso de Barrancabermeja, sería desproporcionado al tener avalúos catastrales sin actualización desde hace más de quince, años cuando la norma como la Ley 1450 de 2011, prevé:

*"**ARTÍCULO 24. Formación y actualización de los catastros.** Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional.*

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.
***PARÁGRAFO.** El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial."*

Barrancabermeja, desde el año 2025 comenzó la actualización catastral que actualmente se adelanta[1], adjunto Boletín 1595 de prensa de la Alcaldía de Barrancabermeja. Dos (02) folios.

[1] Ver el siguiente enlace, consultado el 30 de Septiembre de 2026: https://www.barrancabermeja.gov.co/publicaciones/3759/actualizacion-catastral-un-proceso-crucial-para-el-desarrollo-sostenible-y-la-planificacion-del-territorio-en-barrancabermeja/

5. El escenario de $75.614.305 no puede presentarse como un exceso legal del contrato

La misma consideración resulta aplicable al escenario económico desarrollado en la observación. La suma de $75.614.305 se obtiene tomando como premisa un supuesto canon máximo de $12.343.480, el cual, a su vez, se obtiene aplicando el artículo 18 de la Ley 820 de 2003. Por tanto, si la propia auditoría reconoce que esta disposición no regula el contrato examinado, dicho resultado constituye únicamente un ejercicio hipotético construido bajo una norma inaplicable y no un límite legal que hubiera debido observar obligatoriamente la Personería.

Es acertado que el propio informe manifieste que este escenario no fue adoptado como cuantificación fiscal autónoma. No obstante, se solicita precisar que la razón no debería limitarse a la aplicación del principio de favorabilidad frente a la cifra menor de la Observación No. 6, sino principalmente a que el parámetro jurídico utilizado para obtener los $75.614.305 no gobierna el contrato de arrendamiento comercial analizado.

6. Frente a la afirmación de que el contrato "carece de fundamento jurídico válido para el precio pactado"

Tampoco se comparte el efecto atribuido por el equipo auditor cuando concluye que: "El contrato carece de fundamento jurídico válido para el precio pactado".

La utilización de una referencia normativa improcedente en los estudios previos no implica automáticamente que el precio carezca de todo fundamento jurídico o económico.

El contrato estatal de arrendamiento continuaba sujeto a la Ley 80 de 1993 y, específicamente respecto de la contratación directa para el arrendamiento de inmuebles, al artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015. Este último establece precisamente el parámetro para determinar la razonabilidad de la decisión: condiciones del mercado inmobiliario y comparación de los inmuebles y opciones que satisfagan las necesidades de la entidad.

Por ello, la consecuencia jurídicamente procedente frente a la cita equivocada debe determinarse atendiendo a su incidencia material real en la formación del precio, y no presumirse que aquella referencia formal privó automáticamente de fundamento a todo el componente económico del contrato.

7. Frente a la presunta incidencia disciplinaria

La Personería reconoce que la referencia al artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no correspondía al régimen jurídico aplicable al inmueble. Sin embargo, la existencia de un error en la referencia normativa no determina automáticamente la existencia de responsabilidad disciplinaria. El Código General Disciplinario, además de tipicidad, exige ilicitud sustancial y culpabilidad; además, proscribe expresamente toda forma de responsabilidad objetiva. La conducta disciplinariamente relevante debe

afectar sustancialmente el deber funcional sin justificación y ser atribuible a título de dolo o culpa.

En consecuencia, para sustentar la incidencia disciplinaria no resulta suficiente establecer que en los estudios previos fue citada una disposición que no correspondía al régimen del inmueble, debe determinarse, entre otros aspectos, qué deber funcional concreto resultó sustancialmente afectado, cuál fue la intervención atribuible a cada servidor y cuál sería el elemento subjetivo correspondiente, sin derivar automáticamente responsabilidad del simple resultado documental.

Por otra parte, la propia observación califica la causa como un "posible error de derecho en la selección de la norma aplicable". Tal formulación evidencia que la auditoría plantea una hipótesis que deberá analizarse frente a las circunstancias concretas de elaboración y revisión de los documentos y no una demostración por sí misma de dolo o culpa disciplinariamente sancionable.

Solicitud de retiro de la incidencia disciplinaria por las anteriores consideraciones, esta Personería acepta como oportunidad de mejora la observación relacionada con la referencia al artículo 18 de la Ley 820 de 2003 dentro de los estudios previos, en cuanto dicha disposición corresponde al régimen de arrendamiento de vivienda urbana y no constituía la norma aplicable al inmueble objeto del Contrato No. 001-2025.

No obstante, se solicita modificar el alcance de la observación y retirar su presunta incidencia disciplinaria, toda vez que la improcedencia de dicha referencia normativa no permite aplicar, al mismo tiempo, el límite económico previsto en esa norma para concluir que el canon máximo legal era de $12.343.480. Si el artículo 18 no resulta aplicable por la naturaleza y destinación del inmueble, tampoco resulta jurídicamente procedente utilizar aisladamente su regla del 1 % y del límite de dos veces el avalúo catastral para establecer un supuesto exceso mensual de $8.656.520.

Asimismo, la cita normativa equivocada no demuestra por sí sola que el precio careciera materialmente de fundamento, pues la razonabilidad económica del arrendamiento debe examinarse conforme al artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 y teniendo en cuenta la totalidad de los soportes existentes en el expediente, incluidos el avalúo comercial y los antecedentes contractuales utilizados como elementos de comparación. En consecuencia, el escenario de $75.614.305 calculado en la observación no corresponde a la demostración de un exceso frente a un tope legal aplicable al Contrato No. 001-2025, sino al resultado hipotético de aplicar una disposición que la propia auditoría reconoce como ajena al régimen jurídico del inmueble.

Finalmente, frente a la presunta incidencia disciplinaria, se solicita valorar que la indebida referencia normativa, considerada aisladamente, tipicidad, no acredita ilicitud sustancial ni culpabilidad, elementos necesarios para estructurar responsabilidad disciplinaria, encontrándose proscrita toda forma de responsabilidad objetiva, como ya se indicó.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (4) - AFIRMACIÓN MATERIALMENTE FALSA SOBRE EL AVALÚO CATASTRAL EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL.

Condición. Los estudios previos de las dos actuaciones afirman que "el avalúo catastral vigente al momento de la suscripción del contrato de arrendamiento asciende a ... ($1.906.422.000), de acuerdo con el avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS". El avalúo catastral vigente certificado por la Alcaldía Distrital es de $617.174.000. La entidad presentó como catastral un valor comercial aportado por el arrendador, 3,09 veces superior.

Criterio: Art. 25, num. 7 y 12 (Modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011.), Ley 80 de 1993 (los estudios previos deben ser documentos definitivos y soportados); art. 209 C.P.; art. Artículo 286 del Código Penal (falsedad ideológica en documento público), cuyos supuestos se ponen en conocimiento de la autoridad competente sin calificación de tipicidad ni de responsabilidad por parte de este órgano de control.

Causa: Posiblemente por el uso del documento del interesado como fuente única sin verificación en la base catastral disponible y gratuita de la Alcaldía; réplica automática del texto en la adición once meses después.

Efecto: El expediente contractual contiene información no veraz sobre el hecho determinante del precio. Esa afirmación fue el mecanismo que permitió eludir el tope legal invocado y sostener un canon 70% superior al que la propia norma habilitaba.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA No. 4. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL. NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Frente a la presente observación, la Personería Distrital de Barrancabermeja considera necesario diferenciar la existencia de una inexactitud terminológica o documental de la configuración de los elementos constitutivos del delito de falsedad ideológica en documento público previsto en el artículo 286 del Código Penal.

En efecto, revisado el contenido de los estudios previos, se advierte que se utilizó la expresión "avalúo catastral" para hacer referencia al valor de $1.906.422.000 contenido en el avalúo comercial elaborado por AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S. Por su parte, el avalúo catastral del inmueble correspondía a $617.174.000. En consecuencia, esta entidad no pretende desconocer la existencia de una inconsistencia en la denominación empleada en los estudios previos. Sin embargo, dicha circunstancia no permite concluir automáticamente que se encuentren configurados los elementos del delito de falsedad ideológica en documento público, ni que hubiese existido intención de incorporar conscientemente una falsedad al expediente contractual.

Aunado a lo expuesto, resulta discutible que el avalúo comercial elaborado por AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S. sea un documento público de conformidad a lo dispuesto por el artículo 243 del C.G.P.

1. Alcance del artículo 286 del Código Penal: El artículo 286 de la Ley 599 de 2000 prevé:

"El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad (...)".
Por consiguiente, la eventual configuración de esta conducta punible exige analizar integralmente, entre otros aspectos:

1. *La calidad de servidor público del autor;*
2. *Que la actuación se produzca en ejercicio de sus funciones;*
3. *Que se extienda un documento público;*
4. *Que dicho documento tenga aptitud para servir de prueba;*
5. *Que se consigne en él una falsedad o se calle total o parcialmente la verdad; y*
6. *Que la conducta sea atribuible subjetivamente a título de dolo."*

La Corte Suprema de Justicia ha explicado que la falsedad ideológica se caracteriza porque el documento es auténtico en su origen y forma, pero su contenido incorpora hechos o circunstancias contrarios a la realidad. De allí que la existencia objetiva de una expresión equivocada no agote el análisis penal, pues debe establecerse adicionalmente la atribución subjetiva de esa conducta al servidor público correspondiente.

2. La falsedad ideológica en documento público exige dolo. Este elemento resulta fundamental para analizar la incidencia penal propuesta por el equipo auditor. La falsedad ideológica en documento público no constituye un delito culposo derivado de cualquier error, equivocación, falta de revisión o deficiencia en la elaboración de un documento administrativo. Para predicar responsabilidad penal debe establecerse que el servidor público actuó con conocimiento de la falsedad que estaba incorporando al documento y con voluntad de consignarla o de apartarse de la verdad. Por tanto, debe diferenciarse entre:

a. Consignar conscientemente un hecho contrario a la realidad, sabiendo que es falso y queriendo incorporarlo al documento; y
b. Incurrir en un error de transcripción, denominación, interpretación, reproducción documental o falta de revisión, sin conocimiento y voluntad de alterar la verdad.
c. La segunda hipótesis, por sí misma, no permite estructurar automáticamente el dolo requerido por el tipo penal.

En el presente caso, la observación no identifica elementos objetivos que permitan concluir que el servidor público responsable de los estudios previos por una imprecisión del término "catastral" por "comercial", que además proviene de un particular, el signatario del avalúo, teniendo en cuenta que se manifiesta el documento soporte del avalúo al que hacía referencia y que el avalúo catastral ascendía a $617.174.000 y, pese a ello, deliberadamente decidió sustituirlo por $1.906.422.000 con la finalidad consciente de hacerlo aparecer como verdadero dentro del expediente contractual.

Por el contrario, el propio texto cuestionado expresa que el valor de $1.906.422.000 se tomó: "***de acuerdo con el avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS".*** Esta expresión resulta particularmente relevante porque el documento identifica expresamente la fuente comercial de la cifra utilizada. No se ocultó que el valor provenía de un avalúo comercial ni se hizo aparecer dicha cifra como proveniente de una certificación catastral expedida por la autoridad competente. La inconsistencia se encuentra en haber utilizado la

expresión "avalúo catastral" para denominar un valor que, dentro de la misma oración, se identifica como proveniente de un "avalúo comercial".

Esta circunstancia resulta compatible, en principio, con una inconsistencia conceptual o de redacción que debe ser corregida, pero no demuestra por sí misma la intención consciente de falsificar ideológicamente el contenido del documento.

3. El propio documento permite identificar la verdadera naturaleza y fuente del valor Debe igualmente analizarse integralmente la frase cuestionada y no únicamente la expresión "avalúo catastral". La cifra de $1.906.422.000 no fue creada por el servidor público que elaboró los estudios previos ni corresponde a un valor inexistente. Se encontraba contenida en un documento identificable dentro del expediente contractual: el avalúo comercial HAA-058-24 elaborado por AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS S.A.S.

Por tanto, debe distinguirse entre la falsedad del dato económico y la equivocación en la denominación de la naturaleza del avalúo. La cifra de $1.906.422.000 existía y correspondía al valor comercial establecido en el avalúo aportado al expediente. Lo incorrecto fue calificarlo dentro de determinada parte de los estudios previos como "avalúo catastral".

Además, inmediatamente se señaló que ese valor provenía del "avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS", lo cual permitía identificar su verdadera fuente y naturaleza.

Esta circunstancia debe ser valorada al momento de establecer si se está ante una actuación consciente destinada a alterar la verdad documental o ante una inconsistencia conceptual en la elaboración de los estudios previos.

4. No se encuentra demostrado un propósito de ocultamiento. La observación señala como efecto que la supuesta afirmación falsa constituyó:

"El mecanismo que permitió eludir el tope legal invocado y sostener un canon 70% superior al que la propia norma habilitaba".

Esta conclusión no se comparte. En primer lugar, como se explicó ampliamente en la respuesta a la Observación No. 3, el artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no era aplicable al Contrato No. 001-2025, precisamente porque se trataba de un inmueble de destinación comercial utilizado como sede institucional y no de un inmueble destinado a vivienda urbana. En consecuencia, tampoco resulta procedente afirmar que la expresión cuestionada constituyó un "mecanismo" para "eludir" un tope legal, cuando dicho tope no resultaba jurídicamente aplicable al contrato.

La utilización del término "mecanismo" sugiere además una actuación instrumental consciente encaminada a obtener determinado resultado. Una conclusión de esa naturaleza requiere elementos probatorios que permitan demostrar ese propósito y no puede derivarse exclusivamente de la existencia objetiva de una expresión incorrecta. Si la Ley 820 de 2003 no regulaba el contrato analizado, carecería de sentido atribuir automáticamente a la inconsistencia documental la finalidad deliberada de evadir un límite establecido precisamente por una norma que no gobernaba jurídicamente el negocio.

5. La réplica del texto en la adición tampoco demuestra por sí misma dolo penal. El equipo auditor señala como causa la "(...) réplica automática del texto en la adición once meses después (...)".

Sin embargo, esa misma circunstancia admite una lectura diferente que debe ser considerada antes de atribuir incidencia penal. Si el texto cuestionado fue reproducido posteriormente sin modificación, ello puede ser indicativo de que se arrastró una inconsistencia contenida en el documento inicial. La reproducción del mismo error no demuestra, por sí sola, que el servidor público que intervino posteriormente hubiese verificado el avalúo catastral verdadero, conocido conscientemente la divergencia y decidido mantener deliberadamente una información falsa.

No resulta jurídicamente suficiente deducir el elemento subjetivo exclusivamente de la reproducción del texto.

6. Debe diferenciarse una irregularidad administrativa de una conducta penal. Esta Personería reconoce que los estudios previos deben elaborarse con precisión y que la información consignada en ellos debe encontrarse debidamente soportada. Por ello, la utilización incorrecta de la expresión "avalúo catastral" constituye una situación que amerita revisión y la adopción de medidas para fortalecer los controles de elaboración y verificación documental. Sin embargo, la responsabilidad administrativa o una deficiencia en los mecanismos de revisión no puede equipararse automáticamente con responsabilidad penal.

La relevancia penal de la conducta exige demostrar los elementos propios del artículo 286 del Código Penal y, particularmente, que el servidor público consignó conscientemente una falsedad o silenció deliberadamente la verdad en un documento público que pudiera servir de prueba. Por consiguiente, no toda información equivocada incorporada a un documento público configura falsedad ideológica. Una conclusión distinta conduciría a convertir cualquier error material, conceptual, de transcripción o de revisión cometido en la actividad administrativa en una conducta penal, desconociendo la exigencia de tipicidad y culpabilidad propia del derecho penal.

7. Frente a la presunta incidencia disciplinaria. Las mismas circunstancias deben ser consideradas respecto de la incidencia disciplinaria. La existencia de una denominación incorrecta dentro de los estudios previos puede justificar una observación administrativa y la adopción de acciones de mejora orientadas a fortalecer los mecanismos de revisión jurídica y técnica de los documentos contractuales. No obstante, para establecer responsabilidad disciplinaria deberá determinarse de manera individual el deber funcional presuntamente infringido, la intervención concreta de cada servidor público, la ilicitud sustancial de la conducta y su imputación subjetiva, sin que resulte procedente derivar responsabilidad objetiva de la sola existencia del error documental.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, respetuosamente se solicita reconsiderar y retirar la presunta incidencia penal atribuida a la Observación No. 4, toda vez que los elementos consignados en el informe permiten identificar una inconsistencia entre la denominación "avalúo catastral" y la naturaleza comercial del valor de $1.906.422.000, pero no demuestran por sí mismos la configuración de los elementos exigidos por el artículo 286 del Código Penal.

Particularmente, no se evidencia en la observación elemento objetivo que permita establecer que el servidor público responsable conociera el verdadero avalúo catastral de $617.174.000 y, con conocimiento de dicha circunstancia y voluntad de alterar la verdad documental, hubiese decidido consignar deliberadamente como catastral el valor comercial de $1.906.422.000. Por el contrario, el propio texto cuestionado identifica expresamente que dicha cifra provenía del "avalúo comercial presentado por la empresa AMARIZ ORTIZ ARQUITECTOS SAS", circunstancia que permite establecer la fuente real del valor y que debe ser considerada al momento de diferenciar una inconsistencia conceptual o de redacción de una actuación deliberadamente dirigida a falsear el contenido de un documento público.

Igualmente, se solicita reconsiderar la afirmación según la cual dicha expresión constituyó el "mecanismo" utilizado para eludir un tope legal, puesto que, como fue expuesto en la respuesta a la Observación No. 3, el artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no resultaba aplicable al inmueble objeto del Contrato No. 001-2025 y, consecuencialmente, tampoco podía existir jurídicamente la elusión del límite económico establecido exclusivamente por dicha disposición para el arrendamiento de vivienda urbana.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (5) - DEFICIENCIAS TÉCNICAS DEL AVALÚO ADOPTADO Y USO DE AVALÚO VENCIDO EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE – CONTRATO 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. El avalúo adoptado presenta:

I. tres únicos comparables dentro del avalúo presentado por el arrendador, todos oficinas de 56,00 / 58,60 / 58,00 m² de la Urbanización Cincuentenario, fuera de la Comuna 1, tomados de portales web y no de transacciones verificadas, con el objetivo de determinar su valor comercial de venta, no de arrendamiento;
II. factor de tamaño de 0,95 para aplicar un promedio de 57 m² a 660 m²;
III. aplicación del valor unitario de $4.200.000/m² a 453,91 m² de "área privada" registral (área de lote), cuando el propio cuadro de áreas del informe consigna un área privada medida de 312,00 m² y un área construida de 660 m²;
IV. dos versiones del mismo informe con áreas construidas distintas (660 m² y 701 m²) y fechas distintas (11/06/2024 y 05/07/2024) pero valor final idéntico;
V. ninguna constancia de inscripción del avaluador en el Registro Abierto de Avaluadores. Adicionalmente, el informe declara vigencia de un (1) año y fue usado como soporte de la Adición No. 1 suscrito el 26 de noviembre de 2025, cuando ya estaba vencido.

Criterio: Arts. 3 y 19 del Decreto 1420 de 1998 compilado en el Decreto 1170 de 2015y Resolución IGAC 620 de 2008 (métodos, homogeneización, vigencia) norma que se encontraba vigente al momento de la elaboración del avalúo y de la suscripción del contrato y que fue derogada con posterioridad por la Resolución IGAC 941 de 2026; Ley 1673 de 2013, art. 21, y Decreto 556 de 2014 (RAA); art. 25, num. 7, Ley 80 de 1993.

Causa: Probablemente se debió a la aceptación del documento sin evaluación técnica por parte de la entidad; inexistencia de un perfil técnico o de un supervisor con competencia valuatoria en la estructuración del precio estudios del sector.

Efecto: El precio del contrato se soporta en un dictamen no trazable, internamente contradictorio, con comparables impertinentes por sector y por escala, y expirado al momento de la adición. La sobrestimación atribuible únicamente al error de base de área (453,91 m² registrales frente a 312,00 m² medidos) asciende a $596.022.000 en el valor comercial, equivalentes a $5.960.220 mensuales bajo el propio criterio del 1% aplicado por la entidad.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA No. 5. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA. NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Frente a la presente observación, la Personería de Barrancabermeja se permite formular las siguientes precisiones, toda vez que el hallazgo atribuye a la entidad las presuntas deficiencias técnicas de un avalúo elaborado y suscrito por un profesional habilitado para el ejercicio de la actividad valuatoria y, adicionalmente, aplica al contrato de arrendamiento disposiciones cuya pertinencia debe analizarse atendiendo su ámbito material de aplicación.

Debe señalarse inicialmente que sí existe certificación que acredita la inscripción del profesional avaluador en el Registro Abierto de Avaluadores – RAA[2], documento que se encontraba incorporado en la carpeta física del expediente contractual y que estuvo a disposición del equipo auditor durante el desarrollo de la auditoría, siendo su responsabilidad examinarlo y consultarlo en cuanto a su vigencia y si se quiere autenticidad, sin que tal omisión pueda trasladarse al ente auditado, pues se invierte la presunción de inocencia y se estaría presumiendo la mala fe. Por consiguiente, no se comparte la afirmación contenida en el numeral V de la condición según la cual existía "ninguna constancia de inscripción del avaluador en el Registro Abierto de Avaluadores", pues dicha certificación sí existe y forma parte del expediente físico, razón por la cual se solicita la corrección de la observación, que evidencia una deficiente gestión de auditaje, que se reitera no puede ser trasladada al auditado, pero que indefectiblemente permite concluir la existencia de falencias en la planeación de la auditoría, que inciden en su ejecución y sin duda en el informe que hoy se responde.

Con acierto la doctrina ha indicado, en referencia a la AUDITORÍA FINANCIERA, DE GESTIÓN Y RESULTADOS, que "deberá realizarse con una serie de fases o pasos que permitan la estructuración eficiente de este tipo de auditoría, como son las fases de: planeación, ejecución y de un informe."[3].

De igual manera, debe diferenciarse entre las eventuales discusiones técnicas sobre la metodología empleada por el profesional avaluador y los deberes funcionales que correspondían a los servidores públicos de la Personería dentro de la etapa de planeación contractual.

---

[2] Reglado por la Ley 1673 de 2013, ha de tenerse en cuenta que la inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores – RAA es un registro de carácter oficial y público en cuanto a su consulta y verificación de autenticidad, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con la previsión de los artículos 244 del C.G.P. y el 425 del C.P.P., los documentos que lo acreditan se presumen ciertos y auténticos por quién los elabora, manuscribe o firma.

[3] CORREA FERNÁNDEZ, Marlon de Jesús. EXPLICACIÓN ESQUEMÁTICA DEL CONTROL FISCAL Y DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA. Lijursánchez – Editorial Jurídica Sánchez R. S.A.S. 1ª edición 2022. Medellín, pág. 141.

1. Existencia de la certificación del Registro Abierto de Avaluadores – RAA. La Ley 1673 de 2013 regula el ejercicio de la actividad valuatoria y establece que el avaluador es la persona natural que posee la formación reconocida para desarrollar dicha actividad y se encuentra inscrita en el Registro Abierto de Avaluadores. Igualmente, su artículo 21 establece la exigencia de acreditar dicha inscripción para emitir dictámenes sobre aspectos técnicos de valuación ante organismos estatales o particulares, precisamente, el profesional que realizó el avalúo utilizado como elemento de referencia dentro del proceso contractual acreditó su condición mediante la correspondiente certificación del Registro Abierto de Avaluadores RAA, documento que reposa en la carpeta física del Contrato No. 001-2025.

En consecuencia, existe una diferencia sustancial entre afirmar que el equipo auditor no encontró determinada certificación dentro de los documentos consultados y afirmar categóricamente que no existía "ninguna constancia de inscripción" adicionalmente cuando dentro del avalúo se encuentra EL CERTIFICADO de registro abierto de Avaluadores, por lo que se insiste que la deficiencia del equipo auditor en elementales gestiones de verificación no pueden trasladarse como conclusión adversa para el auditado.

La primera situación corresponde a una circunstancia relacionada con la revisión documental efectuada durante la auditoría; la segunda implica afirmar la inexistencia de un documento que materialmente sí forma parte del expediente contractual. Por ello, se solicita expresamente al equipo auditor verificar nuevamente la carpeta física del Contrato No. 001-2025, valorar la certificación RAA allí incorporada y retirar este componente de la observación, al encontrarse acreditado el requisito profesional previsto en la Ley 1673 de 2013.

2. La responsabilidad técnica sobre la metodología del avalúo corresponde al profesional que lo elaboró. La Ley 1673 de 2013 reconoce la valuación como una actividad profesional especializada, entendida como aquella mediante la cual se determina el valor de un bien utilizando los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas pertinentes para producir un dictamen valuatorio.

En este caso, **el avalúo no fue elaborado por funcionarios de la Personería Distrital de Barrancabermeja**, sino por un profesional dedicado a la actividad valuatoria, cuya inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores se encuentra acreditada y frente a la duda que la idoneidad y el mismo registro pueda generar en el ente de control fiscal, debieron en ejercicio de la auditoria hacerse las pesquisas correspondientes.

Por consiguiente, debe distinguirse la responsabilidad profesional del avaluador respecto de la selección de comparables, metodología utilizada, factores de homogeneización, áreas objeto de valoración, aplicación de valores unitarios y demás operaciones propias de su experticia, del deber de planeación contractual correspondiente a la entidad.

Lo anterior no significa que la entidad se encontrara relevada de verificar la razonabilidad económica de la contratación. Significa que no resulta jurídicamente procedente trasladar automáticamente a la entidad auditada al funcionario que corresponda la responsabilidad profesional sobre la elaboración de un dictamen técnico suscrito por un avaluador habilitado.

3. Sobre los comparables utilizados en el avalúo. La observación cuestiona que el avaluador utilizara tres comparables correspondientes a oficinas ubicadas en la Urbanización Cincuentenario, con áreas aproximadas entre 56 y 58,60 m², y que dichos referentes provinieran de portales inmobiliarios y no de transacciones efectivamente celebradas. Sin embargo, la Resolución 620 de 2008, vigente para la época, reconocía el método de comparación o mercado como técnica valuatoria para establecer el valor comercial a partir del estudio de ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables. Por tanto, la utilización de ofertas inmobiliarias no constituye por sí misma una irregularidad técnica, puesto que la propia metodología admitía tanto ofertas como transacciones, siempre que fueran clasificadas, analizadas e interpretadas adecuadamente.

Resulta además necesario señalar que el propio equipo auditor utilizó posteriormente ofertas inmobiliarias obtenidas de portales web para construir su estudio de mercado del Contrato No. 001-2025, siendo anfibológicos sus razonamientos, pues en principio cuestiona una metodología que luego usa. En consecuencia, no resulta consistente cuestionar el avalúo simplemente porque sus referentes procedían de ofertas publicadas en portales inmobiliarios y, simultáneamente, utilizar esa misma fuente para construir el estudio que sirve de fundamento a las observaciones de auditoría. La verdadera discusión técnica debe concentrarse en determinar si los referentes seleccionados eran comparables y si fueron correctamente homogeneizados.

4. La metodología valuatoria no se limita a un único método. La Resolución 620 de 2008 contemplaba diferentes metodologías para determinar el valor comercial de un inmueble, entre ellas el método de comparación o mercado, el método de capitalización de rentas o ingresos, el método de costo de reposición y el método residual. Por consiguiente, corresponde al profesional avaluador, atendiendo las características específicas del inmueble, su uso y la información disponible, seleccionar y desarrollar técnicamente la metodología que considere procedente, debiendo justificar su aplicación dentro del dictamen.

En ese sentido, las objeciones formuladas por el equipo auditor respecto del factor de tamaño de 0,95, la selección de comparables y demás procedimientos técnicos utilizados deben ser confrontadas con el profesional responsable del avalúo, quien se encuentra habilitado para explicar la metodología aplicada y en una entrevista que bien pudo hacérsele, o haberle solicitado un informe escrito, habría permitido dilucidar no solo este aspecto sino cualquier otro que llamara la atención del equipo auditor.

5. Sobre las diferencias entre las áreas consignadas en el avalúo. La observación identifica diferencias entre el área privada registral de 453,91 m², un área privada medida de 312 m² y un área construida de 660 m². Esta circunstancia requiere, ciertamente, explicación técnica por parte del profesional avaluador para establecer qué representa cada una de dichas áreas y cuál debía ser utilizada dentro del procedimiento específico de valoración. Sin embargo, de esa diferencia no puede derivarse automáticamente que exista una sobrestimación de $596.022.000.

Mientras estos presupuestos técnicos no sean establecidos, la operación consistente en multiplicar la diferencia de áreas por $4.200.000/m² constituye una hipótesis aritmética formulada por el equipo auditor, pero no demuestra por sí sola que el valor comercial haya sido sobrestimado exactamente en $596.022.000, pues

no se establece un avalúo realizado por el profesional idóneo que permita determinar sus presuntas deficiencias.

6. La cifra de $5.960.220 mensuales partes nuevamente de una norma que la propia auditoría considera inaplicable. La observación transforma posteriormente los supuestos $596.022.000 de sobrestimación en un efecto mensual de $5.960.220, mediante la aplicación del porcentaje del 1 %. **Sin embargo, ese porcentaje corresponde al criterio previsto en el artículo 18 de la Ley 820 de 2003**, norma que el mismo equipo auditor señala como inaplicable, lo que en efecto es cierto, puesto que como se expuso ampliamente al responder la Observación No. 3, la propia Contraloría determinó que la Ley 820 de 2003 no resultaba aplicable al Contrato No. 001-2025 por tratarse de un inmueble comercial destinado al funcionamiento institucional de la Personería y no de un inmueble destinado a vivienda urbana.

Por consiguiente, si el artículo 18 no resulta aplicable al contrato, tampoco resulta metodológicamente consistente utilizar nuevamente su regla del 1 % para convertir una eventual diferencia en el valor comercial del inmueble en un supuesto exceso mensual del canon. La cifra de $5.960.220 no constituye, entonces, por sí misma, la demostración de un mayor valor efectivamente pagado por la Personería.

Nuevamente estamos frente a una conclusión adversa que parte de premisas equivocadas ya reconocidas por el equipo auditor, en particular la inoperancia de la Ley 820 de 2003 para el contrato en comento.

7. Sobre las dos versiones del avalúo. No se comparte la afirmación del equipo auditor respecto de la existencia de "dos versiones del mismo informe", toda vez que de la documentación que integra el expediente contractual no se evidencia la existencia de dos avalúos diferentes, independientes o sucesivos, ni que la Personería hubiese recibido o utilizado dos dictámenes valuatorios distintos para la estructuración del Contrato No. 001-2025.

Lo que se advierte es que dentro del mismo documento de avalúo se consignan referencias a fechas y áreas diferentes, circunstancia que, por sí sola, no permite concluir que existieron dos versiones del dictamen. Por el contrario, tales diferencias podrían corresponder a una inconsistencia interna, error material o de transcripción derivado de la elaboración del documento, incluso por la utilización de formatos o plantillas, aspecto que, en todo caso, corresponde aclarar al profesional avaluador que elaboró y suscribió el informe.

En consecuencia, resulta necesario distinguir entre la existencia de dos avalúos o versiones diferentes, circunstancia que no se encuentra acreditada en el expediente contractual, y la presencia de inconsistencias internas dentro de un mismo documento técnico, que es lo que efectivamente se observa.

Adicionalmente, tratándose de un dictamen elaborado y suscrito por un profesional externo habilitado para ejercer la actividad valuatoria, cuya certificación en el Registro Abierto de Avaluadores RAA reposa en la carpeta física del expediente, la que omisivamente no fue tenida en cuenta por el equipo auditor, circunstancia de su entera responsabilidad, que se dio por la omisión del equipo auditor al obviar la revisión de las carpetas del contrato, apartándose de uno de los elementos expresamente señalados como elementos de la auditoria, acorde a lo dispuesto por

la GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT, que textualmente prevé:

"1.2.6.3 Confianza y aseguramiento en la auditoría
Las auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal proporcionan información con base en evidencia suficiente y apropiada. Los auditores deben llevar a cabo procedimientos para reducir o administrar el riesgo de llegar a conclusiones inadecuadas. Sin embargo, debido a limitaciones inherentes, las auditorías nunca pueden ofrecer una seguridad absoluta."

Por lo anterior, se solicita corregir la afirmación contenida en la observación respecto de la existencia de "dos versiones del mismo informe", al no encontrarse acreditada documentalmente dicha circunstancia, y abstenerse de derivar de una inconsistencia interna del avalúo una presunta incidencia disciplinaria respecto de los servidores públicos de la Personería, sin que previamente se determine su naturaleza, origen, incidencia material en el resultado de la valoración y la conducta concreta que pudiera ser atribuible a dichos servidores.

8. Sobre la supuesta pérdida de vigencia del avalúo. **La observación señala que el avalúo tenía una vigencia de un año** y que, por tanto, se encontraba vencido cuando fue utilizado como soporte de la Adición No. 1 suscrita el 26 de noviembre de 2025. Al respecto, esta entidad considera necesario diferenciar el ámbito de aplicación del Decreto 1420 de 1998 de las reglas específicas aplicables al arrendamiento de inmuebles por parte de entidades estatales.

El artículo 1 del Decreto 1420 de 1998 estableció normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de avalúos destinados a determinar el valor comercial de inmuebles para determinados eventos, mencionando, entre otros, adquisición por enajenación forzosa o voluntaria, expropiación judicial o administrativa, plusvalía y determinadas compensaciones. Dentro de ese régimen, el artículo 19 dispone que los avalúos tienen vigencia de un año contado desde su expedición o desde la decisión de su revisión o impugnación. Sin embargo, el supuesto analizado en este caso corresponde a un contrato estatal de arrendamiento, y no a la adquisición, enajenación o expropiación del inmueble.

Por su parte, el Decreto 1082 de 2015 efectúa una distinción expresa. Para la adquisición de bienes inmuebles, su artículo 2.2.1.2.1.4.10 exige avaluar con una institución especializada los inmuebles identificados. En cambio, para el arrendamiento, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 establece como obligaciones específicas verificar las condiciones del mercado inmobiliario y analizar y comparar los inmuebles y opciones de arrendamiento que satisfagan las necesidades de la entidad.

En este último artículo no se establece como requisito específico para la celebración o prórroga de un contrato de arrendamiento la obtención de un nuevo avalúo anual. Por consiguiente, respetuosamente se solicita al equipo auditor precisar el fundamento jurídico mediante el cual concluye que la vigencia anual prevista en el artículo 19 del Decreto 1420 de 1998 resulta directamente aplicable al avalúo utilizado como elemento de referencia para la prórroga o adición de un contrato estatal de arrendamiento.

Lo anterior no significa desconocer el deber de la entidad de verificar que las condiciones económicas del arrendamiento continuaran siendo razonables al

momento de la adición. Lo que se controvierte es que dicha obligación pueda equipararse automáticamente con una supuesta obligación legal de obtener un nuevo avalúo cada año, cuando el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 no establece tal requisito y riñe con la naturaleza del contrato de arrendamiento, en especial su carácter renovable, sin que por ello deba devolverse el inmueble al arrendador y celebrarse un nuevo contrato.

9. Sobre la revisión e impugnación de los avalúos. El propio Decreto 1420 de 1998 contempla mecanismos técnicos para controvertir un avalúo. Su artículo 16 define la revisión como el trámite mediante el cual se requiere a quien practicó el avalúo para que reconsidere la valoración con el propósito de corregirla, reformarla o confirmarla; y el artículo 17 establece que, al decidirse la revisión o impugnación, el valor puede confirmarse, aumentarse o disminuirse. De igual manera, la Resolución 620 de 2008 establecía mecanismos de revisión e impugnación, incluyendo la posibilidad de cuestionar tanto la selección del método como su aplicación o desarrollo.

Esto evidencia que las discrepancias sobre metodología, áreas, comparables, factores de homogeneización y resultado final de una valoración son, esencialmente, cuestiones de naturaleza técnica que deben ser sometidas a análisis especializado.

Por ello, la sola discrepancia del equipo auditor con la metodología utilizada por el avaluador no permite concluir automáticamente que el valor determinado por este carecía de todo sustento técnico.

10. Frente a la causa planteada por el equipo auditor. Tampoco se comparte que la observación atribuya como causa la:
"inexistencia de un perfil técnico o de un supervisor con competencia valuatoria en la estructuración del precio". El artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 no exige que una entidad estatal deba disponer dentro de su planta de personal o equipo contractual de un profesional avaluador para celebrar un contrato de arrendamiento.

En el presente caso, precisamente para contar con un elemento técnico especializado, se dispuso de un avalúo elaborado por un profesional cuya habilitación para ejercer la actividad valuatoria se encuentra respaldada mediante certificación RAA que reposa en el expediente físico. Por consiguiente, no puede convertirse la inexistencia de un avaluador dentro del personal de la Personería en un deber funcional cuya fuente normativa no se encuentra identificada en la observación.

11. Frente a la presunta incidencia disciplinaria. Finalmente, se solicita retirar la presunta incidencia disciplinaria. Las eventuales discrepancias relacionadas con comparables, factores de tamaño, determinación de áreas, metodología o demás aspectos propios del avalúo corresponden, en primer término, al contenido de un dictamen profesional elaborado por un avaluador cuya inscripción en el RAA se encuentra acreditada. Para trasladar esas circunstancias al ámbito disciplinario de los funcionarios de la Personería no resulta suficiente demostrar que posteriormente otro análisis técnico discrepa de la metodología empleada. Resulta necesario identificar concretamente qué servidor público incumplió qué deber funcional, cuál era la conducta jurídicamente exigible, cuál fue su intervención en la estructuración

contractual y de qué manera la actuación afectó sustancialmente el deber funcional, además de analizar la correspondiente imputación subjetiva.
No puede confundirse una eventual deficiencia técnica atribuible al dictamen profesional con responsabilidad disciplinaria automática del servidor público que tuvo dicho documento como uno de los elementos considerados dentro de la planeación contractual.

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente se solicita reconsiderar la Observación Administrativa No. 5 y retirar su presunta incidencia disciplinaria, especialmente teniendo en cuenta:

Primero. Contrario a lo señalado en la condición, sí existe certificación de inscripción del profesional avaluador en el Registro Abierto de Avaluadores RAA, la cual reposa en la carpeta física del expediente contractual y estuvo a disposición del equipo auditor, siendo evidente que no la consultó y mucho menos la verificó, omisión que no puede obrar en contra del auditado, circunstancia que se dio por la omisión del equipo auditor al obviar la revisión de las carpetas del contrato, apartándose de uno de los elementos expresamente señalados como elementos de la auditoria, acorde a lo dispuesto por la GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT, que textualmente prevé:

"1.2.6.3 Confianza y aseguramiento en la auditoría
Las auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal proporcionan información con base en evidencia suficiente y apropiada. Los auditores deben llevar a cabo procedimientos para reducir o administrar el riesgo de llegar a conclusiones inadecuadas. Sin embargo, debido a limitaciones inherentes, las auditorías nunca pueden ofrecer una seguridad absoluta."

Segundo. La utilización de ofertas provenientes de portales inmobiliarios no constituye por sí misma una irregularidad, toda vez que la metodología de comparación reconocida por la Resolución 620 de 2008 admitía ofertas y transacciones, correspondiendo la discusión a su selección, verificación, análisis y homogeneización.

Tercero. Las objeciones relacionadas con selección de comparables, factor de tamaño, áreas y metodología corresponden a aspectos técnicos propios del dictamen elaborado por un profesional habilitado y requieren análisis especializado antes de trasladar sus consecuencias a los servidores públicos de la Personería.
Cuarto. La cuantificación de una supuesta sobrestimación de $596.022.000 requiere demostrar técnicamente que los 312 m² utilizados por la auditoría constituyen necesariamente la base correcta de valoración y que procede sustituir directamente el área utilizada por el avaluador sin modificar los demás componentes metodológicos.

Quinto. La posterior conversión de esa cifra en $5.960.220 mensuales se fundamenta nuevamente en la regla del 1 % del artículo 18 de la Ley 820 de 2003, disposición cuya inaplicabilidad al contrato comercial fue señalada por el propio equipo auditor.

Sexto. La aplicación automática de la vigencia anual establecida por el artículo 19 del Decreto 1420 de 1998 requiere justificar que dicho régimen resulta aplicable al avalúo utilizado como referencia dentro de un contrato estatal de arrendamiento,

máxime cuando el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 no establece la obligación de obtener o renovar anualmente un avalúo para arrendar inmuebles.

Séptimo. Las eventuales inconsistencias técnicas del dictamen no permiten estructurar automáticamente una incidencia disciplinaria respecto de los servidores públicos de la Personería, sin individualizar el deber funcional presuntamente incumplido y establecer los demás elementos necesarios para una eventual responsabilidad.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (6) - CANON PACTADO SUPERIOR A LAS CONDICIONES REALES DEL MERCADO INMOBILIARIO LOCAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

No se acepta la observación por cuanto el canon pactado se realizó en virtud a las condiciones del mercado inmobiliario de los años 2024 y 2025, los cuales reposan en la carpeta física.

Solicito se me suministre cual profesional realizo el estudio, tarjeta profesional, si es un profesional evaluador con registro abierto RAA Y en que categoría se encuentra ya que se encuentra contradiciendo un avaluó realizado por profesional idóneo y con registro abierto de evaluador en la categoría de bienes urbanos que es la categoría que aplica para este tipo de inmuebles.

Respecto al estudio de mercado realizado por ustedes es importante tener en cuenta que la comuna uno le hable es tiene varios barrios de diferentes tipo de configuración urbanística y de uso para poder hacer un análisis de mercado que sea confiable, es conveniente que este se realice en un sector reducido, ya sea el barrio o la demarcación. En este caso de lo que es la zona comercial donde se ubica el inmueble para poder tener credibilidad dicho estudio, adicionalmente como lo estipula la resolución seis 20/2 1008 vigente para la época. Ese estudio para ser aceptado debe tener una coeficiente de variación de más o menos 7.5%, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de resolución 620 de 2008 del IGAC, por lo cual solicito que me digan cuál fue la desviación del estudio realizado por ustedes, ya que no lo vemos en lo que aporta.

Por lo anterior las afirmaciones realizadas por la contraloría no puede inferir que se haya cometido un daño fiscal.

Es importante tener en cuenta para la controversia de los avalúos se debe tener en cuenta los artículos 34,35 y 36 de la resolución 620 de 2008 la cual estaba vigente para la época de los avalúos la cual son tenidos como referencia.

Condición: La Personería de Barrancabermeja pactó y pagó un canon mensual de $21.000.000 por el arrendamiento de un inmueble de 660 m² de área construida, lo que equivale a un valor unitario de $31.818/m²/mes.

La verificación independiente de las condiciones del mercado inmobiliario local practicada por esta auditoría, siete ofertas de inmuebles comerciales de Barrancabermeja, cada una comprobada en su ficha individual de detalle y soportada con captura de pantalla como papel de trabajo - acredita que ninguna oferta de área comparable alcanza ese valor unitario. En el segmento de inmuebles

de 250 m² o más, el mercado local se ofrece entre $16.129 y $24.561/m²/mes, con mediana de $19.802/m²/mes.

El referente adoptado por esta auditoría para determinar el valor de mercado del inmueble arrendado es el local comercial de 505 m² ubicado en el barrio San Luis, Comuna 1 de Barrancabermeja, anunciado expresamente como "Sector comercial", con distribución en salón amplio, siete salones aptos para oficinas o salas de reuniones, bodega, bóveda de almacenamiento y dos zonas de cafetería, ofrecido en $10.000.000 mensuales, equivalentes a $19.802/m²/mes (Ciencuadras, código 3645210).

Aplicado ese valor unitario al área construida del inmueble arrendado, el canon de mercado del componente inmueble asciende a $13.069.307 mensuales, frente a los $20.000.000 que el contrato destina a ese mismo componente ($21.000.000 menos $1.000.000 correspondientes al mobiliario). El componente inmueble del canon equivale por tanto a 1,5303 veces el valor de mercado, esto es, un exceso del 53,03%.

Con la serie completa de cuentas de cobro, facturas electrónicas y comprobantes de egreso, la composición tributaria del precio está acreditada período por período:

en los siete primeros períodos (03/01/2025 a 02/08/2025) el precio de $21.000.000 se cobró íntegramente como canon mediante cuentas de cobro, sin discriminación de IVA, y las retenciones se practicaron sobre esa base; en los cinco períodos restantes (facturas FV1 a FV5, del 03/08/2025 al 30/12/2025) el precio se descompone en base gravable e IVA del 19%.

Por consiguiente, la comparación con el mercado se realiza sobre precio total en los siete períodos sin IVA y sobre base gravable en los cinco períodos con IVA, con lo que la cuantía del daño queda depurada del componente tributario que no retribuye el uso del inmueble:

De la misma manera es importante tener en cuenta que la norma mencionada, esto es articulos 3 y 7 del Decreto 1420 de 1998, compilado en el Decreto 1170 de 2015, y en la Resolución IGAC 620 de 2008, vigente al momento de los hechos, no señala homogenización, sino:

Criterio de homogeneización	Inmueble arrendado (contrato 001-2025)	Comparable adoptado (505 m², San Luis)	Grado de correspondencia
Municipio / mercado	Barrancabermeja	Barrancabermeja	**Idéntico**
Comuna	**Comuna 1**	**Comuna 1** (San Luis)	**Idéntico**
Sector de mercado según la oferta	"Sector Comercial"	anunciado como "Sector comercial"	**Idéntico**
Uso y destinación	Comercial (catastro C-COMERCIAL); uso efectivo como sede de oficinas públicas	Comercial; distribución en siete salones para oficinas o salas de reuniones	**Equivalente funcional**
Dotaciones de origen bancario	Antigua oficina bancaria (bóveda, áreas de atención)	Cuenta con **bodega y bóveda de almacenamiento**	**Equivalente**
Área	660 m² construidos	505 m²	Mismo segmento de gran superficie (≥250 m²); diferencia del 23,5%
Modalidad	Arrendamiento	Arrendamiento (oferta de renta, no de venta)	**Idéntico**

Naturaleza del dato	Canon efectivamente pactado	Canon efectivamente ofrecido, verificado en ficha individual	Comparable directo de renta

Razones que sustentan la elección de este referente y no de otro:

1. **Es el único comparable que satisface simultáneamente los cuatro criterios determinantes del valor:** misma comuna, mismo sector de mercado, misma destinación comercial con distribución de oficinas y misma escala de gran superficie.
2. **Es un dato de renta y no de venta.** A diferencia del avalúo adoptado por la entidad, que partió de precios de venta por metro cuadrado y de ellos derivó aritméticamente un canon aplicando un porcentaje, este referente es un **canon de arrendamiento efectivamente ofrecido en el mercado**, que es precisamente el objeto de comparación que exige el numeral 1 del art. 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015.
3. **Su valor unitario coincide exactamente con la mediana del segmento de escala comparable** ($19.802/m²/mes). Esta doble convergencia, comparable individual y medida estadística central, acredita que no se trata de un dato atípico ni escogido para maximizar el daño, sino del valor representativo del mercado en ese segmento.
4. **Es el referente más favorable al sujeto de control entre los técnicamente admisibles.** El comparable de escala prácticamente idéntica, local de 620 m² del Sector Comercial, en esquina, a $16.129/m²/mes, arrojaría un canon de mercado de $10.645.161 y un detrimento sustancialmente mayor. Se descarta deliberadamente en favor del comparable de $19.802/m².
5. **Se descartan expresamente los demás elementos de la muestra por falta de homogeneidad:** los locales de 200 m² (barrio Colombia, $32.500/m²) y 134,5 m² (Nueva Esperanza, $29.740/m²), aunque situados en la Comuna 1, son de escala tres a cinco veces menor y su valor unitario responde al efecto de escala acreditado en el numeral I.2, caída del 50,4% en el valor por metro cuadrado entre 200 y 620 m², no a la localización; el de 509 m² y el de 300 m² está en la Comuna 2 y el de 285 m² en la Comuna 3.
6. **El referente es homogéneo en su composición tributaria.** La oferta de $10.000.000 por 505 m² es un precio de arrendamiento publicado sin discriminación de IVA, y se compara contra el canon pactado igualmente sin IVA: contra el precio total en los períodos en que la facturación no discriminó el impuesto, y contra la base gravable en el período en que sí lo hizo. Los descuentos de ley del 9,3% no requieren depuración porque son neutros en la comparación: se aplicarían en idéntica proporción a cualquier arrendador que contratara con la entidad, incluido el del inmueble tomado como referente.
7. **Se prescinde de promedios agregados** (media de la muestra total o del segmento) porque mezclan inmuebles de escalas y comunas dispares y arrojan un valor de referencia no atribuible a ningún inmueble real.

Criterio: Artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que imponen el deber de verificar las condiciones del mercado inmobiliario y de analizar y comparar las opciones de arrendamiento disponibles; artículo 2.2.1.1.2.1.1 ibidem; artículos 3, 23, 25 (numerales 7 y 12), 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993 (principios de economía y responsabilidad); artículo 87 de la Ley 1474 de 2011; artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, este último modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020 (gestión fiscal antieconómica e ineficiente); artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

Causa. Posiblemente por ausencia del estudio del sector (Observación No. 1) y adopción del avalúo del arrendador como única referencia de precio (Observaciones No. 2 y 5) y a la aplicación de una fórmula aritmética derivada de una norma de vivienda urbana inaplicable al caso (Observación No. 3), La entidad sustituyó la comparación de cánones reales de arrendamiento, que era su deber legal, por un porcentaje aplicado sobre un valor de venta estimado por el interesado.

Efecto. Erogación de recursos públicos por encima del valor de mercado del bien recibido, sin contraprestación adicional que lo justifique, con un **presunto detrimento patrimonial estimado $66.952.769 para la vigencia 2025**, conforme al siguiente análisis:

Concepto	Valor
Valor unitario de mercado adoptado (comparable 505 m², Comuna 1, sector comercial)	**$19.802/m²/mes**
Área construida del inmueble arrendado	660 m²
(a) Valor mensual de mercado del inmueble (660 m² × $19.802/m²)	$13.069.307
(b) Componente **inmueble** del canon, períodos 01 a 07 ($21.000.000 − $1.000.000)	$20.000.000
(c) = (b) − (a) presunto sobrecosto mensual en los períodos sin IVA	$6.930.693
(d) = (c) × 7 presunto Sobrecosto acumulado de los siete períodos sin IVA	**$48.514.851**
(e) Base gravable mensual en los **períodos 08 a 11**, según facturas FV1 a FV4 (excluido IVA de $3.352.941 mensuales)	$17.647.059
(f) Componente mobiliario depurado de IVA ($1.000.000 ÷ 1,19)	$840.336
(g) = (e) − (f) Componente inmueble sin IVA	$16.806.723
(h) = (g) − (a) presunto Sobrecosto mensual, períodos con IVA	$3.737.416
(i) = (h) × 4 presunto Sobrecosto acumulado de los cuatro períodos con IVA	**$14.949.663**
(j) Base gravable del período final de 28 días, según factura FV5 (excluido IVA de $3.129.412)	$16.470.588
(k) Componente mobiliario de 28 días, depurado de IVA ($840.336 × 28/30)	$784.314
(l) = (j) − (k) Componente inmueble del período final	$15.686.275
(m) Valor de mercado del inmueble, 28 días ($13.069.307 ÷ 30 × 28)	$12.198.020
(n) = (l) − (m) Presunto Sobrecosto del período final	**$3.488.255**
PRESUNTO DETRIMENTO PATRIMONIAL - vigencia 2025 (d+i+n)	**$66.952.769**

Nota: Los valores se presentan redondeados.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA No. 6. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

La Personería Distrital de Barrancabermeja no acepta la observación ni las presuntas incidencias disciplinaria y fiscal, toda vez que la metodología utilizada por el equipo auditor no permite establecer con el grado de certeza requerido que el valor de mercado del inmueble objeto del Contrato No. 001-2025 correspondiera a $19.802/m²/mes, ni que el canon pactado hubiese ocasionado un daño cierto, real y cuantificable al patrimonio público por valor de $66.952.769.

La controversia no radica simplemente en establecer que existen ofertas inmobiliarias inferiores al canon contratado. Para estructurar un hallazgo con

incidencia fiscal resulta necesario demostrar que el valor utilizado como parámetro representa efectivamente las condiciones del mercado aplicables al mismo inmueble o a bienes suficientemente comparables, para la misma época y bajo condiciones equivalentes, de manera que la diferencia pagada pueda calificarse como un daño patrimonial y no como el resultado de comparar bienes con características diferentes.

No se comparte la afirmación contenida en la causa según la cual la entidad adoptó el avalúo presentado por el arrendador como "única referencia de precio", pues dentro de la carpeta física del expediente contractual reposaban documentos utilizados como referentes para analizar las condiciones económicas del arrendamiento. Entre ellos se encuentran el Contrato No. 1299-2024, con canon mensual de $20.000.000, y el Contrato No. 0512-2023, celebrado entre la Alcaldía Distrital de Barrancabermeja y Roberto Ogliastri Inmobiliaria S.A.S., por valor mensual de $25.142.810, además del avalúo comercial incorporado al expediente.

En consecuencia, se solicita al equipo auditor valorar integralmente la documentación física que reposaba en el expediente y reconsiderar la afirmación según la cual el precio fue estructurado exclusivamente a partir del avalúo aportado por el arrendador.

El artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 exige verificar las condiciones del mercado inmobiliario de la ciudad y analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfagan las necesidades de la entidad y las opciones de arrendamiento. La disposición no establece un número mínimo de cotizaciones ni prescribe una única metodología estadística para realizar dicha verificación.

2. Una sola oferta inmobiliaria no demuestra, por sí misma, el "valor real de mercado". La auditoría reconoce que obtuvo siete ofertas inmobiliarias y que finalmente prescindió de los promedios agregados, seleccionando individualmente un inmueble de 505 m² ubicado en San Luis, ofrecido por $10.000.000 mensuales, equivalente a $19.802/m²/mes. A partir exclusivamente de ese valor unitario se establece que el inmueble de 660 m² objeto del Contrato No. 001-2025 debería haber tenido un canon de $13.069.307 mensuales y que todo pago superior constituye presunto detrimento.

Esta conclusión requiere un soporte técnico más robusto. Una oferta inmobiliaria individual demuestra que en determinada fecha un inmueble fue ofrecido por determinado precio. No demuestra, por ese solo hecho, que ese precio constituya el valor cierto y generalizable del mercado para otro inmueble. Además, el informe denomina al dato utilizado como "canon efectivamente ofrecido", circunstancia que debe diferenciarse de un canon efectivamente pactado o transado. La propia observación reconoce que se trata de una oferta de renta publicada. Por consiguiente, resulta necesario establecer si el precio publicado se mantuvo en la negociación, si el inmueble fue efectivamente arrendado por dicho valor, las condiciones particulares de la negociación y los demás factores que puedan incidir en la formación real del precio.

3. Pertenecer a la misma comuna no demuestra automáticamente homogeneidad inmobiliaria. La auditoría fundamenta la selección del inmueble de San Luis, entre otras razones, en que ambos inmuebles se encuentran en la Comuna 1 y corresponden a "sector comercial". Sin embargo, la pertenencia administrativa a

una misma comuna no constituye por sí misma demostración técnica de homogeneidad inmobiliaria.

La Comuna 1 de Barrancabermeja comprende diferentes barrios y sectores con condiciones urbanísticas, comerciales, accesibilidad, intensidad de actividad económica, características viales, ubicación, entorno y dinámica inmobiliaria que pueden ser diferentes.

Igualmente, la expresión genérica "sector comercial" utilizada en un anuncio inmobiliario no demuestra por sí sola que ambos predios pertenezcan a una misma zona inmobiliariamente homogénea.
Para afirmar que dos inmuebles son comparables resulta necesario analizar, entre otros elementos, ubicación específica, características físicas y constructivas, estado de conservación, frente y acceso, distribución, servicios, uso permitido, condiciones urbanísticas, equipamientos, parqueaderos, accesibilidad, intensidad comercial y demás variables que puedan afectar el precio. La tabla elaborada por la auditoría establece como "idénticos" municipio, comuna y sector comercial, y como "equivalentes" ciertas condiciones funcionales; sin embargo, esa clasificación constituye precisamente una conclusión técnica que debe encontrarse sustentada mediante información verificable sobre ambos inmuebles y no exclusivamente por la descripción contenida en un anuncio inmobiliario.

4. Existe una diferencia de área del 23,5 % reconocida por la propia auditoría.El inmueble arrendado por la Personería tiene un área construida de 660 m², mientras que el comparable seleccionado tiene 505 m². La propia auditoría reconoce expresamente una diferencia del 23,5 %. Sin embargo, posteriormente aplica directamente el valor unitario de $19.802/m² del inmueble de 505 m² a los 660 m² del inmueble contratado, sin que en el cálculo fiscal aparezca un procedimiento de homogeneización cuantitativa que permita establecer el efecto de dicha diferencia de escala sobre el precio unitario.

Esto adquiere mayor relevancia porque la propia auditoría reconoce que el tamaño afecta el valor unitario y utiliza precisamente ese argumento para excluir inmuebles de 134,5 m² y 200 m². Por tanto, si el área constituye una variable suficientemente relevante para excluir otros comparables, debe explicarse técnicamente por qué una diferencia del 23,5 % permite trasladar directamente, sin ajuste, el valor unitario del inmueble de 505 m² al de 660 m².

5. La muestra utilizada por la auditoría presenta una dispersión que debe ser considerada. La auditoría señala para inmuebles de 250 m² o más valores comprendidos entre $16.129 y $24.561/m²/mes, con mediana de $19.802/m²/mes. Es decir, incluso dentro del segmento que la auditoría considera comparable existe una diferencia significativa entre los valores unitarios observados.

Sobre este punto, la Resolución 620 de 2008 del IGAC, vigente para la época analizada, contemplaba criterios estadísticos para el tratamiento de muestras cuando se utiliza la media como medida de tendencia central, lo que sí constituye un referente técnico relevante para demostrar que una muestra con dispersión considerable exige especial cautela antes de afirmar que existe un único valor representativo del mercado.

Con los valores utilizados por la propia auditoría, la dispersión del conjunto no es marginal. Por ello, si se pretende convertir un ejercicio comparativo en la base de

un daño fiscal exactamente cuantificado, debe explicarse suficientemente por qué $19.802/m² y no cualquiera de los demás valores constituye el valor cierto aplicable al inmueble contratado.

6. La coincidencia del comparable con la mediana no convierte automáticamente el precio en valor de mercado. La auditoría afirma que la selección del inmueble de San Luis se refuerza porque su valor de $19.802/m² coincide exactamente con la mediana del segmento. Sin embargo, dicha coincidencia es insuficiente para demostrar homogeneidad, la mediana simplemente identifica el valor central de una serie ordenada, No demuestra que los inmuebles integrantes de la serie sean técnicamente homogéneos ni convierte automáticamente el inmueble que coincide con ella en representativo de otro predio.

Esto resulta particularmente relevante porque la propia auditoría reconoce posteriormente que prescinde de promedios agregados debido a que estos mezclan "inmuebles de escalas y comunas dispares". Si la muestra contiene inmuebles heterogéneos, la coincidencia matemática de uno de ellos con la mediana de esa misma muestra no subsana la heterogeneidad de los datos de origen.

7. Debe analizarse la diferencia temporal entre el contrato y las ofertas utilizadas por la auditoría. Otro elemento determinante es la fecha de la información de mercado, el presunto detrimento se atribuye a pagos efectuados durante la vigencia 2025, mientras que las ofertas utilizadas por la auditoría fueron consultadas posteriormente año 2026. Por consiguiente, para utilizar esas ofertas como prueba del valor que habría debido pagarse durante 2025 es necesario establecer técnicamente su equivalencia temporal.

Una oferta posterior puede constituir un elemento orientador, pero no demuestra automáticamente cuál era el precio de mercado existente meses antes, Maxime cuando para la época el bien referido no se encontraba acto para ocuparse, luego de ser desocupado por la entidad bancaria del banco agrario.

8. La auditoría no puede equiparar una oferta con una transacción efectivamente realizada, debe diferenciarse igualmente entre: Precio de oferta, que corresponde a la expectativa inicial del propietario o intermediario; y precio efectivo de arrendamiento, que corresponde al valor finalmente acordado entre las partes. La Resolución 620 de 2008 reconocía la utilización tanto de ofertas como de transacciones, pero precisamente exigía que fueran clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial. En consecuencia, el hecho de que la oferta de San Luis estuviera publicada en $10.000.000 acredita la existencia de esa oferta, pero no demuestra por sí mismo que ese fuese el precio final por el cual el inmueble podía efectivamente ser arrendado ni, mucho menos, que constituyera el precio obligatorio para un inmueble diferente.

9. La selección del inmueble "más favorable" no sustituye la demostración técnica del daño. La auditoría señala que descartó el inmueble de 620 m² ofrecido a $16.129/m² y seleccionó el de $19.802/m² porque este último resultaba "más favorable al sujeto de control". Esta circunstancia puede disminuir matemáticamente la cuantía estimada, pero no resuelve el problema previo de determinar cuál de los inmuebles es realmente comparable. El principio de favorabilidad no constituye un método de valoración inmobiliaria.

10. El artículo 11 de la Resolución 620 de 2008 no debe utilizarse de manera aislada, pero sí evidencia la necesidad de rigor técnico. Esta Personería solicita que el equipo auditor indique la metodología estadística y valuatoria completa utilizada para establecer el valor de $19.802/m²/mes como representativo del mercado. La Resolución 620 de 2008 exigía rigor en la utilización de información de mercado y contemplaba mecanismos de homogeneización, tratamiento de ofertas y análisis estadístico ,por ello, si el equipo auditor cuestiona el avalúo profesional incorporado por la entidad con fundamento en las exigencias técnicas de dicha Resolución, el ejercicio alternativo utilizado para cuantificar un presunto daño fiscal debe ofrecer un nivel de trazabilidad y justificación técnica suficiente para demostrar que el valor alternativo corresponde efectivamente al inmueble objeto de análisis.

11. El avalúo profesional y el estudio auditor no pueden valorarse con estándares probatorios diferentes. El avalúo incorporado al expediente fue elaborado por un profesional habilitado para el ejercicio de la actividad valuatoria y, como ya se explicó frente a la Observación No. 5, la certificación de inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores RAA reposa en la carpeta física del expediente contractual.

La entidad no sostiene que la existencia de un avalúo profesional impida su contradicción o revisión. Todo avalúo puede ser técnicamente controvertido. Lo que se solicita es que, si ***el equipo auditor pretende sustituir el valor determinado por un profesional habilitado por un valor obtenido mediante su propio ejercicio de mercado, y especialmente si esa sustitución constituye la base para cuantificar un daño fiscal de $66.952.769, se identifique la competencia técnica de quien efectuó dicho análisis y se exponga íntegramente la metodología utilizada.***

Por ello, se solicita informar qué profesional realizó el estudio de mercado y la homologación técnica de los inmuebles, su formación profesional y, en caso de haber actuado como avaluador o realizado una valoración técnica inmobiliaria, la correspondiente acreditación y categoría del RAA que resulte aplicable.

Esta solicitud no pretende afirmar que toda labor de auditoría inmobiliaria exija necesariamente inscripción en el RAA, sino establecer la naturaleza del ejercicio efectuado: si se trató simplemente de una comparación de precios dentro de la auditoría o si materialmente se realizó una valoración inmobiliaria sustitutiva utilizada para fijar un valor cierto de mercado y cuantificar daño fiscal.

12. No se encuentran demostrados suficientemente los elementos del daño fiscal. Este es el punto central frente a la incidencia fiscal. El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado a partir de una lesión al patrimonio público derivada de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente o inoportuna. Para una eventual responsabilidad fiscal deben concurrir los presupuestos establecidos por dicha legislación, entre ellos la existencia del daño y el nexo correspondiente.

La observación cuantifica exactamente el supuesto detrimento en $66.952.769, partiendo de que $13.069.307 era el valor mensual de mercado del inmueble y tratando la diferencia respecto del componente inmobiliario pagado como sobrecosto. Pero si el valor de $13.069.307 proviene de multiplicar directamente los 660 m² por el precio unitario de una sola oferta de 505 m², posterior temporalmente, con una diferencia de área del 23,5 %, sin que se demuestre suficientemente la equivalencia específica de localización y demás atributos que

inciden en el precio, entonces la certeza de la cuantificación del daño depende enteramente de una premisa técnica que se encuentra controvertida.

No basta demostrar que podía existir una opción inmobiliaria más económica. Debe acreditarse que esa opción era efectivamente comparable y satisfacía las necesidades institucionales en condiciones equivalentes y que, como consecuencia de una gestión fiscal jurídicamente reprochable, se produjo una lesión patrimonial cierta y cuantificable.

13. Las necesidades institucionales también forman parte de la comparación exigida por el Decreto 1082 de 2015. El análisis del mercado inmobiliario estatal no se reduce a escoger matemáticamente el menor precio por metro cuadrado. El artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 exige analizar y comparar las condiciones de los bienes que satisfacen las necesidades identificadas por la entidad.
Por ello, para considerar un inmueble como alternativa real al contratado debe analizarse si ofrecía condiciones equivalentes respecto de área funcional, distribución, accesibilidad para los ciudadanos, ubicación, transporte, atención a población vulnerable y personas con discapacidad, seguridad, archivo, espacios de atención al público, oficinas, salas, servicios y demás condiciones requeridas para el funcionamiento de la Personería. La descripción de una oferta inmobiliaria como "sector comercial", con siete salones, bodega y bóveda, no acredita por sí sola que ese inmueble satisficiera integralmente las necesidades institucionales que dieron origen a la contratación.

14. Frente a la incidencia disciplinaria. Por las mismas razones, tampoco resulta procedente derivar automáticamente incidencia disciplinaria de la diferencia obtenida por la auditoría, debe individualizarse el servidor público, el deber funcional concreto presuntamente incumplido, su intervención en la estructuración y ejecución del contrato, la ilicitud sustancial de la conducta y el correspondiente elemento subjetivo. La existencia posterior de una oferta inmobiliaria inferior al canon contratado no demuestra por sí sola que los servidores que participaron en la contratación hubiesen actuado desconociendo sus deberes funcionales.

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente se solicita retirar la Observación Administrativa No. 6 y sus presuntas incidencias fiscal y disciplinaria, por cuanto la metodología expuesta no permite establecer con suficiente certeza que $19.802/m²/mes constituyera el valor real y aplicable al inmueble objeto del Contrato No. 001-2025 durante la vigencia 2025 y, consecuentemente, tampoco permite afirmar que la diferencia calculada constituya un daño patrimonial cierto por $66.952.769. En particular, se solicita valorar que:

1. En el expediente físico sí reposaban referentes económicos adicionales, entre ellos contratos por $20.000.000 y $25.142.810 mensuales, circunstancia que contradice la afirmación de que el avalúo del arrendador fue la "única referencia de precio".
2. El valor fiscal adoptado deriva esencialmente de una única oferta inmobiliaria de 505 m², trasladando directamente su valor unitario a un inmueble de 660 m².
3. La pertenencia a la misma comuna y la descripción "sector comercial" no demuestran por sí solas homogeneidad inmobiliaria.
4. La propia auditoría reconoce una diferencia de área del 23,5 %, pero no se evidencia en la cuantificación un ajuste específico por dicha diferencia, aun cuando el tamaño es utilizado como variable para excluir otros inmuebles.

5. La coincidencia del comparable seleccionado con la mediana de la muestra no demuestra técnicamente la equivalencia entre ambos inmuebles, particularmente cuando la propia auditoría reconoce heterogeneidad entre los elementos de la muestra.
6. Debe acreditarse la comparabilidad temporal entre las ofertas consultadas y las condiciones efectivamente existentes durante la ejecución contractual de 2025.
7. Debe diferenciarse un precio publicado de oferta de un canon efectivamente negociado y contratado.
8. La afirmación de que el referente seleccionado es "más favorable" al sujeto de control no sustituye la obligación de demostrar previamente que dicho referente es técnicamente comparable.
9. Debe informarse la metodología técnica completa y la cualificación del profesional responsable del ejercicio mediante el cual se fijó $19.802/m²/mes como valor de mercado, particularmente cuando ese valor constituye la premisa determinante para cuantificar un presunto detrimento patrimonial.
10. Finalmente, para configurar la incidencia fiscal no basta acreditar que existían ofertas inmobiliarias de menor valor; debe demostrarse una lesión patrimonial cierta y cuantificable y su correspondiente nexo causal, presupuesto que se encuentra directamente controvertido al no estar suficientemente demostrado el valor de mercado utilizado como contractual.

Finalmente y como argumento eminentemente residual, en el evento de que lo expuesto no sea de recibo ha de tenerse en cuenta que el código civil y el código de comercio, admiten el pacto libre del canon de arrendamiento como elemento esencial[4] de tal contrato a las partes, por lo que con acierto la doctrina ha dicho:

"c) En lo atinente a locales comerciales, si bien los reajustes, como el canon, pueden ser libremente pactados por las partes, cuando ocurriere que el arrendatario tiene derecho a la renovación del contrato y las partes no logran ponerse de acuerdo en el valor del nuevo canon, cualquiera de los contratantes podrá acudir a la definición judicial del canon . No sobra aclarar que esta determinación judicial del contenido sólo se aplica en el evento mencionado."[5]

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (7) - DOBLE PAGO DEL MOBILIARIO Y ARRENDAMIENTO DE BIENES MUEBLES BAJO CAUSAL DE CONTRATACIÓN DIRECTA PREVISTA PARA INMUEBLES DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

Condición. El avalúo adoptado declara expresamente: "El inmueble tiene aires acondicionados y mobiliario que hace parte de este avalúo" y "El valor del inmueble incluye los muebles y divisiones de oficina relacionados en el informe". No obstante, la entidad **pactó $1.000.000 mensuales adicionales "equivalente al canon de arrendamiento del mobiliario", de modo que el mobiliario** se remunera dos veces: una dentro del 1% aplicado sobre el valor comercial que ya lo incluye, y otra como canon separado.

[4] Acorde a la definición de este tipo de elementos -cláusulas- del artículo 1501 del Código Civil.
[5] BOHÓRQUEZ ORDUZ, Antonio. DE LOS NEGOCIOS JURÍDICOS EN EL DERECHO PRIVADO COLOMBIANO – DE ALGUNOS CONTRATOS EN PARTICULAR. Vol. 3. Segunda Edición. 2013. Pag. 125 y siguientes. Ediciones Doctrina y Ley.

El mobiliario, además, se describe como **usado y de segunda mano**, sin avalúo propio, sin inventario valorizado y sin estudio de mercado del alquiler de muebles. Adicionalmente, la causal invocada (art. 2, num. 4, lit. i) Ley 1150 de 2007) y su reglamento (art. 2.2.1.2.1.4.11 Decreto 1082 de 2015) se refieren exclusivamente al arrendamiento de **inmuebles**, no de bienes muebles, sin que la entidad haya justificado la modalidad de selección para ese componente.

Criterio. Artículo 2, numeral 4, literal i), de la Ley 1150 de 2007 (alcance de la causal de contratación directa, limitada a bienes inmuebles); artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.11, 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015; artículos 3, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 (deberes de la supervisión); artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, este último modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020; artículo 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina posiblemente en la estructuración conjunta e indiferenciada de dos objetos de naturaleza jurídica distinta; omisión de tasación independiente del componente mueble.

Efecto. Pago duplicado por el mismo bien y elusión de la modalidad de selección aplicable al componente mueble. con un presunto detrimento patrimonial determinado en **$11.145.658** para la vigencia 2025, conforme al siguiente análisis:

CONCEPTO	VALOR
Períodos 01 a 07, sin IVA: $1.000.000 × 7	$7.000.000
Períodos 08 a 11, base gravable depurada de IVA: ($1.000.000 ÷ 1,19) × 4 = $840.336 × 4	$3.361.344
Período final de 28 días: $840.336 × 28/30	$784.314
PRESUNTO DETRIMENTO PATRIMONIAL COMPONENTE MOBILIARIO, vigencia 2025	**$11.145.658**

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (7) – CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL. NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

La Personería de Barrancabermeja no acepta la observación en los términos formulados ni las presuntas incidencias fiscal y disciplinaria, toda vez que la conclusión según la cual existió un "doble pago" del mobiliario parte de una inferencia que no se encuentra suficientemente demostrada técnica ni económicamente.
Debe diferenciarse entre la circunstancia de que el avalúo comercial haga referencia a la existencia de mobiliario dentro del inmueble y señale que este "hace parte" o se encuentra "incluido" en el informe, y una conclusión sustancialmente distinta: que el valor comercial de $1.906.422.000 hubiese incorporado una valoración económica individualizada de dichos bienes muebles y que, consecuentemente, el canon correspondiente al inmueble ya estuviese remunerando su uso.

1. La mención del mobiliario dentro del avalúo no demuestra por sí misma que existiera una doble remuneración. La observación sostiene que el mobiliario fue pagado dos veces porque el avalúo señala que: "El inmueble tiene aires

acondicionados y mobiliario que hace parte de este avalúo" y que: "El valor del inmueble incluye los muebles y divisiones de oficina relacionados en el informe".

A partir de dichas expresiones, el equipo auditor concluye que el componente mobiliario ya estaba remunerado dentro del valor comercial del inmueble y que, por tanto, el pago adicional de $1.000.000 mensuales constituyó un segundo pago por la misma prestación. Sin embargo, esa conclusión requiere una demostración técnica adicional y se aparta de que el canon causado se reconoció por el uso del inmueble y sus inmuebles por destinación o adhesión, tratándose entonces del mismo contrato sobre el predio con sus contenidos y sin duda, entre los mismos extremos contractuales.

Debe establecerse concretamente si dentro de los $1.906.422.000 determinados por el profesional avaluador existe un valor económico específico atribuible al mobiliario; cuáles bienes fueron efectivamente valorados; cuál fue el valor individual o global asignado a estos; qué metodología se utilizó para establecer dicho valor y, especialmente, en qué proporción ese eventual valor incidió en la determinación del valor comercial final del inmueble.

La sola expresión según la cual determinados bienes "hacen parte" o se encuentran "incluidos" en un informe valuatorio no permite concluir automáticamente que el canon correspondiente al inmueble estuviera remunerando económicamente el arrendamiento independiente de esos bienes muebles. En consecuencia, antes de afirmar que existió un doble pago, lo que es inconsecuente con el uso y la naturaleza del bien, además de implicar ahorro para la Personería, resulta necesario identificar y cuantificar el supuesto primer pago.

2. La observación no identifica cuál fue el valor del mobiliario supuestamente incorporado dentro de los $1.906.422.000. Este aspecto resulta especialmente relevante para la incidencia fiscal.

Si la tesis de la auditoría consiste en que el mobiliario fue pagado una primera vez a través del canon del inmueble y una segunda vez mediante el valor mensual de $1.000.000, debe establecerse cuánto del valor comercial de $1.906.422.000 correspondía específicamente a los muebles. La observación no presenta dicha desagregación, No se identifica qué suma del avalúo corresponde al inmueble, qué suma corresponde al mobiliario, cuál corresponde a las divisiones de oficina, ni cuál sería el valor atribuible a los aires acondicionados. Sin establecer el valor económico de esos componentes dentro del avalúo no puede afirmarse que los $1.000.000 mensuales constituyan una segunda remuneración de una prestación previamente pagada.

3. El pago de $1.000.000 mensuales tuvo una contraprestación material. El análisis fiscal debe igualmente considerar que el componente de $1.000.000 mensuales no correspondió, en principio, a una erogación carente de contraprestación. Durante la ejecución contractual, la Personería contó con el uso del mobiliario dispuesto para el funcionamiento de la sede institucional, por consiguiente, para establecer daño patrimonial no basta demostrar que existió un pago. Debe demostrarse que ese pago produjo una lesión al patrimonio público, bien porque no existió contraprestación, porque la contraprestación carecía de utilidad para la entidad o porque se pagó efectivamente dos veces por con exactitud el mismo concepto.

La Ley 610 de 2000 exige para la responsabilidad fiscal la existencia de daño patrimonial y nexo causal, además de la conducta correspondiente. En este caso, el cálculo de $11.145.658 parte de considerar la totalidad del componente mobiliario pagado durante 2025 como detrimento, es decir, equivale materialmente a atribuir valor cero a la contraprestación recibida.

Si los bienes muebles estuvieron efectivamente a disposición y servicio de la Personería durante la ejecución contractual, no resulta suficiente afirmar que todo lo pagado por ellos constituye automáticamente daño fiscal. Primero debe demostrarse que ese uso ya había sido íntegramente remunerado mediante otro componente del contrato, lo que visto está no ocurrió y habría sido mas oneroso para la entidad comprar ese equipamiento, o como pareciera lo considera el ente de control, avaluar el mobiliario y celebrar un contrato independiente.

4. El presunto detrimento de $11.145.658 presupone, sin demostrarlo, que el mobiliario ya estaba pagado en un 100 %. La metodología utilizada para cuantificar el hallazgo toma el 100 % de los pagos correspondientes al mobiliario y los convierte en detrimento patrimonial. Esto significa que el cálculo presupone que cada peso pagado por concepto de mobiliario fue un pago duplicado, sin que aritméticamente esto pueda sostenerse, además obviando que por lógica elemental el valor del canon de un inmueble con amoblamiento es superior al de un inmueble que se arrienda totalmente desocupado, nótese que este cuenta con elementos de alto costo como lo son los equipos de aire acondicionado, que dadas las altas temperaturas de este Distrito, son necesarios, no suntuosos.

Mientras no se demuestren dichos presupuestos, la cifra de $11.145.658 representa la sumatoria de los pagos efectuados por el uso del mobiliario, pero no demuestra por sí misma un daño patrimonial por idéntica cuantía.

5. No existe una disposición citada en la observación que imponga específicamente un avalúo independiente de los muebles como requisito del arrendamiento. La observación reprocha igualmente que los muebles no contaran con "avalúo propio". No se cuenta con disposición jurídica concreta de carácter imperativo que establecía para la época de los hechos, ni hoy, la obligación de obtener un avalúo profesional independiente del mobiliario como requisito previo para su arrendamiento.

Las normas invocadas en el criterio establecen deberes de planeación, determinación del valor, análisis del sector, responsabilidad y supervisión, pero de ellas no se desprende automáticamente que todo arrendamiento de bienes muebles deba encontrarse precedido de un avalúo técnico individual de cada elemento. Lo jurídicamente exigible era contar con elementos suficientes para justificar la razonabilidad económica de la contratación. Por consiguiente, una eventual insuficiencia en la documentación de la valoración del mobiliario puede ser analizada desde la perspectiva de la planeación contractual, pero no puede transformarse automáticamente en un daño fiscal equivalente al 100 % de los pagos efectuados, especialmente cuando existió una contraprestación material.

6. Debe diferenciarse la inexistencia de avalúo de la inexistencia de inventario o identificación de los bienes. Igualmente debe distinguirse entre un avalúo comercial de los muebles y un inventario que permita determinar cuáles bienes fueron entregados para uso de la Personería, y teniendo en cuenta que dentro del expediente contractual, existen registros fotográficos que permiten identificar el

mobiliario que efectivamente está a disposición de la entidad, dichos elementos deben ser valorados integralmente.

La ausencia de una tasación individual de cada silla, escritorio, división o elemento utilizado no equivale a demostrar que los bienes no existieron o que la Personería no los uso para el cumplimiento de sus funciones misionales. Por tanto, el análisis fiscal debe partir de la realidad de la ejecución contractual y no únicamente de una eventual deficiencia documental, que se dio por la omisión del equipo auditor al obviar la revisión de las carpetas del contrato, apartándose de uno de los elementos expresamente señalados como elementos de la auditoria, acorde a lo dispuesto por la GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT, que textualmente prevé:

"1.2.6.3 Confianza y aseguramiento en la auditoría
Las auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal proporcionan información con base en evidencia suficiente y apropiada. Los auditores deben llevar a cabo procedimientos para reducir o administrar el riesgo de llegar a conclusiones inadecuadas. Sin embargo, debido a limitaciones inherentes, las auditorías nunca pueden ofrecer una seguridad absoluta."

7. Sobre la modalidad de selección aplicable al componente mobiliario. En este punto resulta necesario efectuar una precisión, el literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 contempla como causal de contratación directa "el arrendamiento o adquisición de inmuebles". Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 reglamenta específicamente el arrendamiento de bienes inmuebles. En consecuencia, se reconoce que la causal legal se encuentra formulada respecto de bienes inmuebles. Sin embargo, para determinar las consecuencias jurídicas de la inclusión de mobiliario dentro del contrato debe analizarse la estructura material y económica de la contratación, la relación funcional de dichos elementos con el inmueble y con la necesidad institucional satisfecha, así como la incidencia económica real del componente mobiliario dentro del negocio celebrado, la Personería no contrató autónomamente un conjunto de muebles desvinculado del inmueble, sino una sede institucional dotada con determinados elementos necesarios para su utilización inmediata, ello no elimina la necesidad de justificar jurídicamente el tratamiento contractual dado al componente mobiliario, pero sí impide equiparar automáticamente una eventual deficiencia en la modalidad o en su justificación con la existencia de daño fiscal. Son cuestiones jurídicas distintas: Una eventual irregularidad en la selección contractual no demuestra, por sí misma, que los recursos pagados hayan desaparecido o que la entidad no hubiese recibido contraprestación.

8. Debe analizarse el principio de eficiencia frente a la solución contractual integral. La contratación partió de la necesidad concreta que pretendía satisfacer la entidad: disponer de una sede que permitiera garantizar la continuidad del funcionamiento institucional y la atención a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, la disponibilidad conjunta del inmueble y determinados elementos de mobiliario pudo representar una solución funcional que evitaba que la Personería tuviera que adelantar separadamente procesos de adquisición, traslado, instalación o arrendamiento de bienes necesarios para la puesta en funcionamiento de la sede, cumpliendo de esta forma con los fines y principios de la función pública,

desarrollados por el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 2 de la Ley 909 de 2004[6] y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998[7].

Resulta inocuo considerar que debía procederse con un avalúo del mobiliario con que se recibió el inmueble arrendado, además de la onerosidad de tal gestión, los bienes muebles, que de acuerdo a la definición del código civil[8] han de tenerse como por adhesión o destinación, según sea el caso, fueros simplemente tenidos en cuenta para la cuantificación del canon de arrendamiento, con un precio simbólico que raya en lo irrisorio, pero que resulta comprensible dado el uso que se iba a dar al inmueble que los contiene, ahora pretender, si es lo que se cuestiona, desatar un proceso contractual por el mobiliario que forma parte del inmueble que los contiene además de dispendioso y oneroso riñe con la lógica elemental, que permite arrendar inmuebles con equipamiento, en especial con los extremos de la relación jurídico negocial son los mismos, respecto de un contrato que la ley y la doctrina definen como consensual, pero que se formaliza y constituye fuente de prueba *ad probationem*, por ser la Personería una entidad pública.

Este aspecto no releva a la entidad de sus deberes de planeación y justificación económica, pero debe ser valorado al establecer si materialmente existió una gestión antieconómica o si, por el contrario, los recursos pagados tuvieron una contraprestación destinada al cumplimiento de los fines institucionales.

9. La eventual discusión sobre la modalidad contractual no demuestra el daño fiscal, debe evitarse confundir dos planos jurídicos diferentes, por una parte, puede discutirse si la inclusión del componente mobiliario dentro de un contrato celebrado mediante la causal de contratación directa para arrendamiento de inmueble se encontraba suficientemente justificada. Por otra, para configurar responsabilidad fiscal debe demostrarse una lesión patrimonial cierta. La Ley 610 de 2000 establece separadamente como elementos de responsabilidad fiscal la conducta dolosa o culposa del gestor fiscal, el daño patrimonial y el nexo causal entre ambos, por tanto, aun si el órgano de control considerara que el componente mobiliario debió recibir un tratamiento contractual diferente, esa conclusión no permite convertir automáticamente en detrimento todo lo pagado, particularmente cuando los bienes fueron utilizados por la entidad.

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente se solicita retirar la presunta incidencia fiscal por valor de $11.145.658 y la incidencia disciplinaria atribuida a la Observación No. 7, teniendo en cuenta que:

1. La sola expresión del avalúo según la cual el mobiliario se encontraba "incluido" o "hacía parte" del informe no demuestra que el valor comercial de

---

[6] En su numeral 1°.

[7] Que prevé:

"**ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.** La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.

[8] En sus artículos 656 al 658.

$1.906.422.000 incorporara una valoración económica individualizada de dichos bienes ni que el canon del inmueble remunerara su arrendamiento.

2. La observación no determina cuál era el valor del mobiliario supuestamente incluido dentro de los $1.906.422.000, por lo que no identifica ni cuantifica el supuesto primer pago que permitiría hablar técnicamente de un "doble pago".
3. Para considerar la totalidad de los $11.145.658 como detrimento debe demostrarse que el 100 % de ese valor ya había sido remunerado por otro concepto, circunstancia que no surge automáticamente de las expresiones contenidas en el avalúo.
4. Durante la ejecución contractual existió una contraprestación material consistente en el uso del mobiliario destinado al funcionamiento de la sede, circunstancia que debe ser considerada para establecer la existencia real de daño patrimonial.
5. Las normas citadas en la observación no identifican una obligación específica de contar con un avalúo profesional independiente de cada bien mueble como requisito para su arrendamiento.
6. Si bien la causal de contratación directa establecida en el literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 está referida al arrendamiento o adquisición de inmuebles, una eventual discusión sobre el tratamiento jurídico del componente mobiliario no equivale por sí misma a demostrar daño fiscal.
7. Una eventual deficiencia de planeación, valoración o justificación de la modalidad de selección debe analizarse en su ámbito correspondiente y no permite presumir que todo valor pagado constituye detrimento patrimonial, cuando existió una prestación efectivamente recibida por la entidad.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (8) - DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN EN LOS ESTUDIOS PREVIOS Y EN EL PLAZO CONTRACTUAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. Los estudios previos fechados en **enero de 2025** establecen que "la vigencia del contrato será de once (11) meses ... sin exceder el 31 de Diciembre de **2024**", y su acápite de valor razona sobre "la vigencia 2024". Los estudios previos de la adición (noviembre de 2025) reproducen íntegramente el mismo texto, incluidas las referencias a la vigencia 2024 y al avalúo ya vencido.

El contrato se pactó por 11 meses cuando la necesidad de una sede permanente de la entidad es anual y previsible, obligando a una adición de **28 días** por $19.600.000 tramitada el 26 de noviembre de 2025 para cubrir el último mes del año.

Criterio. Art. 25, num. 7 y 12, Ley 80 de 1993; art. 87 Ley 1474 de 2011; arts. 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 (estudios y documentos previos), en particular su numeral 2, sobre el objeto a contratar y su plazo

Causa. Obedece posiblemente a la Elaboración de estudios previos por réplica de plantillas de vigencias anteriores sin control de calidad documental; deficiente programación del plazo frente a una necesidad de carácter permanente.

Efecto. Documentos previos con información inconsistente e inidónea como soporte del contrato; fraccionamiento temporal innecesario del plazo y trámite adicional evitable; riesgo de interrupción del servicio de un órgano de control al cierre de la vigencia.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (8) – SE ACEPTA LA OBSERVACION.

La Personería Distrital de Barrancabermeja acepta como oportunidad de mejora fortalecer la revisión de los estudios previos, particularmente frente a las referencias erróneas a la vigencia 2024, las cuales corresponden a inconsistencias de carácter formal derivadas de la elaboración documental y no afectaron la ejecución ni la finalidad del Contrato No. 001-2025.

De igual manera, en lo sucesivo y en la medida en que las condiciones presupuestales, administrativas y contractuales lo permitan, se procurará estructurar los contratos de arrendamiento para cubrir la totalidad de la anualidad, evitando trámites adicionales que puedan ser previstos desde la etapa de planeación. No obstante, se precisa que la celebración inicial del contrato por once (11) meses y su posterior adición por veintiocho (28) días no constituye, por sí misma, una irregularidad administrativa, disciplinaria o fiscal, toda vez que la adición fue tramitada formalmente para garantizar la continuidad de la sede y de la prestación del servicio, sin que se evidencie interrupción del servicio ni detrimento patrimonial derivado exclusivamente de la duración inicialmente pactada, debiendo agregarse que se trato de observar el principio de anualidad de caja[9].

En consecuencia, se acoge la recomendación como medida de mejora en la planeación y control documental, precisando que la contratación por once meses y su posterior adición no comportó por sí sola afectación al patrimonio público ni permite inferir responsabilidad disciplinaria o fiscal.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (9) - MOTIVACIÓN INSUFICIENTE DE LA NO EXIGENCIA DE GARANTÍAS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. El expediente justifica la no exigencia de garantías afirmando que "**no se exigirá garantía, toda vez que las partes integrantes del acuerdo así lo establecen**", sobre un contrato cuyo valor total ejecutado asciende a $250.600.000 y en el que el arrendador asume obligaciones de mantenimiento, reparación y entrega del inmueble con impuestos y servicios al día.

Criterio. Art. 7 Ley 1150 de 2007; art. 2.2.1.2.1.4.5 Decreto 1082 de 2015 (la no exigencia es **facultativa y debe justificarse en el análisis de riesgos**, no acordarse por las partes); art. 4 Ley 80 de 1993.

Causa. Probablemente a confusión entre una decisión unilateral motivada de la entidad y un acuerdo bilateral; matriz de riesgos genérica que no evalúa el riesgo de incumplimiento de las obligaciones del arrendador y confusión entre la no exigencia de garantías, facultad que el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015 confiere expresamente a la entidad en la contratación directa y la justificación que esa misma norma impone como condición del ejercicio de la facultad.

[9] previsto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, por el cual se estableció el Estatuto Orgánico de Presupuesto (por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto).

Efecto. Ausencia de cobertura frente a los riesgos de incumplimiento de obligaciones de conservación y de saneamiento del inmueble, con la consecuente exposición patrimonial de la entidad.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (9) . SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Frente a la presente observación, la Personería Distrital de Barrancabermeja precisa que, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, en los procesos de contratación directa la exigencia de garantías no es obligatoria, correspondiendo a la entidad determinar su procedencia de acuerdo con las características y riesgos de cada contratación. En consecuencia, la no exigencia de una póliza dentro del Contrato de Arrendamiento No. 001-2025 no constituye por sí misma una irregularidad, pues se trataba de una facultad expresamente reconocida por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, se reconoce que la expresión utilizada en los estudios previos, según la cual no se exigirían garantías "toda vez que las partes integrantes del acuerdo así lo establecen", pudo desarrollarse con mayor precisión y profundidad, explicando expresamente los riesgos analizados y las razones por las cuales la entidad consideró innecesaria la constitución de garantías. No obstante, debe valorarse que dentro de las condiciones contractuales se estableció que el canon de arrendamiento sería cancelado mes vencido, circunstancia que disminuía la exposición económica de la entidad, al no existir entrega anticipada de recursos al arrendador y encontrarse el pago condicionado al correspondiente período de uso y goce del inmueble.

De igual manera, la naturaleza propia del contrato de arrendamiento establece obligaciones recíprocas para arrendador y arrendatario y contempla mecanismos legales para exigir su cumplimiento, circunstancia que también debe ser considerada al analizar el nivel de exposición contractual asumido por la entidad.

Por lo anterior, esta Personería acoge la observación como una oportunidad de mejora respecto de la suficiencia de la motivación consignada en los estudios previos, y en los futuros procesos de arrendamiento fortalecerá el análisis de riesgos y la justificación expresa de la decisión de exigir o no garantías. Asimismo, se estudiará, atendiendo la naturaleza, cuantía y riesgos concretos de cada contrato, qué amparos podrían resultar pertinentes.

Se precisa, sin embargo, que la oportunidad de mejora corresponde a la motivación documental de la decisión y no a una obligación legal de exigir póliza, pues el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015 establece expresamente que en la contratación directa la exigencia de garantías no es obligatoria, además debe tenerse en cuenta que los artículos 1995 y 2000 permiten al arrendatario, en ese caso la Personería Distrital de Barrancabermeja ejercer el derecho de retención, si fuese el caso, frente a una situación que lo amerite, lo que sin duda, permite obviar garantías, que además se reitera no son imperativas, ni se estilan para los contratos de arrendamiento respecto del arrendador.

En consecuencia, se solicita que la observación sea entendida exclusivamente como una medida de fortalecimiento de la planeación contractual, teniendo en cuenta que durante la ejecución del contrato no se materializó un daño patrimonial

derivado de la ausencia de garantía, y que la decisión de no exigirla se encontraba dentro de las facultades reconocidas legalmente a la entidad.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (10) - INCONSISTENCIAS EN LA IDENTIFICACIÓN JURÍDICA Y FÍSICA DEL INMUEBLE DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. i. El estado de cuenta del impuesto predial vigente registra como propietario a "DAVIVIENDA CORPORACIÓN COLOMBIANA", sin actualización a favor del arrendador. **ii.** La anotación 003 del folio 303-41097 registra la transferencia a Javier Humberto Ochoa Castro mediante Escritura 2859 del 29/12/2023 bajo la especificación "TRANSFERENCIA DE DOMINIO A TÍTULO DE LEASING HABITACIONAL DE VIVIENDA FAMILIAR", con valor del acto de $5.190.000, respecto de un inmueble de destinación comercial; la anotación 004 corresponde a una escritura aclaratoria "en cuanto al acto específico objeto de transferencia". **iii.** Las áreas del inmueble difieren según la fuente: 660 m² (avalúo v.1), 701 m² (avalúo v.2), 679 m² (catastro), 453,91 m² (área privada registral) y 312,00 m² (área privada medida). **iv.** El objeto contractual y la dirección de notificaciones de la entidad citan "Calle 49 No. 5-34", mientras el folio y el catastro identifican "Calle 49 No. 5-28/30/34".

Criterio. Art. 25, num. 7, Ley 80 de 1993; art. 2.2.1.1.2.1.1 Decreto 1082 de 2015.
Causa. Al parecer obedece a una verificación documental incompleta en la etapa precontractual; ausencia de inspección técnica y de conciliación de áreas por parte de la entidad.

Efecto. Indeterminación del objeto y de la base de cálculo del canon; imposibilidad de verificar la correspondencia entre el área efectivamente recibida y el precio pagado; riesgos jurídicos sobre la aptitud del título para el arrendamiento comercial pactado.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (10). SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Frente a la presente observación, la Personería de Barrancabermeja considera necesario precisar que las diferencias documentales identificadas por el equipo auditor no permiten concluir, por sí mismas, que existiera indeterminación sobre el inmueble efectivamente tomado en arrendamiento, toda vez que durante la ejecución contractual el bien estuvo plenamente individualizado, fue materialmente recibido y destinado al funcionamiento de la sede institucional.

En primer lugar, respecto de la titularidad del inmueble, debe otorgarse prevalencia al Certificado de Tradición y Libertad, como documento en el cual consta la situación jurídica y la tradición del bien. Según la propia observación, la anotación 003 del folio de matrícula inmobiliaria No. 303-41097 registra la transferencia del dominio a favor de Javier Humberto Ochoa Castro, mediante Escritura Pública No. 2859 del 29 de diciembre de 2023. Por tanto, el hecho de que el estado de cuenta del impuesto predial continuara registrando un propietario anterior evidencia, en principio, una falta de actualización de la información tributaria o catastral, pero no permite desconocer la titularidad inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria ni afirmar que el arrendador careciera de legitimación respecto del inmueble.

Igualmente, las expresiones consignadas en las anotaciones registrales relacionadas con "leasing habitacional de vivienda familiar" y su posterior escritura aclaratoria deben analizarse integralmente con el contenido de los respectivos instrumentos públicos y no únicamente a partir de la denominación resumida que aparece en una anotación registral. Si la propia anotación 004 corresponde a una escritura aclaratoria "en cuanto al acto específico objeto de transferencia", esta circunstancia debe ser valorada antes de inferir la existencia de un riesgo jurídico sobre la aptitud del título.

En segundo lugar, respecto de las diferentes áreas mencionadas por la auditoría, no todas las cifras necesariamente representan la misma magnitud física o jurídica. En inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal pueden coexistir conceptos distintos como área privada construida, área privada libre, áreas comunes y participación sobre bienes comunes determinada mediante coeficientes de copropiedad. La Ley 675 de 2001 establece precisamente que la propiedad sobre los bienes privados implica derechos de copropiedad sobre los bienes comunes y dispone que los coeficientes se determinan, como regla general, con fundamento en el área privada construida; además, para edificios o conjuntos de uso mixto o comercial contempla criterios específicos de ponderación.

En consecuencia, la existencia de referencias a 679 m², 453,91 m² o 312 m² no permite afirmar automáticamente que exista contradicción, sin determinar previamente qué concepto técnico representa cada una de esas superficies y si corresponden a área construida, área privada registral, área medida, terreno o participación asociada al régimen de propiedad horizontal.

Respecto de las referencias a 660 m² y 701 m² contenidas en el avalúo, como se explicó al responder la Observación No. 5, no existen dos avalúos diferentes en el expediente. Lo que se evidencia son inconsistencias internas dentro de un mismo documento técnico, posiblemente asociadas a errores materiales o de transcripción, cuya naturaleza corresponde aclarar al profesional avaluador que elaboró el informe. Por tanto, no resulta procedente presentar dichas cifras como provenientes de dos avalúos independientes.

En cuanto a la dirección, la referencia contractual a Calle 49 No. 5-34 y la identificación registral y catastral Calle 49 No. 5-28/30/34 tampoco demuestran por sí mismas que se trate de inmuebles diferentes, especialmente cuando existe un mismo folio de matrícula inmobiliaria y demás elementos jurídicos y físicos que permiten individualizar el bien. La nomenclatura abreviada utilizada contractualmente debe contrastarse con la identificación predial, catastral y registral integral antes de concluir que existió indeterminación del objeto contractual. Por lo anterior, no se comparte el efecto atribuido por la auditoría en cuanto a una supuesta "indeterminación del objeto" o "imposibilidad de verificar la correspondencia entre el área efectivamente recibida y el precio pagado". El inmueble fue efectivamente identificado, entregado, recibido y utilizado como sede institucional de la Personería durante la ejecución del contrato.

Adicionalmente, el canon fue pactado de manera global por el arrendamiento del inmueble con amoblamiento y no como resultado de multiplicar contractualmente un determinado número de metros cuadrados por una tarifa unitaria por metro cuadrado. El arrendamiento se celebró sobre un cuerpo cierto[10], no por cabida,

[10] Artículo 1889 del Código Civil.

conceptos elementales para la negociación de inmuebles. Por ello, las diferencias entre las distintas clases de áreas consignadas en documentos registrales, catastrales y técnicos no permiten concluir automáticamente que la Personería pagó por metros cuadrados que no recibió.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Personería reconoce como oportunidad de mejora la necesidad de fortalecer, en futuros contratos de arrendamiento, la conciliación previa de la información registral, catastral, predial y técnica del inmueble, dejando claramente identificados en los estudios previos el folio de matrícula inmobiliaria, número predial o catastral, nomenclatura y las diferentes clases de área que correspondan.

En consecuencia, se solicita que la observación sea reconsiderada en cuanto afirma la existencia de indeterminación del objeto contractual, teniendo en cuenta que las diferencias advertidas corresponden a fuentes y conceptos que deben ser previamente individualizados y conciliados, sin que se haya demostrado que la entidad recibió un inmueble distinto al contratado, que hubiese pagado por un área no recibida o que se hubiera materializado afectación patrimonial alguna.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (11) - SUPERVISIÓN MERAMENTE FORMAL: ACTAS DE CUMPLIMIENTO PARCIAL DE CONTENIDO VACÍO Y SIN VERIFICACIÓN MATERIAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. Las once actas parciales (GCC-F-036, Versión 02) que soportaron los pagos de la vigencia contienen una **única frase formularia idéntica** en todos los períodos: ***"Se deja constancia que para la fecha el contratista ha cumplido a cabalidad con el objeto del contrato"***. Ninguna de ellas consigna: verificación del estado de conservación del inmueble, ni del cumplimiento de las obligaciones de mantenimiento y reparación a cargo del arrendador; verificación del área efectivamente entregada y usada, cuando el expediente registra cinco áreas distintas para el mismo inmueble (660 / 701 / 679 / 453,91 / 312,00 m²); inventario del mobiliario por el cual se pagaban $1.000.000 mensuales adicionales (solo un Excel sin firmas en la etapa precontractual); constancia sobre el pago de impuestos y servicios públicos a cargo del arrendador; ni (v) análisis alguno sobre la composición del precio pagado. El balance económico de todas las actas registra $21.000.000 íntegros como canon ejecutado, incluso en las actas 008 a 011, cuyas facturas discriminan IVA.

Criterio. Arts. 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; **Manual de Contratación GCC-M-001 v.03, numeral 1.2**, obligaciones del supervisor Nos. 4 (verificación documental de la ejecución), **7** (certificación de recibo a satisfacción) y **15** (controlar y comprobar la calidad de lo requerido y la cantidad de los recursos utilizados **para efecto del pago**); numeral 6 del mismo Manual (verificación previa del "cumplimiento satisfactorio de dicha ejecución"); art. 26, num. 1 y 2, de la Ley 80 de 1993; arts. 1 y 2 de la Ley 87 de 1993 (autocontrol); art. 209 C.P.

Causa. Probablemente por el uso del formato de acta parcial como trámite habilitante del pago y no como instrumento de control; inexistencia de una lista de chequeo de verificación material aplicable a los contratos de arrendamiento; concentración de la supervisión en un único servidor sin instancia de revisión independiente.

Efecto. La entidad autorizó doce erogaciones por $250.600.000 sin que ningún documento acredite una verificación material de lo recibido. La certificación de "cumplimiento a cabalidad" carece de respaldo verificable y, en consecuencia, no constituye prueba idónea del recibo a satisfacción para efectos del pago.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (11). NO SE ACEPTA EN LA FORMA COMO ESTÁ PLANTEADA.

No se acepta la observación en los términos planteados. La supervisión del Contrato No. 001-2025 debe analizarse atendiendo a la naturaleza propia del contrato de arrendamiento, cuya prestación principal consiste en garantizar el uso y goce continuo del inmueble. La entrega material del bien se efectúa al inicio del contrato y no constituye una actuación que deba repetirse mensualmente. Durante la ejecución, la Personería utilizó de manera permanente el inmueble como sede institucional, y mensualmente el supervisor suscribió las respectivas actas parciales, dejando constancia del cumplimiento del objeto contractual como requisito previo para autorizar el pago.

Asimismo, respecto del mobiliario, existe un informe detallado de los bienes efectivamente entregados y el correspondiente registro fotográfico, por lo que no resulta acertado afirmar que no existía soporte de su entrega y utilización.

Si bien los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 imponen el deber de efectuar seguimiento a la ejecución contractual, ello no significa que cada acta mensual deba reproducir todas las verificaciones realizadas durante la ejecución, en especial las correspondientes al inicio del contrato, cuando la tenencia del bien se recibió, ni que la utilización de una expresión uniforme permita concluir, por sí sola, que la supervisión fue inexistente o meramente formal.

No obstante, la Personería acoge la observación como oportunidad de mejora documental y fortalecerá en adelante el contenido de las actas de supervisión, incorporando verificaciones más detalladas de las obligaciones contractuales, sin que ello implique reconocer que durante la ejecución del Contrato No. 001-2025 no se hubiera ejercido supervisión o que los pagos se hubieran realizado sin recibir la contraprestación contratada, cuando es un hecho notorio que esto ocurrió.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (12) - MODIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS DEL CONTRATO SIN ACTO MODIFICATORIO, SIN CONCEPTO PREVIO DEL SUPERVISOR Y SIN INTERVENCIÓN DEL COMITÉ DE SUPERVISIÓN DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición: A partir del período 08 (03/08/2025) el arrendador dejó de cobrar mediante cuenta de cobro y comenzó a expedir facturas electrónicas en calidad de "Responsable del impuesto sobre las ventas - IVA", descomponiendo el mismo precio de $21.000.000 en base gravable de $17.647.059 e IVA de $3.352.941.

La entidad aceptó, tramitó y pagó cinco facturas así estructuradas (FV1 a FV5) por un IVA acumulado de $16.541.176, ajustó en consecuencia todas sus retenciones e incorporó la Rete-IVA del 15%, sin que obre en el expediente:

i. otrosí o acta de modificación del contrato;

ii. concepto previo del supervisor sobre la modificación de las condiciones económicas;
iii. constancia de convocatoria del Comité de Supervisión, competente por el Manual para resolver los aspectos tributarios del contrato en ejecución; ni
iv. análisis presupuestal sobre la suficiencia de la apropiación frente a un impuesto no previsto.

Las actas parciales 008 a 011, contradictoriamente, siguen declarando "RÉGIMEN TRIBUTARIO: NO RESPONSABLE DE IVA" mientras aprueban el pago de facturas con IVA discriminado, y el Acta Final y de Liquidación no menciona el impuesto en absoluto, liquidando la totalidad como canon.

Criterio: Manual de Contratación GCC-M-001 v.03, numeral 1.2, obligación del supervisor No. 14: "emitir concepto previo sobre la suspensión, reiniciación, modificación... y, en general, en todos los eventos que impliquen la modificación de las condiciones y términos contractuales", y No. 18 (velar por el soporte presupuestal y solicitar las modificaciones necesarias); numeral 1.3 (competencia del Comité de Supervisión en materia tributaria); arts. 40 de la Ley 80 de 1993; art. 209 C.P.

Causa: Se origina probablemente en la tramitación del pago como operación rutinaria de tesorería, sin análisis jurídico-tributario del cambio de régimen del contratista; omisión del deber de concepto previo; inoperancia del Comité de Supervisión como instancia de control; desactualización de los formatos de acta frente a la realidad tributaria del contratista.

Efecto: Mutación sustancial de la ecuación económica del contrato al margen de todo acto formal. Manteniéndose invariable la erogación de $21.000.000 mensuales, la contraprestación por el uso del inmueble y del mobiliario se redujo de $21.000.000 a $17.647.059, un 15,97%, durante cinco períodos, sin que la entidad negociara, documentara ni siquiera advirtiera esa reducción.

La entidad perdió así la oportunidad de renegociar el precio, de exigir la inclusión del impuesto por el contratista o de evaluar alternativas de arrendamiento en un escenario de encarecimiento real de la tenencia.

El expediente quedó además con información contradictoria y simultánea sobre el régimen tributario del contratista, actas que lo declaran "no responsable de IVA" frente a facturas que lo declaran responsable, contradicción que el acta de liquidación consolida al no discriminar el impuesto, con lo cual el expediente contractual no refleja la verdadera composición de lo pagado y se afecta la confiabilidad de la información contable y presupuestal de la vigencia (arts. 1 y 2 de la Ley 87 de 1993).

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (12). NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

No se acepta la observación. El cambio en la condición tributaria del arrendador no constituyó una modificación voluntaria de las condiciones económicas del Contrato No. 001-2025, sino la aplicación de una obligación de carácter tributario derivada de la ley **para el arrendador**, quien por sus ingresos debió empezar a facturar. A partir del momento en que el arrendador adquirió la calidad de responsable del IVA, procedió a expedir las correspondientes facturas electrónicas discriminando dicho

impuesto. El arrendamiento comercial se encuentra, por regla general, gravado con IVA y la condición de responsable y las obligaciones derivadas de ella se encuentran determinadas por la legislación tributaria, para quien recibe frutos civiles de cualquier tipo, al caso el arrendador, no por la voluntad de las partes.

La observación de auditoría parte de una premisa errónea al considerar que el cambio de régimen tributario del contratista constituye una "modificación de las condiciones económicas del contrato" que requiere un acto jurídico volitivo (Otrosí). De conformidad con el Artículo 437 del Estatuto Tributario (E.T.), la calidad de responsable del Impuesto sobre las Ventas (IVA) no es un aspecto negociable ni depende de la voluntad de las partes; es una situación jurídica que se configura ex lege (por ministerio de la ley) cuando el contribuyente cumple los requisitos legales o supera los topes previstos en el Art. 437-1 del E.T.

En consecuencia, cuando el arrendador adquiere la calidad de responsable de IVA, nace para él la obligación legal e ineludible de expedir factura electrónica de venta (Art. 615 E.T.) y de recaudar el impuesto. La Entidad, en su calidad de agente retenedor y pagador, no puede oponerse al cumplimiento de una norma de orden público tributario, ni puede exigir un "Otrosí" para validar una obligación que emana directamente de la Ley.

Lo fundamental es que el valor total mensual a cargo de la Personería **nunca fue modificado ni incrementado**: antes del cambio tributario se pagaban $21.000.000 mensuales y posteriormente se continuaron pagando exactamente $21.000.000. Lo que varió fue exclusivamente la composición tributaria de ese mismo valor, al discriminarse en la factura la base gravable y el IVA correspondiente. Por tanto, no existió modificación del valor contractual, adición de recursos ni alteración de la ecuación económica en perjuicio de la entidad. El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 reconoce que las estipulaciones contractuales corresponden a la naturaleza del negocio y a las condiciones acordadas por las partes; en este caso no se modificaron el objeto, el plazo ni el valor total pactado. Es por esto que exigir un concepto del Comité de Supervisión o un Otrosí para un cambio de régimen tributario del contratista constituiría una vía de hecho administrativa, toda vez que ninguna instancia administrativa tiene competencia para autorizar o negar la aplicación del Estatuto Tributario. La función del supervisor (Obligación No. 14) se refiere a modificaciones de la voluntad contractual, no a la actualización de datos fiscales de ley.

En consecuencia, no resultaba procedente suscribir un otrosí para autorizar una obligación tributaria que opera por disposición legal al margen del contenido clausular y que en punto del precio del canon atañe exclusivamente al arrendador, ni puede afirmarse que la Personería hubiera debido renegociar el canon simplemente porque el contratista adquirió una nueva condición frente al IVA. Por el contrario, la entidad mantuvo invariable su erogación mensual en $21.000.000, sin asumir un 19 % adicional sobre el precio pactado.

Asimismo, las facturas electrónicas fueron tramitadas aplicando las retenciones tributarias correspondientes, incluida la retención de IVA, lo que demuestra que la entidad reconoció y aplicó la nueva condición tributaria del contratista sin incrementar el valor contractual. Se reconoce únicamente como inconsistencia formal susceptible de mejora que las actas parciales 008 a 011 conservaran la expresión "NO RESPONSABLE DE IVA", pese a que las facturas electrónicas ya reflejaban la nueva condición tributaria. Esta circunstancia corresponde a una falta

de actualización del formato y no demuestra una modificación económica irregular del contrato. Por lo anterior, se solicita retirar la Observación Administrativa No. 12, toda vez que no existió modificación del valor contractual ni incremento de la erogación de la Personería, sino únicamente un cambio en la composición tributaria del mismo valor mensual de $21.000.000, derivado de la aplicación de las disposiciones tributarias vigentes. No había razón de hecho ni de derecho para suscribir una cláusula adicional -otrosí- o modificar las existentes.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (13) DEFICIENCIAS SUSTANCIALES DEL ACTA FINAL Y DE LIQUIDACIÓN Y DEL EXPEDIENTE DE PAGOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE 001-2025.

Condición. El **Acta Final y de Liquidación** (GCC-F-039 v.01) del 30/12/2025 presenta las siguientes deficiencias concurrentes:

a. **Inconsistencias aritméticas y de contenido en el balance económico:** consigna "VALOR DEL CONTRATO $231.000.000" pero "SUMAS IGUALES $250.600.000", sin explicar la diferencia; y transcribe la forma de pago como "Diez (10) pagos por valor de VEINTIÚN MILLONES DE PESOS M/CTE ($20.000.000,00)", con **discrepancia entre letras y cifras** y con un número de pagos que no corresponde a los doce efectivamente ejecutados.
b. **Contradicción sobre el soporte presupuestal del adicional:** el Acta invoca la apropiación No. **25-00654 del 26/11/2025**, mientras el Acta Parcial No. 011 y el propio Adicional No. 1 refieren la **Disponibilidad No. 25-00415 del 24/11/2025**.
c. **Contradicción sobre el plazo:** la consideración 2 fija la ejecución "desde el 03 de Enero de 2025 hasta el 02 de Diciembre de 2025", omitiendo los 28 días de la adición y prorroga No. 1 que la propia acta liquida.
d. **Contradicción sobre los aportes al Sistema de Seguridad Social:** el parágrafo declara que "por ser un contrato de arrendamiento de naturaleza comercial no está obligado a realizar los aportes del 40%", después de que la entidad exigió y el contratista aportó **doce planillas** de aportes por $8.281.200 en la vigencia, cada una con certificación de contadora pública.
e. **Uso de plantilla ajena al objeto:** el acta se refiere reiteradamente al "informe de actividades" y a las "actividades descritas en el contrato", terminología propia de un contrato de prestación de servicios y no de un arrendamiento de inmueble.
f. Ausencia de los documentos propios de la terminación de un arrendamiento: la relación de anexos comprende únicamente cuenta de cobro, seguridad social, certificación bancaria, antecedentes y tarjeta profesional de la contadora y oficio a la Personería. No obra información del mobiliario, cumplimiento de la obligación de la personería número 3) "Restituir el inmueble al ARRENDADOR, a la terminación del contrato o de sus prorrogas o en el término determinado para ellos, en el estado en el que finalmente se encuentre el bien, luego de efectuadas las mejoras o acondicionamiento autorizados por el ARRENDADOR, pero se tomara en consideración el deterioro ocasionado por el uso". Ni paz y salvo de servicios públicos e impuestos, respecto de un bien por cuyo uso y por cuyo mobiliario se pagaron $11.930.000.
g. **Deficiente clasificación contable y presupuestal de los pagos:** el comprobante de egreso CE 25-00076 imputó el primer pago al rubro "**0243 Honorarios" (24905401)**, y solo a partir del CE 25-00133 la imputación se corrigió a "**0244 Arrendamientos Bienes Inmuebles" (24905801)**. Los

oficios de tesorería anexos a los pagos denominan el contrato "Contrato de Prestación de Servicios No. 001-2025" y el pago, "honorarios".

h. **Sustitución de la verificación material por la presunción de buena fe**. El Acta Final y de Liquidación sustituye la verificación material del cumplimiento por la presunción de buena fe del artículo 83 de la Constitución Política, invocada por la misma servidora que suscribió las actas parciales objeto de verificación, lo que configura una motivación aparente del acto que cierra la relación contractual.

Criterio. Art. 60 de la Ley 80 de 1993; **Manual de Contratación GCC-M-001 v.03, numeral 6** (acta final y acta de liquidación como requisito del último pago) y numeral 1.2, obligación del supervisor No. **9** "allegar al expediente contractual toda la documentación original que se genere"; art. 23, parágrafo 1, de la Ley 1150 de 2007; art. 26, num. 1 y 2, de la Ley 80 de 1993; Ley 594 de 2000 (gestión documental).

Causa: Se origina posiblemente por el diligenciamiento de formatos institucionales por réplica de plantillas de otra tipología contractual, sin control de calidad documental ni revisión jurídica previa a la suscripción; ausencia de conciliación entre el área contractual, la tesorería y la contabilidad; inexistencia de un procedimiento de cierre para contratos de arrendamiento.

Efecto: El acta que cierra definitivamente la relación contractual y declara el paz y salvo **no da cuenta veraz ni completa del balance del contrato**, contiene datos internamente contradictorios y liquida como canon sumas que las facturas identifican como IVA. La ausencia de acta de restitución y de inventario del mobiliario impide verificar el cumplimiento de la obligación se devolvió el inmueble y la existencia misma de los bienes muebles por los cuales se pagó $1.000.000 mensual, lo que refuerza la Observación No. 7 y priva a la entidad de título para reclamar deterioros o faltantes. La clasificación presupuestal inicial como "honorarios" afecta la veracidad de la información presupuestal y contable de la vigencia y dificulta la trazabilidad del gasto.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (13). SE ACEPTA LA OBSERVACIÓN.

La Personería Distrital de Barrancabermeja acepta parcialmente la observación únicamente respecto de las inconsistencias formales y de transcripción advertidas en el Acta Final y de Liquidación, relacionadas con valores, número de pagos, plazo, referencias presupuestales y utilización de expresiones propias de otros formatos contractuales. Estas situaciones serán objeto de mejora mediante un mayor control y revisión documental.

No obstante, no se comparte que dichas inconsistencias tengan carácter sustancial, toda vez que no modificaron la realidad de la ejecución contractual. El valor efectivamente ejecutado, los pagos realizados, la adición y prórroga, así como el plazo real de ejecución, se encuentran soportados en los demás documentos que integran el expediente.

Respecto de la seguridad social, se precisa que el Contrato No. 001-2025 es de arrendamiento de inmueble y no de prestación de servicios personales. En consecuencia, no le resulta aplicable la regla específica del ingreso base de cotización correspondiente al 40 % del valor mensualizado prevista para los contratos de prestación de servicios personales. La presentación de planillas de

seguridad social por parte del arrendador no modifica la naturaleza jurídica del contrato ni genera contradicción con dicha precisión.

En cuanto al mobiliario, se reitera que existe un informe detallado de los bienes muebles entregados, acompañado de registro fotográfico, por lo cual no se comparte la afirmación de que no existe evidencia sobre su existencia y entrega. Asimismo, la imputación inicial al rubro de "Honorarios" y la denominación de "Contrato de Prestación de Servicios" constituyeron errores de clasificación y denominación posteriormente corregidos, sin que ello transformara la naturaleza del contrato de arrendamiento ni generara por sí mismo afectación patrimonial.

En consecuencia, se acepta la observación como oportunidad de mejora en el control de calidad y coherencia de los documentos de cierre contractual, pero se solicita retirar o modificar la calificación de "deficiencias sustanciales", puesto que los errores formales advertidos no desvirtúan la ejecución efectiva del contrato, el uso y goce del inmueble, la entrega del mobiliario ni los pagos debidamente soportados.

II. CONTRATO 002-2025

Elemento	Contenido
Sujeto de control	Personería Municipal de Barrancabermeja - NIT 829.001.855-2
Contrato	Contrato de Arrendamiento de Bien Inmueble No. 002-2025
Fecha de suscripción y de acta de inicio	03 de enero de 2025
Modalidad de selección	Contratación directa - artículo 2, numeral 4, literal i), de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015
Objeto	"ARRENDAMIENTO DE UN BIEN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ARCHIVO DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA"
Arrendadora	NIDIA RUIZ GÓMEZ - C.C. 37.933.055 (pensionada por vejez, Colpensiones, Resolución 2022-17880501 SUB 43732 del 16/02/2023)
Inmueble	Local Comercial 103, Edificio Sinuco, Calle 52 No. 14-66, barrio Colombia, **Comuna 1**, Barrancabermeja
Identificación registral y catastral	Matrícula inmobiliaria 303-62230; código catastral 01-01-0059-0048-906
Área	**51,54 m²** de área privada (escritura); 52 m² construidos y 26 m² de terreno (registro predial); coeficiente de copropiedad 16%
Distribución física	Un (1) salón y una (1) oficina con baño
Destinación económica catastral	**Comercial**
Canon mensual pactado (2025)	$2.310.000, discriminado en $1.785.000 por el inmueble y $525.000 por el mobiliario (base 2024 de $1.700.000 + $500.000, incrementada en IPC del 5%)
Valor inicial	$25.410.000 (once meses)
Plazo inicial	Once (11) meses, sin exceder el 31 de diciembre de 2025
Soportes presupuestales iniciales	CDP 25-00002 del 02/01/2025; RP 25-00007 del 03/01/2025; rubro 2.1.2.02.02.007-7114 "Servicio leasing (arrendamiento)"
Adición y prorroga No. 1	Suscrito el 26/11/2025 - adición de **$2.079.000** y prórroga de **27 días**, hasta el 29/12/2025. Valor total del contrato: **$27.489.000**. CDP 25-00414 del 24/11/2025; RP 25-00655 del 26/11/2025
Garantías	No se exigieron (artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015)

Estructuración, ordenación del gasto y supervisión	MARÍA ANGÉLICA CARO MARTÍNEZ - secretaria de Despacho, ordenadora del gasto y supervisora (delegación mediante Resolución 064 del 18/03/2016)
Suscripción de la Adición y prorroga No. 1	JAIRO ANDRÉS LAVERDE EZENARRO - C.C. 1.096.233.558, secretario de Despacho (E), Resolución 196 del 18/11/2025
Acta Final y de Liquidación	30 de diciembre de 2025 - suscrita por la misma servidora en calidad de ordenadora del gasto y de supervisora
Valor total ejecutado y pagado	$27.489.000 (once actas parciales de $2.310.000 y acta final de $2.079.000); valor sin ejecutar: $0

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (14) - OMISIÓN TOTAL DEL ANÁLISIS DEL SECTOR Y DE LA VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. Los estudios previos del contrato transcriben literalmente el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, incluido el deber de "verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble" y de "analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento", pero **no ejecutan ninguna de las dos actuaciones:**

I. No obra estudio del sector inmobiliario ni documento equivalente, ni referido al mercado de locales comerciales de la Comuna 1, ni al segmento de almacenamiento documental.
II. No obra constancia de haber identificado, solicitado, recibido, analizado ni comparado ofertas alternativas de arrendamiento. El expediente registra un único inmueble considerado.
III. La matriz de riesgos incorporada al expediente remite expresamente a "el análisis del sector" como documento de soporte, siendo que tal documento no existe en el expediente contractual.
IV. No obra análisis alguno de idoneidad técnica del bien frente al uso declarado, archivo institucional, en materia de área requerida, capacidad de carga de entrepiso, condiciones de humedad, ventilación, seguridad o cumplimiento de la normativa de gestión documental, respecto de un espacio de 51,54 m² compuesto por un salón y una oficina con baño.

Criterio. Artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que impone a la entidad, en el arrendamiento de bienes inmuebles, el deber de verificar las condiciones del mercado inmobiliario y de analizar y comparar las opciones disponibles; artículo 2.2.1.1.1.6.1 del mismo decreto (deber de análisis del sector); artículo 2.2.1.1.2.1.1 ibidem (contenido de los estudios y documentos previos); artículos 3, 23, 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 (maduración de proyectos); Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente; artículo 209 de la Constitución Política; artículo 13 de la Ley 594 de 2000 (gestión documental), Acuerdo 049 de 2000 (AGN), Acuerdo 008 de 2014 / Acuerdo 001 de 2024 (AGN).

Causa. Se origina posiblemente en la réplica de la plantilla de estudios previos del Contrato 001-2025 sin ejecución material de las verificaciones que esa plantilla enuncia; en la inexistencia de un procedimiento institucional y de un formato obligatorio de estudio del sector inmobiliario; en la ausencia de control de calidad

documental previo a la suscripción; y en la concentración de la estructuración, la ordenación del gasto y la supervisión en un mismo servidor, sin instancia de apoyo jurídico y revisión independiente.

Efecto. La entidad celebró y ejecutó un contrato por $27.489.000 sin ninguna referencia objetiva de mercado que permitiera contrastar la razonabilidad del precio, quedando el canon determinado exclusivamente por el documento aportado por el beneficiario económico del negocio. La omisión privó a la entidad de la posibilidad de identificar el segmento de mercado técnicamente idóneo para el uso declarado, almacenamiento documental, con valores unitarios verificados entre $10.183 y $18.145/m² y media de $14.854/m² y de negociar en condiciones informadas.

Se agrega que la verificación independiente practicada por este órgano de control (numeral II.1) acredita que la oferta comparable de la propia Comuna 1 se sitúa en una media de $27.199/m², y la de área homogénea en $30.991/m², de modo que el estudio omitido era materialmente realizable con información pública disponible y habría revelado el exceso del precio pactado. La omisión no obedeció, por tanto, a imposibilidad técnica ni a ausencia de mercado de referencia.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 14. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA. NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

No se acepta la observación ni su presunta incidencia disciplinaria, contrario a lo señalado por el equipo auditor, sí se realizó verificación de las condiciones del mercado inmobiliario para la contratación del inmueble destinado al archivo de la Personería, para lo cual se analizaron tres (3) alternativas/documentos del mercado inmobiliario, los cuales fueron mencionados en los estudios previos y reposan en el expediente contractual físico y permitieron comparar las opciones disponibles de acuerdo con las necesidades particulares de la entidad. En consecuencia, no resulta procedente afirmar que existió una "omisión total del análisis del sector y de la verificación de las condiciones del mercado inmobiliario", ni que el canon fue determinado exclusivamente con fundamento en el avalúo aportado, cuando existen documentos mediante los cuales la entidad efectuó la correspondiente verificación y comparación del mercado.

Debe tenerse en cuenta, además, que el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 exige verificar las condiciones del mercado inmobiliario y analizar y comparar los inmuebles que "satisfacen las necesidades identificadas" por la entidad. Por tanto, la comparación no puede efectuarse exclusivamente atendiendo al valor por metro cuadrado, sino a la aptitud real del inmueble para satisfacer la necesidad institucional.
En este caso, el inmueble se requería específicamente para el funcionamiento y conservación del archivo documental de la Personería, razón por la cual debía reunir condiciones especiales para la custodia, almacenamiento y conservación de documentos. El Acuerdo 001 de 2024 del Archivo General de la Nación exige que las instalaciones destinadas a archivos cumplan requisitos relacionados, entre otros aspectos, con ubicación, condiciones estructurales, capacidad de almacenamiento, estantería, distribución, redes de servicios, adecuaciones locativas y mitigación de riesgos.

Por esta razón, no resulta técnicamente procedente comparar el inmueble contratado con cualquier bodega disponible en el mercado únicamente por su menor precio por metro cuadrado, pues una bodega que no satisfaga las condiciones

requeridas para la conservación y custodia documental no constituye una alternativa equivalente ni satisface la necesidad que dio origen a la contratación.
De hecho, el propio informe reconoce que las bodegas utilizadas por la auditoría como referencia no pertenecen al mismo segmento del inmueble efectivamente contratado, razón por la cual no fueron utilizadas para cuantificar directamente el eventual detrimento.

Por lo anterior, se solicita retirar la Observación Administrativa No. 14 y su presunta incidencia disciplinaria, toda vez que no existió omisión total del análisis de mercado, pues la entidad contó con tres documentos de referencia para verificar y comparar las condiciones del mercado inmobiliario y la selección del inmueble debía atender no solamente al precio, sino especialmente a su idoneidad para el funcionamiento, custodia y conservación del archivo institucional conforme a las normas archivísticas aplicables.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (15) - RÉPLICA DE LOS DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES DEL CONTRATO 001-2025: CUADRO DE "ANÁLISIS DE PRECIOS EN EL MERCADO 2024" REFERIDO A UN INMUEBLE MATERIALMENTE DISTINTO Y SIN SOPORTE DOCUMENTAL ALGUNO, Y JUSTIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA REFERIDA A UNA NECESIDAD DISTINTA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL.

Condición. Los estudios previos incorporan un cuadro denominado "ANÁLISIS DE PRECIOS EN EL MERCADO 2024" en el cual:

I. El ítem objeto de la supuesta comparación se describe como "Casa construida con medidas superiores a los 500 mt2", cuando el inmueble efectivamente arrendado es un local comercial de 51,54 m² en régimen de propiedad horizontal, esto es, un bien de tipología, destinación y escala radicalmente distintas, con una diferencia de área superior al 900%.
II. Se relacionan tres valores ($1.700.000, $1.690.000 y $1.710.000) presentados como cotizaciones de mercado, sin identificación del oferente, sin dirección del inmueble, sin fecha, sin área y sin ningún dato que permita su verificación o existencia.
III. Ninguna de las tres cotizaciones obra en el expediente contractual (SECOP II o SIA OBSERVA). SI OBRA EN EL EXPEDIENTE. FALTA DE RIGOR EN EL EXPEDIENTE CONTRATUAL.NO SE OBSERVO
IV. Los tres valores presentan una dispersión aproximada de apenas 0,6% respecto de su media, patrón estadísticamente incompatible con una recolección independiente de ofertas en un mercado inmobiliario real y característico de cotizaciones de complacencia.
V. El valor central del cuadro coincide exactamente con el canon que la entidad ya había decidido pactar por el inmueble ($1.700.000), de modo que el cuadro no operó como insumo para determinar el precio, sino al parecer como **justificación construida a posteriori** de un precio ya definido. UN HALLAZGO TEMERARIO, NO ES CIERTO UNA LIGERA TEMERARIA E IRRESPETUOSA ACUSACION MAXIME CUANDO SE DISPUSIERONA SOLICITAR EL EXPEDIENTE FISICO.
VI. **Justificación de la contratación directa referida a una necesidad distinta**. El documento de "Justificación de la contratación directa" consigna en su considerando 5 que el inmueble se requiere "para el funcionamiento de sus instalaciones y el servicio a la comunidad de las delegadas para la vigilancia, contratación administrativa, desarrollo urbano y medio ambiente y

delegada para lo penal y policivo así como el despacho de la personera". Esa descripción **no corresponde al objeto del Contrato 002-2025** - arrendamiento de un inmueble para el funcionamiento del **archivo**- sino a la necesidad que motivó el Contrato 001-2025, referido a la sede de despachos de la entidad, y lo hace respecto de un inmueble de 51,54 m² materialmente inidóneo para alojar las dependencias que enuncia.

Criterio: Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 (contenido y soporte de los estudios previos); artículo 2.2.1.2.1.4.11 ibidem; artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993, conforme al cual los actos de la actividad contractual deben ser motivados en forma detallada y precisa; artículo 25, numeral 7, de la Ley 80 de 1993; artículo 209 de la Constitución Política; artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 (acto administrativo de justificación de la contratación directa y su contenido); artículo 286 del Código Penal, cuyos supuestos se ponen en conocimiento de la autoridad competente sin calificación de tipicidad por parte de este órgano de control. Manual de contratación Código: GCC-M-001 versión 03, numeral 1.14. DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA "(...) De igual forma, junto con el análisis del sector se deben aportar los soportes con los cuales se estableció el presupuesto oficial. Se deben adjuntar las invitaciones a cotizar, para efectos de establecer el presupuesto oficial del proceso de selección. (...)

Causa: Se origina posiblemente en la copia del cuadro correspondiente al Contrato 001-2025 - cuyo objeto sí era un inmueble de gran superficie, sin adaptación al bien efectivamente contratado, y en la utilización del formato de estudios previos como trámite habilitante de la contratación y no como instrumento de análisis. La inexistencia de los soportes de las cotizaciones sugiere, además, que estas nunca fueron recaudadas.

Efecto. Los dos documentos que integran el soporte de la decisión de contratar adolecen del mismo vicio de origen: fueron diligenciados por réplica de la plantilla del Contrato 001-2025 sin adaptación al bien ni a la necesidad efectivamente atendidos. El acto que habilita la contratación directa, presupuesto de validez del procedimiento, no motiva la necesidad que el contrato realmente satisface, con lo cual la entidad carece de justificación válida y específica de la necesidad de arrendar un inmueble para archivo.

Y el documento que la entidad presenta como acreditación del deber de verificación de mercado es materialmente inservible: describe un bien que no es el contratado, carece de soportes verificables y su resultado coincide con el precio previamente decidido.

La entidad dejó constancia formal de un análisis que no realizó, con lo cual el expediente contractual no refleja la realidad de la actuación administrativa y se afecta la confiabilidad de la información que soporta la erogación de $27.489.000.

La circunstancia de haberse consignado en documento público la existencia de cotizaciones inexistentes amerita traslado a la autoridad penal competente para lo de su exclusivo cargo.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA No. 15. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL.

No se acepta la observación ni las presuntas incidencias disciplinaria y penal. La Personería de Barrancabermeja controvierte la observación formulada, toda vez

que parte de una premisa fáctica que no corresponde con la documentación que integra el expediente físico del Contrato de Arrendamiento No. 002-2025.

1. Las tres cotizaciones sí existen y obran en el expediente contractual. Contrario a lo afirmado por el equipo auditor, las tres cotizaciones utilizadas para efectuar el análisis y comparación del mercado inmobiliario sí existen y se encuentran incorporadas en el expediente físico del Contrato No. 002-2025. En consecuencia, no resulta procedente afirmar que se trató de cotizaciones "inexistentes", que nunca fueron recaudadas o que la entidad dejó constancia de un análisis que materialmente no realizó. Precisamente, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 exige para el arrendamiento de inmuebles verificar las condiciones del mercado inmobiliario y analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfagan la necesidad identificada. En el presente caso, dicha verificación se realizó mediante tres referencias de mercado, cuyos documentos soporte reposan en el expediente físico y se anexan al presente informe. Por lo anterior, la circunstancia de que dichos documentos eventualmente no hubieran sido visualizados en SECOP II o SIA OBSERVA no permite concluir que no existían, especialmente cuando hacían parte del expediente contractual físico que podía ser objeto de verificación por el equipo auditor.

2. La expresión "superiores a 500 m²" corresponde a un error material de transcripción. Se reconoce que en una referencia aislada del cuadro denominado "Análisis de precios en el mercado 2024" quedó consignada la expresión "Casa construida con medidas superiores a los 500 mt²", cuando la referencia correcta correspondía aproximadamente a 50 m², se trata de un error material de transcripción, que aparece una sola vez dentro de los estudios previos y que debe analizarse integralmente con los demás documentos del expediente. Por consiguiente, no resulta adecuado concluir, a partir de esa expresión aislada, que la Personería realizó el estudio de mercado sobre un inmueble de más de 500 m² o que comparó deliberadamente el Local 103 de 51,54 m² con un inmueble diez veces mayor. La realidad documental debe establecerse a partir de las cotizaciones efectivamente obtenidas, las cuales permiten verificar las características de los inmuebles consultados y determinar que el análisis estaba dirigido a establecer las condiciones económicas de inmuebles destinados a satisfacer la necesidad del archivo institucional. El error entre "50 m²" y "500 m²" constituye una inconsistencia formal que puede ser objeto de mejora en los controles de revisión documental, pero no desvirtúa por sí mismo la existencia de las cotizaciones ni transforma materialmente los inmuebles efectivamente consultados.

3. No existe fundamento para calificar las cotizaciones como "cotizaciones de complacencia". Tampoco se acepta la afirmación según la cual la cercanía entre los tres valores consultados sería un patrón "característico de cotizaciones de complacencia".
La similitud de precios entre diferentes referencias no constituye por sí sola prueba de inexistencia, simulación o complacencia, especialmente cuando los documentos que soportan las cotizaciones existen y pueden ser objeto de verificación directa. La dispersión reducida puede constituir un elemento estadístico susceptible de análisis, pero no permite transformar automáticamente tres documentos existentes en cotizaciones ficticias ni demostrar que fueron elaboradas para justificar un precio previamente determinado. En consecuencia, se solicita que cualquier conclusión sobre la autenticidad, independencia o procedencia de las cotizaciones se efectúe a partir de la verificación material de sus soportes, y no exclusivamente de una inferencia construida sobre la proximidad de sus valores.

4. No puede afirmarse que el precio fue "construido a posteriori". Se rechaza igualmente la afirmación según la cual el cuadro de mercado habría sido elaborado como "justificación construida a posteriori de un precio ya definido". La coincidencia o proximidad entre una de las referencias de mercado y el canon finalmente pactado no constituye prueba suficiente para concluir que el estudio fue elaborado con posterioridad para justificar una decisión previamente adoptada. Por el contrario, la existencia material de las tres cotizaciones demuestra que la entidad contó con elementos de comparación para determinar las condiciones económicas del mercado. Además, el Decreto 1082 de 2015 exige precisamente que la entidad compare las condiciones de los inmuebles que satisfacen su necesidad y las opciones de arrendamiento. Por ello, que el precio finalmente seleccionado guarde correspondencia con una de las referencias analizadas no demuestra irregularidad; puede ser precisamente consecuencia del ejercicio comparativo realizado.

5. La referencia a las dependencias del Contrato 001-2025 corresponde a un error de transcripción- La Personería reconoce igualmente que en la "Justificación de la contratación directa" quedó incorporada una referencia a las dependencias administrativas que correspondían al Contrato No. 001-2025, cuando la necesidad específica del Contrato No. 002-2025 era el funcionamiento del archivo institucional. Esta situación obedeció a un error de transcripción derivado de la elaboración consecutiva de dos procesos contractuales de arrendamiento de inmuebles, identificados como Contratos 001-2025 y 002-2025.

No obstante, dicho error formal no puede analizarse aisladamente del resto del expediente contractual. El Contrato No. 002-2025 identifica expresamente como objeto el:"ARRENDAMIENTO DE UN BIEN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ARCHIVO DE LA PERSONERÍA DE BARRANCABERMEJA". El propio informe de auditoría reconoce ese objeto contractual y la identificación precisa del Local Comercial 103 del Edificio Sinuco. Por tanto, no existió incertidumbre material respecto de la necesidad que se pretendía satisfacer ni respecto del inmueble contratado. Lo ocurrido fue la permanencia de un texto correspondiente al contrato inmediatamente anterior dentro de uno de los documentos precontractuales, situación que constituye una deficiencia de revisión documental, pero no demuestra que la necesidad institucional fuera inexistente o diferente de la realmente atendida.

6. Improcedencia de la presunta incidencia penal. Especial consideración merece la presunta incidencia penal fundamentada en el artículo 286 del Código Penal. El hallazgo señala que la circunstancia de haberse consignado en documento público la existencia de "cotizaciones inexistentes" amerita traslado a la autoridad penal. Sin embargo, esa premisa debe ser reconsiderada porque las cotizaciones sí existen y se encuentran en el expediente físico contractual.
Por tanto, desaparece uno de los principales fundamentos fácticos utilizados para sustentar la presunta incidencia penal. Además, la existencia de errores de transcripción como consignar "500 m²" en lugar de "50 m²" o conservar accidentalmente un párrafo correspondiente al Contrato 001-2025— no permite por sí sola equiparar una deficiencia documental con la consignación deliberada de una falsedad en documento público.

Para efectos del artículo 286 del Código Penal debe analizarse, entre otros elementos, la conducta concreta del servidor público que elaboró o suscribió el documento, la falsedad materialmente atribuida y su correspondiente elemento

subjetivo. Por ello, la existencia de errores documentales no permite inferir automáticamente responsabilidad penal.
En el presente caso, además, los elementos objetivos del expediente muestran que:

- El Contrato No. 002-2025 realmente existió;
- El inmueble se encontraba plenamente identificado;
- La necesidad institucional correspondía al funcionamiento del archivo;
- Las tres referencias de mercado efectivamente existen;
- El inmueble fue entregado y utilizado por la Personería; y
- Los errores identificados corresponden a expresiones puntuales dentro de documentos precontractuales, sin que alteren la realidad material de la contratación.

En consecuencia, no existe fundamento para afirmar que la Personería hubiera consignado deliberadamente la existencia de cotizaciones ficticias.

7. No se encuentra demostrada la incidencia disciplinaria. La existencia de errores formales o de transcripción tampoco genera automáticamente responsabilidad disciplinaria. Los artículos 9 y 10 del Código General Disciplinario exigen, respectivamente, afectación sustancial del deber funcional y culpabilidad, quedando expresamente proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Por ello, para sostener una incidencia disciplinaria resulta necesario individualizar la conducta atribuible al servidor, establecer el deber funcional concretamente infringido, determinar la afectación sustancial producida y analizar la correspondiente imputación subjetiva. La sola existencia de una inconsistencia documental no satisface automáticamente tales presupuestos.

Por las anteriores consideraciones la Personería no acepta la Observación Administrativa No. 15 ni sus presuntas incidencias disciplinaria y penal. Se reconoce exclusivamente la existencia de errores puntuales de transcripción y revisión documental, particularmente la expresión "500 m²" en lugar de aproximadamente "50 m²" y la permanencia de una referencia correspondiente al Contrato 001-2025 en la justificación del Contrato 002-2025. Tales situaciones deben ser objeto de acciones de mejora en el control de calidad de los documentos precontractuales, pero no permiten desconocer la realidad material del estudio de mercado realizado ni constituyen, por sí mismas, fundamento suficiente para atribuir consecuencias disciplinarias o penales.

En consecuencia, se solicita al equipo auditor verificar integralmente el expediente físico y los tres soportes del estudio de mercado aportados con la presente contradicción y retirar la Observación No. 15, particularmente sus presuntas incidencias disciplinaria y penal.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (16) - DETERMINACIÓN DEL PRECIO CON BASE EXCLUSIVA EN UN AVALÚO SOLICITADO POR UN TERCERO INTERESADO, VENCIDO Y TÉCNICAMENTE DEFICIENTE, EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. El canon se fijó tomando como única referencia el avalúo AVAL-RAA-91432365 elaborado por el Arq. Hernán Alonso Celis Escudero, que presenta los defectos concurrentes descritos en el numeral II.2 de este informe:

I. Fue solicitado por Cindy Ruiz Rojas (C.C. 1.096.189.853), quien no es la arrendadora sino la titular anterior del inmueble y apoderada de la titular

intermedia en la cadena traslaticia y contratista de prestación de servicios profesionales asesora de control interno, con interés directo en el resultado.

II. Está fechado el 02/11/2023 y se encontraba vencido a la fecha de suscripción del contrato (03/01/2025), habiendo transcurrido catorce meses frente a la vigencia de un año del artículo 19 del Decreto 1420 de 1998.
III. Empleó el método de costo de reposición en lugar del método comparativo o de mercado.
IV. Califica el inmueble como de actividad predominante "RESIDENCIAL" y tipología "UNIFAMILIAR", contradiciendo su naturaleza de local comercial en propiedad horizontal y su destinación catastral comercial.
V. Consigna dos números distintos de identificación para el mismo avaluador (91.432.363-8 y 91.432.365-8), sin que obre certificación de su inscripción vigente en el Registro Abierto de Avaluadores.
VI. Cita como títulos de dominio escrituras que no corresponden al título vigente al momento de la contratación.

La entidad no contrató ni sufragó avalúo propio alguno, no solicitó concepto al Instituto Geográfico Agustín Codazzi ni a lonja de propiedad raíz, y no formuló observación ni reparo alguno al documento aportado.

Criterio. Artículos 3, 23, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12), 26 (numerales 1, 3 y 4); artículos 2.2.1.1.1.6.1, 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículos 3, 7 y 19 del Decreto 1420 de 1998, compilado en el Decreto 1170 de 2015; Resolución IGAC 620 de 2008 (métodos valuatorios); Ley 1673 de 2013 y Decreto 556 de 2014, modificado por el Decreto 2046 de 2014 (Registro Abierto de Avaluadores); artículos 6 y 209 de la Constitución Política; artículos 38 y 39 de la Ley 1952 de 2019.

Causa. Se origina presuntamente en la ausencia de un procedimiento institucional que prohíba la adopción de avalúos aportados por el cocontratante y que exija avalúo contratado y sufragado por la entidad; en la inexistencia de revisión técnica y de verificación de vigencia del documento valuatorio; y en la aceptación incondicional de los soportes suministrados por el interesado.

Efecto. El precio del contrato quedó determinado por el propio beneficiario económico del negocio, sin contrapeso técnico alguno. La entidad renunció a su posición de contratante en la determinación del elemento esencial del contrato, con un documento que, además de provenir del interesado, se encontraba vencido, empleaba un método inadecuado y calificaba erróneamente la destinación del bien. Este defecto es la causa directa e inmediata de la sobrestimación del valor comercial cuantificada más adelante.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (16) - CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA. NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

No se acepta la observación ni su presunta incidencia disciplinaria. La Personería Distrital de Barrancabermeja no comparte la conclusión según la cual el precio del Contrato de Arrendamiento No. 002-2025 fue determinado con base exclusiva en un avalúo solicitado por un tercero interesado, sin contrapeso técnico ni verificación de mercado.

1. El avalúo no constituyó la única fuente para determinar el canon, como se explicó frente a las Observaciones Nos. 14 y 15, la entidad sí realizó una verificación de las

condiciones del mercado inmobiliario mediante tres referencias o cotizaciones, cuyos documentos soporte existen y obran en el expediente físico contractual. En consecuencia, resulta materialmente inexacta la afirmación según la cual el canon fue determinado tomando como "única referencia" el avalúo AVAL-RAA-91432365. El avalúo constituyó un elemento adicional de referencia dentro de la estructuración económica, juntamente con el análisis de las condiciones del mercado y las alternativas consultadas para satisfacer una necesidad específica: disponer de un inmueble adecuado para el funcionamiento y conservación del archivo documental de la Personería.

2. La ley no exige que, para arrendar un inmueble, la entidad contrate y sufrague un avalúo propio, debe diferenciarse jurídicamente la adquisición de inmuebles del arrendamiento de inmuebles, el artículo 2.2.1.2.1.4.10 del Decreto 1082 de 2015, para la adquisición, sí establece expresamente que la entidad debe avaluar con una institución especializada el inmueble, en cambio, el artículo 2.2.1.2.1.4.11, aplicable específicamente al arrendamiento, establece como obligaciones de la entidad:

1. verificar las condiciones del mercado inmobiliario de la ciudad; y
2. analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfagan las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento.

La norma no exige que la entidad estatal contrate o sufrague un avalúo propio, ni que necesariamente solicite un avalúo al IGAC o a una lonja de propiedad raíz como requisito previo para celebrar el contrato de arrendamiento, por consiguiente, no puede estructurarse la observación sobre la supuesta omisión de una obligación que la disposición específica aplicable al arrendamiento no establece.

3. Que el avalúo hubiese sido solicitado por un tercero no demuestra su invalidez técnica, el hecho de que el avalúo hubiese sido solicitado por la señora Cindy Ruiz Rojas no determina, por sí mismo, que el documento carezca de valor técnico o que el precio haya sido establecido por el beneficiario económico del contrato, debe distinguirse entre quien solicita un avalúo y el profesional que realiza y suscribe técnicamente la valoración, el avalúo fue elaborado por un profesional que asumió la responsabilidad técnica por su contenido. La Ley 1673 de 2013 regula precisamente la actividad de los avaluadores, establece sus responsabilidades y exige su inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores.
Por ello, la circunstancia de quién solicitó el documento no constituye prueba suficiente para concluir que el valor fue determinado unilateralmente por el interesado o que el avalúo carecía automáticamente de objetividad.

4. Sobre la vigencia del avalúo. La auditoría fundamenta el supuesto vencimiento en el artículo 19 del Decreto 1420 de 1998, conforme al cual los avalúos tienen vigencia de un año. Sin embargo, debe advertirse que el propio Decreto 1420 de 1998 establece un ámbito relacionado con determinados procedimientos de valoración inmobiliaria, entre ellos adquisición por enajenación voluntaria o forzosa, expropiación, plusvalía y compensaciones, entre otros. En todo caso, aun cuando se considere superado el término de un año previsto en el artículo 19, ello no significa automáticamente que el documento desapareciera jurídicamente o que no pudiera ser considerado como una referencia adicional dentro del análisis económico, particularmente cuando la norma específica que regula el arrendamiento estatal artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 no exige la elaboración de un avalúo como requisito habilitante del contrato. Lo jurídicamente relevante para el arrendamiento era verificar las condiciones del mercado y comparar alternativas, actuación que, como se ha indicado, **sí** fue realizada y cuenta con tres soportes documentales.

5. El método de costo de reposición no es, por sí mismo, un método técnicamente improcedente, tampoco se comparte la afirmación de que el avalúo sea técnicamente deficiente simplemente porque utilizó el método de costo de reposición en lugar del método comparativo o de mercado. La normativa técnica reconoce diferentes métodos de valoración, entre ellos el método de comparación o de mercado, capitalización de rentas, técnica residual y método de reposición. El propio IGAC continúa reconociendo estos métodos dentro de las metodologías valuatorias.
Por tanto, la utilización del método de costo de reposición no constituye por sí sola una irregularidad. Para cuestionar técnicamente el resultado sería necesario demostrar por qué, atendiendo a las características particulares del inmueble y a la información disponible al momento de la valoración, la metodología empleada produjo necesariamente una valoración incorrecta. Además, si hubiese la responsabilidad sobre la selección, aplicación y justificación de la metodología utilizada corresponde inicialmente al profesional avaluador que elaboró y suscribió el informe técnico.

6. Las inconsistencias internas del avalúo no pueden trasladarse automáticamente a la entidad contratante. Respecto de las referencias a actividad "residencial", tipología "unifamiliar", diferencias en el número de identificación del avaluador y títulos anteriores del inmueble, se reconoce que corresponden a aspectos que podían ser objeto de mayor verificación documental. Sin embargo, tales inconsistencias pertenecen al contenido de un informe técnico elaborado por un tercero profesional, y no permiten concluir automáticamente que la Personería conociera una eventual irregularidad técnica o que hubiera actuado con desconocimiento de sus deberes funcionales.

Lo determinante es que el inmueble contratado estaba plenamente identificado como Local Comercial 103 del Edificio Sinuco, destinado contractualmente al funcionamiento del archivo institucional, circunstancia que no fue modificada por las inconsistencias descriptivas que eventualmente contuviera el avalúo.

7. Sobre la inscripción del avaluador en el RAA. La Ley 1673 de 2013 efectivamente exige que quien ejerza la actividad de avaluador se encuentre inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores. No obstante, debe diferenciarse entre la inexistencia o falta de inscripción del profesional y la circunstancia distinta de que una certificación específica no haya sido identificada dentro del expediente.

Por ello, antes de concluir que el avalúo carecía de habilitación técnica, corresponde verificar efectivamente la condición del profesional en el RAA para la fecha de elaboración del avalúo.

8. No se encuentra demostrada la presunta incidencia disciplinaria, finalmente, no se comparte la presunta incidencia disciplinaria. La observación parte fundamentalmente de la afirmación de que la Personería adoptó de manera exclusiva e incondicional un avalúo aportado por un interesado. Sin embargo, esa premisa queda desvirtuada con la existencia de las tres referencias de mercado que hicieron parte del análisis económico del Contrato No. 002-2025. Adicionalmente, la norma específica del arrendamiento de inmuebles no imponía a la Personería la obligación de contratar y sufragar un avalúo propio, sino la de verificar las condiciones del mercado y comparar alternativas, deber que debe valorarse integralmente con los documentos que reposan en el expediente.

Las eventuales inconsistencias técnicas o documentales del avalúo tampoco permiten derivar automáticamente responsabilidad disciplinaria del servidor público, sin individualizar la conducta, el deber funcional concretamente infringido, la afectación sustancial del mismo y la correspondiente imputación subjetiva.

Por las anteriores consideraciones, no se acepta la Observación Administrativa No. 16 ni su presunta incidencia disciplinaria, toda vez que:

1. El avalúo no fue la única referencia utilizada para establecer las condiciones económicas del contrato, pues existen tres soportes adicionales de verificación y comparación del mercado inmobiliario.
2. El artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 no exige para el arrendamiento que la entidad contrate o sufrague un avalúo propio, a diferencia de lo previsto expresamente para la adquisición de inmuebles.
3. La circunstancia de que el avalúo haya sido solicitado por un tercero no demuestra por sí misma su invalidez.
4. El método de costo de reposición es un método de valoración reconocido técnicamente y su sola utilización no permite calificar el avalúo como irregular.
5. Las inconsistencias internas del informe técnico son atribuibles inicialmente al profesional que lo elaboró y deben valorarse según su incidencia material, sin trasladarlas automáticamente a la entidad contratante.
6. No se encuentra acreditada una conducta individual que permita sustentar la presunta incidencia disciplinaria.

En consecuencia, se solicita retirar la Observación No. 16 y su presunta incidencia disciplinaria. Subsidiariamente, las situaciones documentales advertidas pueden ser consideradas como oportunidad de mejora para fortalecer la verificación de los soportes técnicos utilizados en futuros procesos de arrendamiento.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (17) - DESATENCIÓN DE LA PRUEBA DIRECTA DEL VALOR COMERCIAL DEL INMUEBLE OBRANTE EN EL PROPIO EXPEDIENTE CONTRACTUAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. En el expediente contractual obra la **Escritura Pública No. 1714 del 27 de agosto de 2024** de la Notaría Primera de Barrancabermeja, que acredita que el mismo Local 103 del Edificio Sinuco fue adquirido por la arrendadora, Nidia Ruiz Gómez, por un precio de **$59.000.000**, cuatro meses y siete días antes de la suscripción del contrato.

La entidad, teniendo ese documento a su disposición y habiéndolo incorporado al expediente:

I. Adoptó como valor comercial la suma de $170.082.000 ÷ $59.000.000 = 2,88 veces el precio de la transacción real.
II. No formuló observación, requerimiento ni análisis alguno sobre la divergencia entre ambos valores.
III. No advirtió que el precio de compraventa ($59.000.000) resulta prácticamente coincidente con el avalúo catastral vigente ($58.844.000), coherencia que refuerza su valor probatorio como referencia de mercado.
IV. No examinó la cadena traslaticia del inmueble, que registra tres titulares en seis meses (Cindy Ruiz Rojas a Emperatriz Benedetti Ballesteros, Esc. 245

del 24/02/2024 a Nidia Ruiz Gómez, Esc. 1714 del 27/08/2024), con intervención de la primera como apoderada de la segunda y como solicitante del avalúo adoptado.

Criterio. Artículos 3, 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículo 83 de la Constitución Política, en cuanto la presunción de buena fe no exonera del deber de verificación material; artículo 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina presuntamente en la tramitación del expediente como acumulación documental y no como soporte de análisis; en la ausencia de un procedimiento de verificación cruzada entre los soportes aportados por el cocontratante y las cifras adoptadas por la entidad; y en la inexistencia de revisión jurídica y técnica del acápite de valor estimado.

Efecto. La entidad pagó un canon determinado sobre un valor comercial que su propio expediente desmentía. La prueba idónea del valor del bien, una compraventa reciente que se presume el precio real (artículo 90 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 61 de la Ley 2010 de 2019), en mercado abierto, del mismo inmueble - fue archivada sin ser valorada, cuando su simple lectura habría revelado una sobrestimación de $111.082.000 frente al precio de la transacción real. Esta omisión, unida a la ausencia de estudio del sector, hizo que la decisión de precio se adoptara con total desconocimiento de la información disponible en poder de la propia entidad.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (17) - NO SE ACEPTA LA OBSERVACIÓN NI SU PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

La Personería Distrital de Barrancabermeja no comparte la conclusión según la cual el precio consignado en la Escritura Pública No. 1714 del 27 de agosto de 2024 constituía la "prueba directa" y determinante del valor comercial que debía utilizarse para establecer el canon de arrendamiento del Contrato No. 002-2025.

1. El precio de compraventa no constituye el parámetro legal para determinar el canon de arrendamiento. La observación parte de equiparar dos operaciones jurídicas y económicas diferentes: la compraventa de un inmueble y su posterior arrendamiento. El precio consignado en una escritura pública acredita el valor declarado en una determinada operación de enajenación, mientras que el canon de arrendamiento corresponde a la contraprestación periódica por el uso y goce del inmueble. Precisamente, el artículo 90 del Estatuto Tributario citado por la auditoría regula la determinación de la renta bruta en la enajenación de activos y el valor comercial en dichas operaciones. Esa disposición no establece que el precio consignado en una escritura pública de compraventa constituya obligatoriamente la base para determinar el canon de un posterior contrato de arrendamiento.

Por tanto, el hecho de que el inmueble hubiera sido adquirido por $59.000.000 cuatro meses antes de la contratación no determina jurídicamente cuál debía ser su canon de arrendamiento, ni permite concluir automáticamente que cualquier valoración comercial superior constituya una sobrestimación.

2. La norma específica del arrendamiento estatal establece un criterio diferente. El artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 establece expresamente que, para el arrendamiento de bienes inmuebles, la entidad estatal debe:

1. verificar las condiciones del mercado inmobiliario de la ciudad; y
2. analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfagan las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento.

La disposición no establece que el canon deba determinarse con fundamento en el precio histórico de adquisición del inmueble, en su cadena de tradición o en su avalúo catastral. Debe resaltarse, además, que cuando el Decreto 1082 regula la adquisición de inmuebles sí exige expresamente la realización de un avalúo por una institución especializada, mientras que para el arrendamiento establece como criterio la verificación y comparación del mercado inmobiliario. En este entendido, la razonabilidad del canon debe analizarse principalmente frente a las condiciones del mercado de arrendamiento y las características de los inmuebles que satisfacen la necesidad institucional, y no mediante la simple comparación aritmética entre el precio de una compraventa y un avalúo comercial.

3. Sí existió verificación de las condiciones del mercado. Contrario a lo señalado en el efecto de la observación, la decisión no se adoptó con "total desconocimiento de la información disponible", como se acreditó en las respuestas a las Observaciones Nos. 14, 15 y 16, existen tres documentos de comparación del mercado inmobiliario que reposan en el expediente físico del Contrato No. 002-2025, mediante los cuales la entidad verificó alternativas y precios para atender la necesidad del archivo documental.
En consecuencia, tampoco resulta procedente afirmar que la entidad determinó el precio exclusivamente con fundamento en el avalúo o que omitió totalmente la verificación del mercado.

4. El avalúo catastral tampoco determina el canon de arrendamiento, la proximidad entre el precio consignado en la escritura ($59.000.000) y el avalúo catastral ($58.844.000) no convierte automáticamente ninguna de estas cifras en el valor comercial cierto y definitivo del inmueble para efectos de determinar su renta mensual, el propio artículo 90 del Estatuto Tributario dispone, para efectos de enajenación de bienes raíces, que no se acepta un precio inferior al costo, al avalúo catastral o al autoavalúo, sin perjuicio de la posibilidad de que exista un valor comercial superior. Por ello, la cercanía entre el avalúo catastral y el precio consignado en la escritura no constituye prueba concluyente de que $59.000.000 fuera necesariamente el único valor comercial posible del inmueble. Adicionalmente, como ya se explicó frente a las observaciones anteriores, la Ley 820 de 2003 y sus límites relacionados con el avalúo catastral corresponden al régimen de arrendamiento de vivienda urbana, mientras que el inmueble objeto del Contrato No. 002-2025 corresponde a un local comercial destinado al archivo institucional.

5. La cadena de tradición no determina la razonabilidad del canon, la existencia de diferentes propietarios o transferencias anteriores constituye información jurídica relevante para verificar la titularidad del inmueble, pero no constituye por sí misma una metodología para establecer el canon de arrendamiento. La circunstancia de que el inmueble hubiese sido transferido entre diferentes propietarios en 2024 no demuestra que el canon posteriormente acordado fuera contrario al mercado, ni sustituye el análisis exigido por el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015. La razonabilidad del canon debe contrastarse con inmuebles comparables que satisfagan la necesidad institucional, particularmente considerando que el inmueble estaba destinado al archivo documental de la Personería, el cual requería condiciones específicas de ubicación, conservación, seguridad y funcionalidad.

6. No se encuentra demostrada la incidencia disciplinaria. Finalmente, no resulta procedente derivar automáticamente una presunta incidencia disciplinaria del hecho de no haber utilizado el precio de compraventa como parámetro determinante para fijar el canon, cuando la normativa específica del arrendamiento estatal no impone esa metodología. Para configurar una eventual responsabilidad disciplinaria debe individualizarse la conducta, establecerse el deber funcional concretamente infringido y determinarse su afectación sustancial y la correspondiente imputación subjetiva, sin que resulte suficiente una diferencia de criterio respecto de los elementos económicos utilizados para estructurar el contrato.

Por las anteriores consideraciones, no se acepta la Observación Administrativa No. 17 ni su presunta incidencia disciplinaria, toda vez que el precio consignado en la Escritura Pública No. 1714 de 2024 constituye un antecedente de una operación de compraventa, pero no es el parámetro legal obligatorio para determinar el canon de un contrato estatal de arrendamiento. La normativa específica aplicable exigía verificar las condiciones del mercado inmobiliario y comparar las alternativas que satisficieran la necesidad institucional, actuación que fue realizada mediante tres referencias de mercado que reposan en el expediente físico. En consecuencia, no puede concluirse que el precio de $59.000.000 consignado en la escritura desvirtuaba automáticamente el canon pactado, ni que su diferencia frente al avalúo comercial constituya por sí misma una sobrestimación de $111.082.000. Por lo anterior, se solicita retirar la Observación No. 17 y su presunta incidencia disciplinaria.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (18) FIJACIÓN Y PAGO DE UN CANON SUPERIOR A LAS CONDICIONES REALES DEL MERCADO INMOBILIARIO PARA INMUEBLES COMPARABLES, EN EL COMPONENTE INMUEBLE DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

Condición: La verificación independiente de las condiciones del mercado practicada por este órgano de control, que suple la que la entidad omitió, acredita que el componente inmueble del canon pactado, equivalente a **$34.633/m²/mes**, supera todas las medidas de tendencia central de la oferta comparable de locales y oficinas en Barrancabermeja:

Medida de referencia de mercado (numeral II.1.ii)	Valor unitario	Exceso del componente inmueble pactado
Media general del Grupo A (n=8)	$27.306 / m²	+26,8%
Mediana general del Grupo A	$27.917 / m²	+24,1%
Media del subconjunto de la Comuna 1 (n=5)	$27.199 / m²	+27,3%
Media de la submuestra de área homogénea, 40 a 60 m² (referencia adoptada)	$30.991 / m²	**+11,8%**

I. El canon **total** pactado ($44.820/m²) supera en **+44,6%** la referencia adoptada y excede incluso a la referencia individual más costosa de toda la muestra verificada.
II. Cinco de las ocho referencias del Grupo A corresponden a la misma **Comuna 1** del inmueble contratado y dos de ellas al **mismo barrio Colombia**, de modo que la comparación no adolece de defecto de localización.
III. La comparación se practica contra el componente inmueble y **no** contra el canon total, por corresponder la oferta verificada a inmuebles ofrecidos sin mobiliario; el componente mobiliario se reprocha de manera separada e

independiente en otra Observación, sin duplicación de reproche ni de cuantía.

IV. La referencia de mercado adoptada para cuantificar es la más alta entre las técnicamente defendibles e incorpora dentro de su cálculo la referencia individual más costosa de la muestra (ítem 07: barrio Colombia, Comuna 1, 50,00 m², $39.000/m²), en aplicación del principio de favorabilidad al sujeto de control. Las demás medidas - media general, mediana y media de la Comuna 1 arrojarían un detrimento superior, que este órgano de control se abstiene de proponer.

V. Este exceso no obedece a una circunstancia sobreviniente ni a una condición particular del bien acreditada en el expediente: es el resultado directo de haber derivado el canon del 1% de un avalúo sobrestimado aportado por el propio interesado, sin ninguna confrontación con el mercado.

Cuantificación del presunto detrimento patrimonial.

CONCEPTO	CALCULO	VALOR
Componente inmueble pagado - once períodos	$1.785.000 × 11	$19.635.000
Componente inmueble pagado – Adición y prorroga No. 1 (27 días)	$2.079.000 × 77,2727%	$1.606.500
Total, pagado por el componente inmueble		**$21.241.500**
Canon mensual de referencia de mercado	$30.991/m² × 51,54 m²	$1.597.276
Referencia - once períodos	$1.597.276 × 11	$17.570.036
Referencia - Adicional No. 1 (27 días)	$1.597.276 × 27/30	$1.437.548
Total de referencia de mercado		**$19.007.584**
Presunto detrimento patrimonial	$21.241.500 - $19.007.584	**$2.233.916**

Criterio: Artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que imponen el deber de verificar las condiciones del mercado inmobiliario y de analizar y comparar las opciones de arrendamiento disponibles; artículo 2.2.1.1.2.1.1 ibidem; artículos 3, 23, 25 (numerales 7 y 12), 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993 (principios de economía y responsabilidad); artículo 87 de la Ley 1474 de 2011; artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, este último modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020 (gestión fiscal antieconómica e ineficiente); artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

Causa: Se origina presuntamente en la omisión del estudio del sector reprochada en la Observación No. 14, que privó a la entidad de toda referencia objetiva de precio; en la adopción del avalúo del interesado como única base de determinación del canon; en la ausencia de gestión de negociación y de solicitud de ofertas alternativas; y en la inexistencia de un control de razonabilidad del precio previo a la ordenación del gasto.

Efecto: La entidad erogó **$21.241.500** por el uso de un inmueble cuyo valor de arrendamiento en condiciones de mercado, tomada la referencia más favorable al sujeto de control, ascendía a **$19.007.584**, con un exceso de **$2.233.916** que no encuentra respaldo en ninguna referencia objetiva del expediente. El sobreprecio se produjo respecto de un bien que, además, no pertenece al segmento de mercado idóneo para el uso declarado, de modo que la entidad pagó por atributos de localización y visibilidad comercial que el destino de archivo institucional no aprovecha.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (18). CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL: NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

No se acepta la observación ni sus presuntas incidencias disciplinaria y fiscal. La Personería de Barrancabermeja controvierte la conclusión según la cual se habría pagado un canon superior a las condiciones reales del mercado y, especialmente, la cuantificación de un presunto detrimento patrimonial por $2.233.916, toda vez que dicha conclusión depende de una muestra de mercado seleccionada por el equipo auditor que no permite establecer, con el grado de certeza requerido para estructurar un hallazgo fiscal, que el valor de $30.991/m²/mes corresponda al valor cierto del mercado aplicable al inmueble objeto del Contrato No. 002-2025.

1. La premisa de inexistencia de estudio de mercado queda desvirtuada. La causa de esta observación se encuentra directamente vinculada con la Observación No. 14, pues el informe afirma que existió una "omisión del estudio del sector" que habría privado a la entidad de toda referencia objetiva de precio, como ya fue demostrado en las respuestas precedentes, esta premisa no corresponde a la realidad documental, dado que la Personería sí efectuó un análisis de mercado mediante tres referencias, cuyos soportes existen y reposan en el expediente físico. Por tanto, tampoco resulta acertada la afirmación de que el avalúo aportado constituyó la "única base de determinación del canon".

3. Un nuevo ejercicio de mercado demuestra que la muestra seleccionada por la auditoría no permite establecer un valor único y cierto, con el propósito de contrastar objetivamente la metodología empleada por la auditoría, la Personería realizó un nuevo ejercicio de consulta del mercado inmobiliario, concentrándolo específicamente en el barrio Colombia, sector donde se encuentra localizado el inmueble objeto del Contrato No. 002-2025.

ANALISIS 2026 INMUEBLES PARA ARRIENDO					
ITEM	UBICACIÓN	ÁREA en m2	VALOR ARRIENDO	VALOR ARRIENDO/M2	FUENTE
1	COLOMBIA	100	4.800.000	48.000	https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3451491
2	COLOMBIA	86	5.500.000	63.953	https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3060113
3	COLOMBIA	35	3.900.000	111.429	https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3150491
4	COLOMBIA	30	5.000.000	166.667	https://www.ciencuadras.com/inmueble/local-en-arriendo-en-colombia-barrancabermeja-3832290
5	COLOMBIA	60	3.600.000	60.000	https://www.metrocuadrado.com/inmueble/arriendo-local-comercial-barrancabermeja-colombia/17749-M6771371?src_url=%2Flocales%2Farriendo%2Fbarrancabermeja%2F

6	COLOMBIA - CODIGO 1424-380	88	6.000.000	68.182	detalle-inmueble – ROBERTO OGLIASTRI INMOBILIARIA
7	COLOMBIA - CODIGO 1424-1247	60	6.000.000	100.000	detalle-inmueble – ROBERTO OGLIASTRI INMOBILIARIA
		PROMEDIO		**88.319**	
		DESVIACIÓN		41.303	

El ejercicio arroja un promedio aproximado de $88.319/m²/mes y una mediana de $68.182/m²/mes., así mismo se anexa a esta observación, el estudio realizado para su debida verificación. En contraste, el componente inmueble efectivamente pactado por la Personería fue de $34.633/m²/mes. Lo anterior evidencia que, utilizando referencias inmobiliarias diferentes pero ubicadas precisamente en el mismo barrio Colombia, el resultado del análisis cambia sustancialmente y el canon contratado por la Personería no aparece superior, sino significativamente inferior a las medidas de tendencia central obtenidas. Este ejercicio no se presenta para sostener que $88.319/m² constituya el valor comercial cierto del inmueble, sino para demostrar que el resultado obtenido por la auditoría es altamente dependiente de la selección de la muestra y que, por consiguiente, el valor de $30.991/m² adoptado para cuantificar el presunto detrimento no puede considerarse, sin mayor análisis técnico, como una medida única, incontrovertible y cierta del mercado.

3. La propia muestra de la Contraloría contiene una referencia que contradice la existencia del supuesto sobreprecio, el **propio informe reconoce que dentro de su muestra existe un inmueble ubicado en el mismo barrio Colombia, con un área de 50 m², prácticamente equivalente a los 51,54 m² del inmueble contratado, cuyo canon corresponde a $39.000/m²/mes, ese valor es superior al componente inmueble contratado por la Personería de $34.633/m²/mes. Por tanto, resulta especialmente relevante que la referencia que presenta simultáneamente mayor coincidencia en ubicación geográfica y área arroje un precio superior al efectivamente pagado por la entidad**. La auditoría decide no utilizar individualmente esta referencia y, en cambio, la incorpora dentro de una media de cuatro inmuebles para obtener $30.991/m², ello **demuestra que el supuesto detrimento no surge directamente de una transacción comparable que acredite que la Personería podía obtener el mismo inmueble o uno equivalente por $30.991/m², sino de una construcción estadística efectuada sobre una muestra seleccionada por el equipo auditor.**

4. La muestra de la auditoría presenta una dispersión relevante. Existe otro aspecto metodológico que debe resaltarse. La submuestra que la auditoría denomina de "área homogénea" contiene valores de: $27.500, $28.333, $29.130 y $39.000 por m². Su promedio es aproximadamente $30.991/m², precisamente la cifra utilizada para determinar el supuesto detrimento. Sin embargo, el coeficiente de variación muestral de esos cuatro valores es aproximadamente 17,36 %, lo que evidencia una dispersión significativa incluso dentro de la denominada submuestra homogénea.

La Resolución IGAC 620 de 2008 establece parámetros técnicos para el tratamiento estadístico de información obtenida mediante investigación de mercado y contempla

el análisis del coeficiente de variación cuando se utilizan medidas de tendencia central. Por ello, si la auditoría pretende atribuir a la media de $30.991/m² el carácter de valor objetivo del mercado y utilizarla posteriormente para establecer un detrimento fiscal cierto, resulta necesario explicar técnicamente la dispersión de la muestra y la representatividad estadística del promedio utilizado.

5. La comparación corresponde a septiembre de 2026 y no a enero de 2025, el informe de auditoría reconoce expresamente que su verificación se realizó en septiembre de 2026, mientras que el contrato fue celebrado en enero de 2025, y que los valores utilizados corresponden a precios de oferta publicados y no a cánones efectivamente transados, también reconoce limitaciones relacionadas con antigüedad, estado de acabados, administración y demás características necesarias para una completa homogeneización técnica. En consecuencia, las referencias utilizadas por la auditoría constituyen elementos orientadores del mercado, pero no acreditan por sí solas que en enero de 2025 la Personería hubiera podido contratar un inmueble equivalente por exactamente $30.991/m²/mes.
La afirmación de que utilizar valores de 2026 "favorece" necesariamente a la entidad por el comportamiento del índice de precios tampoco sustituye un ejercicio técnico de actualización o retrospectiva del mercado inmobiliario específico.

6. El inmueble requerido no podía compararse simplemente con cualquier bodega, tampoco se comparte la afirmación según la cual la entidad pagó atributos de "localización y visibilidad comercial" que no necesitaba y que el segmento técnicamente idóneo correspondía a bodegas, la necesidad institucional no consistía simplemente en disponer de metros cuadrados para almacenar elementos, sino en contar con un inmueble destinado al archivo documental de la Personería, sometido a exigencias específicas de conservación, seguridad, acceso, condiciones ambientales, distribución y adecuada custodia de documentos y que estuvieran dentro de un rango cercano para mayor accesibilidad y cercanía. Por consiguiente, una bodega de menor valor por metro cuadrado no constituye automáticamente una alternativa comparable o técnicamente idónea, de hecho, el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015 ordena analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas por la entidad. El criterio legal no consiste simplemente en seleccionar el inmueble con el menor precio por metro cuadrado. Por tanto, para sostener que una bodega constituía el "segmento de mercado idóneo", habría sido necesario demostrar previamente que esas bodegas cumplían las condiciones técnicas requeridas para el funcionamiento y conservación del archivo institucional.

7. No se encuentra acreditado un detrimento patrimonial cierto por $2.233.916. La cuantificación fiscal depende enteramente de aceptar como cierta la siguiente premisa: $30.991/m² × 51,54 m² = $1.597.276 mensuales.
Sin embargo, como se ha demostrado:

- El valor de $30.991/m² corresponde a la media de solamente cuatro ofertas;
- Las ofertas corresponden a 2026, no al momento de celebración del contrato;
- Corresponden a precios publicados y no a transacciones efectivamente celebradas;
- Presentan diferencias en características físicas y económicas;
- La propia submuestra presenta una dispersión relevante;
- Existe dentro de la propia muestra de la auditoría un inmueble de 50 m² en el barrio Colombia a $39.000/m², superior al canon de $34.633/m² contratado;

- Y el nuevo ejercicio efectuado con siete referencias del barrio Colombia arroja una media aproximada de $88.319/m² y una mediana de $68.182/m², ambas superiores al valor contratado.

Por tanto, no se encuentra demostrado con certeza que $30.991/m² fuera el valor que debía pagar la entidad ni, consecuentemente, que la diferencia de $2.233.916 constituya daño patrimonial cierto. La existencia del daño constituye elemento indispensable de la responsabilidad fiscal; no basta identificar una metodología alternativa de estimación del mercado si no se acredita que la entidad efectivamente realizó una erogación superior al valor económico que razonablemente debía pagar.

Por las anteriores consideraciones, no se acepta la Observación Administrativa No. 18 ni sus presuntas incidencias disciplinaria y fiscal. La cuantificación propuesta se construye a partir de una muestra y de una metodología cuya selección determina el resultado obtenido, circunstancia demostrada tanto por la propia referencia de $39.000/m² identificada por la auditoría en el mismo barrio y con área prácticamente equivalente, como por el ejercicio adicional realizado por la Personería sobre siete ofertas del barrio Colombia, cuyo promedio asciende aproximadamente a $88.319/m²/mes y cuya mediana corresponde aproximadamente a $68.182/m²/mes, frente a los $34.633/m²/mes efectivamente pactados.
En consecuencia, no se encuentra acreditado el supuesto sobreprecio ni el detrimento patrimonial de $2.233.916, razón por la cual se solicita retirar la incidencia fiscal y disciplinaria y, consecuentemente, la observación en los términos formulados.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (19) - INDEBIDA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 820 DE 2003 A UN CONTRATO ESTATAL DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE URBANO NO DESTINADO A VIVIENDA, INOBSERVANCIA SIMULTÁNEA DEL TOPE LEGAL INVOCADO POR LA PROPIA ENTIDAD Y AFIRMACIÓN INEXACTA SOBRE EL AVALÚO CATASTRAL DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Condición. La entidad fundamentó la determinación del canon en el artículo 18 de la Ley 820 de 2003, norma inaplicable al negocio celebrado, y a la vez desatendió el límite cuantitativo que esa misma disposición establece:

I. **Inaplicabilidad de la norma**. El artículo 18 de la Ley 820 de 2003 integra un régimen cuyo objeto, definido en el artículo 1 de la misma ley, se circunscribe a los contratos de arrendamiento de inmuebles urbanos **destinados a vivienda**, en desarrollo del artículo 51 de la Constitución Política. El inmueble contratado es un **local comercial** (denominación registral y contractual "Local Comercial 103"), con **destinación económica catastral Comercial**, arrendado para el funcionamiento del **archivo institucional** de la Personería.
El régimen aplicable es el del Código Civil (arts. 1973 y ss.) y del Código de Comercio (arts. 518 a 524), que no establece tope legal de canon, sujetando la determinación del precio al deber de análisis del sector del Decreto 1082 de 2015.
II. Habiendo declarado aplicable la norma, la entidad adoptó un valor comercial de **$170.082.000 ÷ $58.844.000** equivalente a **2,89 veces** el avalúo catastral vigente de $58.844.000, cuando el propio artículo 18 limita la estimación

comercial a **dos (2) veces** dicho avalúo, esto es, a $117.688.000. El exceso sobre el tope legal invocado asciende a **$52.394.000.**

III. Aplicado correctamente el criterio invocado, el canon máximo del componente inmueble sería de $1.176.880 mensuales (1% de $117.688.000). La entidad pactó y pagó **$1.785.000** mensuales, esto es, **$608.120 (51,68%) por encima** del máximo que arrojaba su propio fundamento jurídico.

IV. Los estudios previos sostienen que la estimación comercial equivale a "dos veces el avalúo catastral más el IPC del 2024", elemento que el artículo 18 no contempla. El IPC opera como límite al reajuste anual del canon (artículo 20 de la Ley 820 de 2003), no como incremento de la base de estimación comercial. Su introducción tuvo el solo efecto aritmético de aproximar el resultado al valor del avalúo aportado por el arrendador.

V. El 1% del valor comercial adoptado equivale a $1.700.820, cifra prácticamente idéntica al canon base pactado por el inmueble ($1.700.000), con una diferencia de $820. La coincidencia acredita que el precio no se determinó a partir de un análisis de mercado, sino que se derivó mecánicamente del avalúo aportado por el interesado.

VI. Los estudios previos afirman que el avalúo catastral del inmueble asciende a **$56.305.000**, cuando el recibo de impuesto predial de la vigencia 2024 y el paz y salvo predial insertado en la Escritura Pública No. 1714 del 27/08/2024 - ambos obrantes en el expediente, registran **$58.844.000**. La afirmación subvalora el avalúo catastral en $2.539.000 y afecta directamente la base de cálculo del tope legal que la entidad declaró aplicable, reduciéndolo de $117.688.000 a $112.610.000 y agravando la magnitud del exceso.

NOTA: Esta observación no comporta cuantificación fiscal autónoma. El exceso del canon en el componente inmueble se cuantifica de manera única en la Observación No. 18, sobre la base de las condiciones reales del mercado, que es el criterio que el ordenamiento imponía verificar.

La aplicación correcta del artículo 18 de la Ley 820 de 2003, norma que la entidad invocó y que no regía el negocio, arrojaría un canon máximo de $1.176.880 mensuales y, por consiguiente, un exceso de $7.236.628, superior al cuantificado.

Este órgano de control se abstiene de adoptar esa cifra y la consigna únicamente como escenario de contraste no acumulable, en aplicación de los principios de certeza, objetividad y prohibición de duplicidad del daño al sujeto de control.

El reproche que aquí se formula es de defecto de fundamentación jurídica del precio: la entidad aplicó una norma protectora del arrendatario de vivienda urbana a un arrendamiento comercial y, además, desatendió el límite cuantitativo que esa misma norma impone.

Criterio. Artículos 1 y 18 de la Ley 820 de 2003; artículos 1973 y siguientes del Código Civil y 518 a 524 del Código de Comercio (régimen del arrendamiento comercial); artículos 3, 23, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículo 24, numeral 7, de la Ley 80 de 1993; artículos 6 y 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina presuntamente en un error de derecho en la selección de la norma aplicable, derivado de la réplica de la fundamentación del Contrato 001-2025

sin análisis del régimen propio del arrendamiento comercial; en la ausencia de revisión jurídica del acápite de valor estimado previa a la suscripción; y en la subordinación del razonamiento jurídico al resultado predeterminado por el avalúo aportado por el arrendador.

Efecto. La motivación del precio quedó viciada por doble defecto norma inaplicable y tope desatendido. Aplicado correctamente el propio criterio invocado, el canon máximo del componente inmueble habría sido de $1.176.880 mensuales y la erogación máxima de $14.004.872, frente a los $21.241.500 efectivamente pagados.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (19). CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA. NO SE ACEPTA LA OBSERVACION.

No se acepta la observación ni su presunta incidencia disciplinaria. La Personería de Barrancabermeja reconoce que la referencia al artículo 18 de la Ley 820 de 2003 incorporada en los estudios previos no correspondía al régimen jurídico específicamente aplicable al Contrato de Arrendamiento No. 002-2025, por cuanto dicha disposición regula el arrendamiento de inmuebles urbanos destinados a vivienda, mientras que el inmueble objeto del contrato corresponde a un local comercial destinado al funcionamiento del archivo institucional.
No obstante, se controvierte que esta referencia normativa permita concluir que el canon fue irregular, que se encontraba sometido al límite cuantitativo previsto en dicha disposición o que exista mérito para atribuir incidencia disciplinaria.

1. La inaplicabilidad de la Ley 820 de 2003 impide convertir sus límites en parámetro obligatorio del contrato: Existe una contradicción en el planteamiento de la observación que debe ser precisada, por una parte, el órgano de control concluye que el artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no era aplicable al contrato, conclusión que esta entidad comparte, pero, simultáneamente, utiliza esa misma disposición para calcular que el valor comercial máximo debía ser de $117.688.000 y que el canon máximo debía ascender a $1.176.880 mensuales.
Si la norma no regía jurídicamente el negocio celebrado, sus límites del 1 % del valor comercial y de dos veces el avalúo catastral tampoco constituían límites legales obligatorios para este contrato. Por consiguiente, las cifras de $117.688.000, $1.176.880 mensuales y el supuesto exceso de $608.120 mensuales constituyen, como reconoce el propio informe, un escenario hipotético de contraste, pero no pueden convertirse en prueba de que la Personería hubiera pagado un canon jurídicamente prohibido.

2. El régimen aplicable exigía verificar el mercado, no aplicar una fórmula sobre el avalúo catastral. La norma específica aplicable al arrendamiento estatal como se ha repetido de manera reiterativa en este documento es el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015. Esta disposición exige:

1. *verificar las condiciones del mercado inmobiliario de la ciudad; y*
2. *analizar y comparar las condiciones de los inmuebles que satisfagan la necesidad identificada y las opciones de arrendamiento.*

Es asi que no establece que el canon deba corresponder al 1 % del avalúo comercial, ni que el valor comercial pueda ascender como máximo a dos veces el avalúo catastral. Por tanto, el avalúo catastral de $58.844.000 no constituía la base jurídica obligatoria para determinar el canon del Contrato 002-2025. Esta diferencia resulta particularmente relevante porque el propio Decreto 1082 distingue entre la adquisición y el arrendamiento de inmuebles: para la adquisición exige expresamente avaluar el bien mediante una institución especializada, mientras que

para el arrendamiento establece la verificación y comparación del mercado inmobiliario.
3. La referencia a la Ley 820 constituyó un error de fundamentación jurídica, no necesariamente un error material en la determinación del precio, debe diferenciarse entre dos situaciones jurídicamente distintas:
a) la incorporación de una referencia normativa que no correspondía al negocio; y
b) la razonabilidad económica del canon efectivamente contratado.
La primera constituye una inconsistencia en la fundamentación jurídica de los estudios previos que puede ser reconocida y corregida como oportunidad de mejora. Sin embargo, de ella no se deriva automáticamente que el precio contratado fuera contrario al mercado.
La razonabilidad económica del canon debía determinarse conforme al Decreto 1082 de 2015, esto es, mediante la comparación de las condiciones reales del mercado inmobiliario y de los inmuebles aptos para satisfacer la necesidad institucional.

4. Contrario a lo afirmado, sí existió análisis del mercado, la observación sostiene que la coincidencia entre el 1 % del avalúo ($1.700.820) y el canon base ($1.700.000) "acredita" que el precio fue obtenido mecánicamente del avalúo y no mediante análisis de mercado. Esta conclusión no puede mantenerse una vez examinada integralmente la documentación contractual, como se acreditó al responder las Observaciones Nos. 14 y 15, existen tres documentos mediante los cuales se efectuó la comparación de las condiciones del mercado inmobiliario, y estos reposan en el expediente físico del Contrato 002-2025.
En consecuencia, la proximidad aritmética entre $1.700.820 y $1.700.000 puede constituir un elemento susceptible de análisis, pero no acredita por sí sola que el estudio de mercado no existió o que el precio hubiera sido predeterminado exclusivamente a partir del avalúo, cuando existen documentos que demuestran la realización de la comparación inmobiliaria.

5. La diferencia en el avalúo catastral no produjo el efecto económico atribuido. Los estudios previos consignaron como avalúo catastral la suma de $56.305.000, mientras que la auditoría identifica como valor correspondiente a 2024 la suma de $58.844.000. La Personería reconoce que esta diferencia debe ser aclarada documentalmente. Sin embargo, esa inconsistencia no demuestra por sí misma un perjuicio económico ni que hubiera determinado el canon pagado, precisamente porque el régimen jurídicamente aplicable al contrato no establecía que el canon debiera calcularse sobre el avalúo catastral. Existe, además, una inconsistencia lógica en atribuirle un efecto determinante a la diferencia entre ambos avalúos catastrales para aplicar un límite que, según la propia auditoría, no era jurídicamente aplicable al contrato. Por ello, dicha diferencia puede constituir una inconsistencia documental susceptible de corrección, pero no demuestra automáticamente que el precio contractual fuera contrario al ordenamiento jurídico.

6. El supuesto exceso de $7.236.628 carece de carácter vinculante. El propio informe señala expresamente que no formula cuantificación fiscal autónoma por esta observación y presenta la suma de $7.236.628 únicamente como un escenario de contraste. Esa precisión resulta jurídicamente necesaria, porque dicha cifra se obtiene aplicando precisamente la fórmula del artículo 18 de la Ley 820 de 2003 que el mismo informe considera inaplicable.
Por consiguiente:
norma inaplicable → límite inaplicable → cálculo hipotético.

El ejercicio matemático puede ilustrar las consecuencias que habría tenido aplicar íntegramente la Ley 820, pero no demuestra cuál era el canon comercial que correspondía pagar en enero de 2025, ese valor solamente podía ser contrastado con las condiciones reales del mercado inmobiliario, como dispone el artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015.
7. El análisis de mercado efectuado posteriormente tampoco demuestra que el canon fuera antieconómico. Como se desarrolló ampliamente frente a la Observación No. 18, la propia metodología utilizada por la auditoría presenta resultados que impiden considerar demostrado un sobreprecio cierto, particularmente, dentro de la muestra de la Contraloría existe un inmueble ubicado en el mismo barrio Colombia, con un área de 50 m², prácticamente equivalente a los 51,54 m² del inmueble contratado, cuyo precio corresponde a $39.000/m²/mes, superior al componente inmueble contratado por la Personería de $34.633/m²/mes. Asimismo, el ejercicio adicional de mercado realizado por la entidad con referencias ubicadas específicamente en el barrio Colombia arroja resultados superiores al canon efectivamente contratado.
Esto confirma que el error consistente en citar la Ley 820 de 2003 no permite concluir automáticamente que materialmente se pagó un precio superior al mercado.

8. No se configura automáticamente una incidencia disciplinaria. Finalmente, debe diferenciarse una referencia normativa equivocada en la elaboración de los estudios previos de una conducta disciplinariamente reprochable, la propia observación identifica como posible causa un "error de derecho en la selección de la norma aplicable", la existencia de dicho error no permite, por sí sola, derivar responsabilidad disciplinaria. Para ello debe individualizarse la conducta del servidor interviniente, el deber funcional concretamente infringido, su afectación sustancial y la correspondiente imputación subjetiva, sin acudir a formas de responsabilidad objetiva, especialmente cuando, como ocurre en este caso, la aplicación de la Ley 820 de 2003 no produjo la vulneración de un límite legal aplicable al contrato, porque el propio órgano auditor reconoce que dicha disposición no regía el arrendamiento celebrado.

La Personería no acepta la Observación Administrativa No. 19 ni su presunta incidencia disciplinaria, se reconoce únicamente que la referencia al artículo 18 de la Ley 820 de 2003 no correspondía al régimen jurídico aplicable al arrendamiento comercial celebrado, situación que constituye una inconsistencia de fundamentación jurídica susceptible de mejora.
Sin embargo, no se acepta que de dicha inconsistencia pueda derivarse que:

- El canon estuviera jurídicamente limitado a $1.176.880 mensuales;
- El valor comercial estuviera limitado obligatoriamente a dos veces el avalúo catastral;
- Existiera un exceso contractual de $608.120 mensuales;
- El supuesto escenario de $7.236.628 corresponda a un perjuicio real;
- El canon hubiera sido determinado exclusivamente mediante la aplicación mecánica del 1 % del avalúo; o
- Se encuentre configurada una conducta disciplinariamente reprochable.

El parámetro jurídicamente aplicable era el mercado inmobiliario y la comparación de inmuebles que satisficieran la necesidad institucional, conforme al artículo 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, y en el expediente sí existen tres referencias documentales de mercado, cuya valoración integral se solicita al equipo auditor.

Por lo anterior, se solicita retirar la Observación No. 19 y su presunta incidencia disciplinaria; subsidiariamente, que la inconsistencia en la cita de la Ley 820 de 2003 y en el dato del avalúo catastral sea considerada exclusivamente como una oportunidad de mejora en la revisión jurídica y documental de los estudios previos, sin atribuirle efectos económicos o disciplinarios que no se encuentran demostrados.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (20) - PAGO DE UN COMPONENTE DE MOBILIARIO SIN INVENTARIO, SIN AVALÚO, SIN REFERENCIA DE MERCADO Y POR FUERA DEL ÁMBITO DE LA CAUSAL DE CONTRATACIÓN DIRECTA INVOCADA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL.

Condición. El canon mensual incorpora $500.000 base 2024 ($525.000 en 2025) por concepto de mobiliario, sin que en el expediente obre:

I. **Inventario del mobiliario**, ni valorizado ni simple; no se identifica un solo bien mueble por marca, referencia, cantidad, estado o valor unitario.
II. **Avalúo o referencia técnica** que soporte el valor atribuido a los bienes muebles.
III. Referencia de mercado alguna sobre el arrendamiento de mobiliario de oficina o de archivo.
IV. Acta de entrega ni de restitución de los bienes muebles, ni al inicio ni a la terminación del contrato.
V. Verificación por parte de la supervisión sobre la existencia, cantidad, estado o uso efectivo de los bienes muebles durante los once períodos de ejecución.

A lo anterior se suma que la causal de contratación directa invocada, artículo 2, numeral 4, **literal i)**, de la Ley 1150 de 2007, habilita la contratación directa para el "arrendamiento o adquisición de ***inmuebles***", sin comprender los bienes muebles, cuya adquisición o arrendamiento está sujeto a las modalidades ordinarias de selección. El expediente no contiene justificación alguna sobre la procedencia de contratar el arrendamiento de mobiliario por esta vía.

Se observa, además, la desproporción material del concepto: se pagaron $525.000 mensuales por mobiliario alojado en un espacio de **51,54 m²** compuesto por un salón y una oficina con baño, sin que se acredite qué bienes lo integran.

Cuantificación del presunto detrimento patrimonial.

CONCEPTO	CALCULO	VALOR
Componente mobiliario pagado - once períodos	$525.000 × 11	$5.775.000
Componente mobiliario pagado - Adicional No. 1 (27 días)	$2.079.000 × 22,7273%	$472.500
Presunto detrimento patrimonial		**$6.247.500**

Criterio. Artículo 2, numeral 4, literal i), de la Ley 1150 de 2007 (alcance de la causal de contratación directa, limitada a bienes inmuebles); artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.11, 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015; artículos 3, 24 (numeral 7), 25 (numerales 7 y 12) y 26 (numerales 1 y 4) de la Ley 80 de 1993; artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 (deberes de la supervisión); artículos 3, 5 y 6 de la Ley 610 de 2000, este último modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020; artículo 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina posiblemente en la réplica de la estructura de precio del Contrato 001-2025, que también incorporaba un componente de mobiliario, sin verificación de su existencia ni de su valor en el nuevo negocio; en la ausencia de un procedimiento que exija inventario valorizado como condición de pago de componentes de mobiliario; y en el ejercicio meramente formal de la supervisión, que certificó cumplimiento a cabalidad sin verificar el objeto material de este componente.

Efecto. La entidad erogó **$6.247.500** durante la vigencia por una contraprestación cuya existencia material no consta en absoluto en el expediente contractual.
No es posible establecer qué bienes se recibieron, cuál era su valor, si fueron efectivamente utilizados ni si fueron restituidos, de modo que la entidad carece de título para reclamar faltantes o deterioros y pagó sin que exista prueba de haber recibido nada a cambio.
Adicionalmente, el componente fue contratado por una vía la contratación directa del literal i). que no lo habilita, sustrayéndolo de los principios de selección objetiva y de publicidad.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (20) CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL: NO SE ACEPTA LA OBSERVACION

No se acepta la observación en los términos formulados, particularmente la presunta incidencia fiscal y su cuantificación en $6.247.500. La Personería de Barrancabermeja considera necesario diferenciar tres asuntos que la observación presenta como si produjeran automáticamente una misma consecuencia: i) la suficiencia de los soportes documentales del mobiliario; ii) la modalidad contractual utilizada; y iii) la existencia efectiva de un daño patrimonial al Estado. Las eventuales deficiencias en los dos primeros aspectos no permiten concluir, sin prueba adicional, que la totalidad de los recursos pagados por concepto de mobiliario constituya detrimento patrimonial.

1. La ausencia o insuficiencia del inventario no equivale a inexistencia material del mobiliario. La observación concluye que la entidad pagó $6.247.500 por una contraprestación cuya existencia material "no consta en absoluto" y posteriormente afirma que la Personería "pagó sin que exista prueba de haber recibido nada a cambio". Esta conclusión debe diferenciarse de la eventual insuficiencia documental del expediente, la falta de un inventario individualizado, valorizado, acta específica de entrega o avalúo independiente puede evidenciar una debilidad en la estructuración y documentación contractual, pero no constituye por sí misma prueba de que los bienes muebles no existieron, no fueron entregados o no fueron utilizados durante la ejecución contractual.

Por tanto, antes de afirmar que la totalidad de los $6.247.500 constituye detrimento, debe establecerse materialmente si existieron o no los bienes, si fueron puestos a disposición de la entidad y si prestaron utilidad durante la ejecución del contrato.
No resulta jurídicamente equivalente afirmar: "no existe suficiente soporte documental individualizado del mobiliario" a concluir: "el mobiliario nunca existió y la entidad no recibió contraprestación alguna". La segunda afirmación requiere prueba propia y suficiente.

2. La Contraloría cuantifica como detrimento el 100 % del componente sin determinar previamente el valor económico de la contraprestación recibida

La cuantificación fiscal presenta una dificultad adicional.
El informe toma la totalidad de lo pagado por mobiliario: $5.775.000 + $472.500 = $6.247.500 y convierte automáticamente esa suma en detrimento patrimonial. Sin embargo, para que el 100 % del valor pagado pudiera ser considerado daño sería necesario demostrar que la entidad no recibió contraprestación alguna por ese componente o que esta carecía totalmente de valor económico.
La Ley 610 de 2000 exige la existencia de una lesión efectiva del patrimonio público y establece como elementos de la responsabilidad fiscal una conducta jurídicamente reprochable, un daño patrimonial y el correspondiente nexo causal. Por consiguiente, aun en el evento de considerarse insuficiente la documentación del mobiliario, la cuantificación del daño no puede presumirse equivalente automáticamente a la totalidad de los pagos efectuados.

3. Existe una contradicción entre reprochar ausencia de avalúo y, simultáneamente, fijar como daño la totalidad del pago, el equipo de la auditoría manifiesta que no puede establecer cuál era el valor del mobiliario porque no encontró inventario, avalúo ni estudio específico de mercado. Pero precisamente esa circunstancia impide afirmar, sin una valoración adicional, que su valor económico fuera cero pesos.
Si no se ha determinado el valor de los bienes ni de su utilización, tampoco puede sostenerse automáticamente que: valor pagado = valor total del detrimento.
La ausencia de una valoración previa puede constituir una deficiencia de planeación o soporte económico; sin embargo, para convertirla en daño fiscal resulta necesario demostrar el menoscabo real sufrido por el patrimonio público y cuantificarlo de acuerdo con su verdadera magnitud.

4. Sobre la contratación del mobiliario mediante la causal prevista para inmuebles.
La Personería reconoce que el literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece como causal de contratación directa:
"El arrendamiento o adquisición de inmuebles".
La disposición se refiere expresamente a bienes inmuebles y no establece de manera autónoma una causal de contratación directa para el arrendamiento de bienes muebles. En ese sentido, resulta procedente reconocer que la incorporación de un componente separado de mobiliario dentro del contrato de arrendamiento inmobiliario debió contar con una justificación jurídica y económica más precisa respecto de su vinculación con el inmueble y la modalidad de selección utilizada.
Sin embargo, una eventual deficiencia en la modalidad contractual no permite convertir automáticamente todos los pagos realizados en detrimento patrimonial.

Debe diferenciarse entre la eventual irregularidad del procedimiento contractual y la existencia del daño fiscal. Para esta última se requiere acreditar un menoscabo cierto del patrimonio público. La responsabilidad fiscal tiene precisamente como elemento indispensable la existencia del daño.
5. Tampoco está demostrada la supuesta desproporción del valor del mobiliario. La auditoría afirma que resulta materialmente desproporcionado pagar $525.000 mensuales por mobiliario destinado a un espacio de 51,54 m².
No obstante, el tamaño del inmueble no constituye por sí mismo una metodología de valoración del mobiliario. Para afirmar que $525.000 mensuales constituía un precio excesivo era necesario identificar los bienes efectivamente suministrados y establecer un valor de referencia para su arrendamiento.
La propia observación señala que no existe una referencia de mercado del arrendamiento de mobiliario, pero tampoco incorpora un estudio independiente mediante el cual demuestre cuál habría sido el precio razonable de dicho

componente, por consiguiente, no se encuentra demostrada técnicamente la afirmación de que $525.000 mensuales fuera un valor desproporcionado.

6. La necesidad institucional debe valorarse en relación con la destinación del inmueble. El inmueble fue contratado para el funcionamiento del archivo institucional de la Personería, por lo cual la existencia de determinados elementos complementarios podía encontrarse asociada funcionalmente con la utilización del espacio destinado a dicha actividad. Sin embargo, para efectos de esta contradicción no se pretende sostener que cualquier elemento mueble pudiera quedar automáticamente comprendido dentro de la causal de contratación directa para inmuebles, lo que se plantea es diferente: la eventual deficiencia en la estructuración contractual del componente mobiliario no prueba que dicho mobiliario fuera inexistente ni que todo lo pagado por su uso constituya daño fiscal.

7. Debe diferenciarse la debilidad documental de la existencia de responsabilidad disciplinaria. Respecto de la incidencia disciplinaria, una eventual insuficiencia en la identificación, inventario, valoración o seguimiento documental del mobiliario puede justificar una recomendación de mejoramiento de los procedimientos de planeación y supervisión contractual. No obstante, para atribuir consecuencias disciplinarias debe individualizarse la conducta de cada servidor interviniente, establecerse el deber funcional concretamente infringido y analizarse la afectación sustancial del deber y la correspondiente imputación subjetiva. La sola constatación de que el expediente no contiene determinados documentos no permite sustituir ese análisis mediante una forma de responsabilidad objetiva.

La Personería no acepta la Observación Administrativa No. 20 en los términos formulados y controvierte especialmente la presunta incidencia fiscal por $6.247.500. Si bien se reconoce que el componente correspondiente al mobiliario debió contar con una identificación, inventario, soporte económico y trazabilidad contractual más detallados, ello no permite concluir automáticamente que los bienes muebles fueran inexistentes ni que la entidad no hubiera recibido contraprestación alguna. En particular, no se encuentra demostrado que la totalidad de los $6.247.500 constituya daño patrimonial, porque la auditoría no estableció que el mobiliario nunca hubiera sido entregado o utilizado, no determinó su valor económico real y tampoco efectuó un estudio de mercado que permitiera establecer cuál habría sido el precio razonable de su arrendamiento. Por ello, convertir el 100 % de lo pagado en detrimento supone asignar implícitamente un valor económico de cero pesos a la contraprestación, conclusión que requiere demostración y no puede derivarse exclusivamente de una deficiencia documental, respecto de la modalidad contractual, se reconoce que el literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 se refiere expresamente al arrendamiento o adquisición de inmuebles, por lo que la inclusión del mobiliario debió contar con una justificación jurídica mas específica dentro de los estudios previos. Esta circunstancia, sin embargo, debe analizarse separadamente de la existencia del daño patrimonial y no convierte automáticamente el valor pagado en detrimento fiscal.
En consecuencia, se solicita retirar la incidencia fiscal y su cuantificación en $6.247.500, así como reconsiderar la incidencia disciplinaria a partir de la individualización de las conductas y de las pruebas efectivamente existentes. Subsidiariamente, las deficiencias de inventario, valoración y documentación pueden ser objeto de una acción de mejora administrativa y contractual, sin atribuirles un daño patrimonial que no se encuentra demostrado.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (21) - DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN: FIJACIÓN DE UN PLAZO INFERIOR A LA VIGENCIA PARA UNA NECESIDAD PERMANENTE Y PREVISIBLE, CON ADICIÓN Y PRÓRROGA POSTERIOR DE 27 DÍAS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO No. 002-2025.

Condición. La entidad pactó un plazo inicial de **once (11) meses** (03/01/2025 al 02/12/2025) para atender la custodia de su archivo institucional, necesidad de carácter permanente, continuo y plenamente previsible desde la formulación del plan anual de adquisiciones. Como consecuencia, el **26 de noviembre de 2025** se suscribió la adición y prorroga No. 1, adicionando **$2.079.000** y prorrogando **27 días** hasta el 29/12/2025, con tramitación de CDP 25-00414 y RP 25-00655 en el último mes de la vigencia.
Los estudios previos del adicional **replican íntegramente** la plantilla del contrato inicial, incluida la justificación de precio construida sobre el avalúo vencido del arrendador, sin actualizar la verificación de mercado, sin revisar el valor comercial del bien y sin considerar la Escritura 1714 obrante en el expediente.

Adicionalmente, el plazo pactado deja el archivo institucional **sin cobertura contractual entre el 30 y el 31 de diciembre de 2025**, sin que obre en el expediente constancia sobre la tenencia del inmueble en ese lapso ni sobre la disposición del acervo documental.

PPR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD Y NO COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS, DADA LA EXPECTAIVA DE RENOVAVCION, LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO.

Criterio. Artículo 25, numerales 6, 7 y 12, de la Ley 80 de 1993 (principio de economía y deber de planeación); artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 (maduración de proyectos); artículos 2.2.1.1.1.4.1 (plan anual de adquisiciones), 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015; artículos 3 y 26 (numerales 1 y 3) de la Ley 80 de 1993; Ley 594 de 2000 (continuidad y seguridad de la gestión documental); artículo 209 de la Constitución Política.

Causa. Se origina en la programación presupuestal por réplica del ejercicio anterior sin análisis de la duración real de la necesidad; en la ausencia de articulación entre el plan anual de adquisiciones y la estructuración contractual; y en la inexistencia de un procedimiento de renovación anticipada de los contratos de arrendamiento de la entidad.

Efecto. La entidad generó una carga administrativa evitable, estudios previos, disponibilidad, registro presupuestal y acto modificatorio, para satisfacer una necesidad que debió cubrirse desde la estructuración inicial, y consolidó en el adicional los mismos vicios de fundamentación del precio presentes en el contrato inicial, sin oportunidad de corrección.

La discontinuidad de cobertura contractual en los dos últimos días de la vigencia expuso el acervo documental institucional a una situación de tenencia no formalizada.

RESPUESTA OBSERVACION ASMINISTRATIVA (21). SE ACEPTA LA OBSERRVACIÓN.

Sea lo primero advertir que es confuso el uso de la palabra "réplica" para exponer el hallazgo, la cual en el contexto entendimos como como duplicado o repetición, por lo que se acepta la observación como oportunidad de mejora en materia de planeación contractual, sin que de ella se derive incumplimiento normativo, daño fiscal o incidencia disciplinaria. La Personería de Barrancabermeja reconoce que, tratándose del arrendamiento destinado al funcionamiento del archivo institucional, cuya necesidad tiene vocación de permanencia, resulta conveniente fortalecer la planeación anticipada de los contratos de arrendamiento y su articulación con el Plan Anual de Adquisiciones. No obstante, debe precisarse que la celebración inicial del Contrato No. 002-2025 por un término de once (11) meses, así como su posterior adición y prórroga por veintisiete (27) días, no constituyen por sí mismas una vulneración del ordenamiento jurídico, máxime cuando el principio de anualidad está presente y sujeto a esta entidad del ministerio público.

La estructuración del contrato atendió igualmente al principio de anualidad presupuestal, conforme al cual, por regla general, los compromisos presupuestales deben ejecutarse dentro de la respectiva vigencia fiscal. La utilización de vigencias futuras constituye un mecanismo excepcional para aquellos eventos en los cuales resulte necesario comprometer presupuestos de vigencias posteriores. Por tanto, la circunstancia de que la necesidad del archivo tenga vocación de permanencia no implicaba que la entidad estuviera obligada a comprometer vigencias futuras ni a celebrar desde el inicio un contrato que excediera la correspondiente anualidad presupuestal. La permanencia de una necesidad institucional no debe confundirse con la obligación de asumir anticipadamente compromisos presupuestales correspondientes a vigencias posteriores.

Asimismo, la adición y prórroga se realizó dentro de la vigencia 2025, con la expedición del correspondiente CDP No. 25-00414 y RP No. 25-00655, garantizando el respaldo presupuestal del compromiso asumido, la continuidad posterior del arrendamiento era previsible dada la permanencia de la necesidad institucional y la vocación de renovación propia de este tipo de contratos; sin embargo, ello no desvirtúa la posibilidad de estructurar presupuestalmente la contratación por vigencias, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las reglas presupuestales aplicables.

Respecto de los días 30 y 31 de diciembre de 2025, se reconoce la conveniencia de fortalecer los mecanismos internos de planeación para evitar períodos sin cobertura contractual formal y garantizar que las futuras contrataciones de arrendamiento contemplen integralmente el período requerido dentro de cada vigencia.
Sin embargo, la observación no acredita que durante esos dos días se hubiera producido pérdida, deterioro, afectación o riesgo materializado sobre el archivo institucional, ni identifica erogación irregular o detrimento patrimonial derivado de esa circunstancia.
Por lo anterior, la Personería acepta la observación exclusivamente como oportunidad de mejora administrativa, comprometiéndose a fortalecer la planeación de los contratos de arrendamiento de necesidades permanentes, procurando que su estructuración cubra de manera integral el período requerido y que los trámites de continuidad o renovación se adelanten con suficiente anticipación.

No obstante, se solicita dejar expresamente establecido que las situaciones advertidas no comportan daño fiscal ni permiten derivar responsabilidad disciplinaria, pues la adición y prórroga estuvieron respaldadas presupuestalmente,

respondieron a la continuidad de una necesidad institucional y no se encuentra demostrado menoscabo alguno del patrimonio público ni afectación material del servicio o del acervo documental.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (22): DEBILIDADES EN PUBLICIDAD E INTEGRIDAD DEL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO EN SECOP II., DEL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA N.° MIN-001-2025 (CONTRATO 059-2025) Y MIN-003-2025 (CONTRATO 148 -2025).

CONDICIÓN: En la revisión del expediente electrónico del proceso **MIN-001-2025 (CONTRATO 059-2025)**, se observó una deficiencia en la disponibilidad e integridad de la información publicada en la plataforma SECOP II, relacionada con la oferta presentada por **Estación de Servicios San Silvestre S.A.** De acuerdo con la documentación consultada en el SECOP II y el SIA OBSERVA, dicha oferta no se encuentra visible en el expediente electrónico ni fue cargada en el SIA OBSERVA. Esta situación limitó la consulta integral de los documentos habilitantes y de la propuesta técnica y económica que sirvieron de soporte para la evaluación, habilitación y adjudicación del proceso, generando una debilidad administrativa frente a la publicidad, transparencia y trazabilidad del expediente contractual. (VER ANEXO – PROCESO CONTRACTUAL **MIN-001-2025**)

En el expediente publicado en el SIA OBSERVA, se encuentra una impresión denominada "lista de ofertas", en la que aparece una única propuesta de Estación de Servicios San Silvestre S.A., presentada el 23 de mayo de 2025 por $5.937.500. Sin embargo, no se identificó la constancia de la actuación electrónica "***Publicar/Actualizar lista de oferentes***", el acta de cierre públicamente visible ni evidencia verificable de **publicación de las ofertas** para consulta de terceros. La mera existencia de una impresión interna de la lista de ofertas no acredita que la información hubiera sido publicada en la vista pública del proceso.

En la revisión del expediente electrónico del proceso **MIN-003-2025** (Contrato **148 - 2025**), se observó una debilidad en la disponibilidad e integridad de la información publicada en la plataforma SECOP II, relacionada con la oferta presentada por **GRUPO EMPRESARIAL SFMT S.A.S; JOSBEING SAS; NELSON DAVID ARANGO MONSALVE**. De acuerdo con la documentación consultada, dichas ofertas no se encuentran visibles en el expediente electrónico. Esta situación limitó la consulta integral de los documentos habilitantes y de la propuesta técnica y económica que sirvieron de soporte para la evaluación, habilitación y adjudicación del proceso, generando una debilidad administrativa frente a la publicidad, transparencia y trazabilidad del expediente contractual.

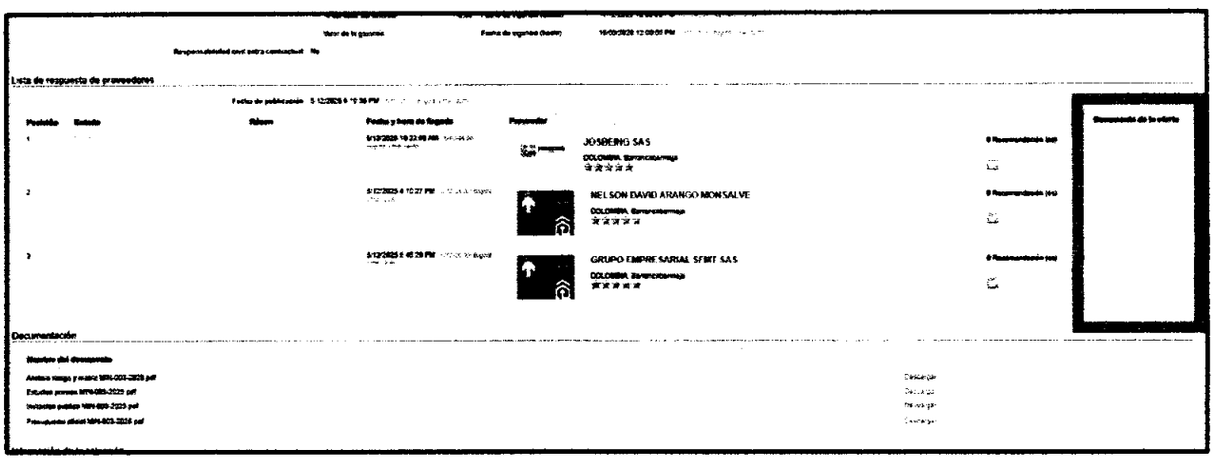


Imagen extraída del SECOP II, el día 04/09/2026, vinculo: https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.92 43221&isFromPublicArea=True&isModal=False

CRITERIO:

- **Constitución Política de Colombia (Arts. 74 y 209)**: Principios de publicidad y derecho de acceso a documentos públicos.
- **Ley 80 de 1993**, artículo 23, 24, numerales 3 y 4.
- **Ley 1150 de 2007- articulo 3** -De la contratación pública electrónica.
- Sobre la obligatoriedad de publicidad, el **Decreto 1082 de 2015 en su Artículo 2.2.1.1.1.3.1**, define como "Documentos del Proceso" no solo las etapas iniciales, sino de manera residual a "**(e) la oferta**". Esta definición debe interpretarse en armonía con el Artículo 2.2.1.1.1.7.1 ibidem, el cual impone el deber imperativo a las entidades de publicar en el SECOP los mencionados documentos "dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición", adicionalmente establece que "La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación".
- **Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia)**: Establece el principio de máxima publicidad, según el cual toda información en posesión de un sujeto obligado se presume pública.
- Circular externa única de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE) - Versión 03 de 27 de diciembre de 2023 – **NUMERALES 11.1. Acta de cierre del proceso de selección22 y 11.2. Publicación de las ofertas**.

CAUSA: La situación observada se originó posiblemente por:

Debilidades en la administración y uso de la plataforma SECOP II por parte de los responsables del proceso de selección, especialmente en lo relacionado con la publicación, disponibilidad y consulta integral de los documentos que conforman el expediente electrónico.

Debilidades en las actividades de revisión, seguimiento y control interno orientadas a verificar la integridad del expediente electrónico y físico antes de las etapas de adjudicación, ejecución y liquidación contractual.

EFECTO:
La situación descrita genera los siguientes impactos:

La no disponibilidad visible de la oferta en el expediente electrónico en el SECOP II y su ausencia en el SIA OBSERVA limita la trazabilidad de la base documental técnica y económica que sirvió de soporte para la evaluación, habilitación y adjudicación del proceso, así como para el compromiso de los recursos de la Personería Municipal.

Esta situación restringe la consulta completa por parte de los órganos de control, veedurías ciudadanas y terceros interesados, y dificulta la verificación oportuna de la razonabilidad de los precios, el cumplimiento de los requisitos habilitantes y la correspondencia entre la oferta presentada y la decisión de adjudicación.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA No. 22

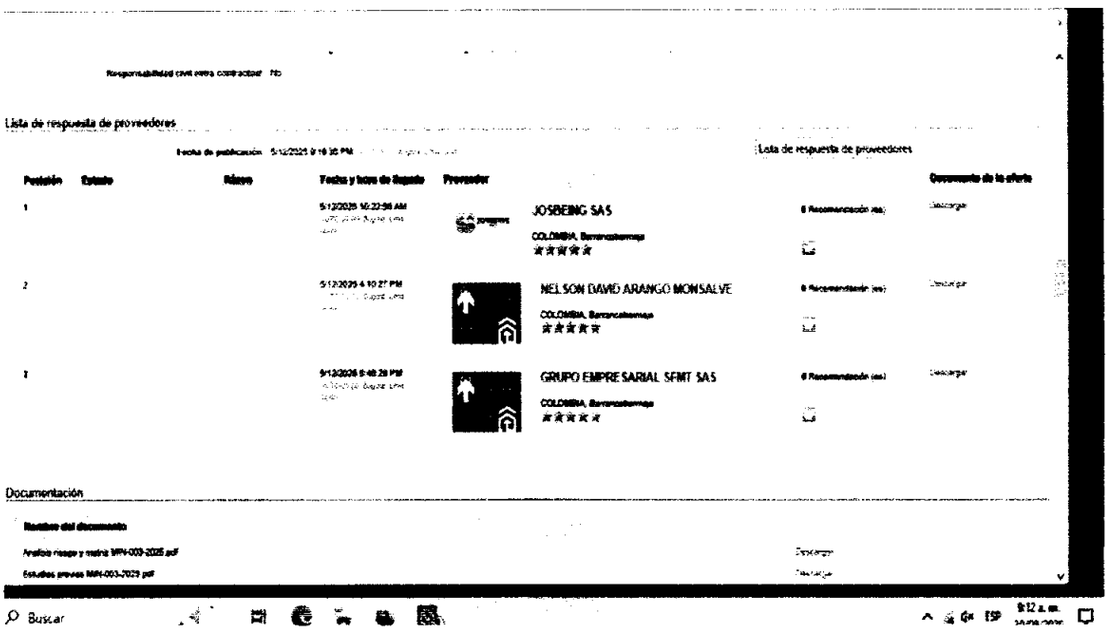
Se acepta parcialmente la observación, respecto del proceso de mínima cuantía MIN-001-2025 del Contrato No. 059-2025, la Personería Distrital de Barrancabermeja acepta la situación advertida por el equipo auditor relacionada con la visibilidad de la oferta presentada por Estación de Servicios San Silvestre S.A. en el expediente electrónico de SECOP II.

Sobre este aspecto, la entidad procedió a realizar las verificaciones y adoptó los correctivos correspondientes en la plataforma, de manera que la documentación actualmente puede ser consultada no solamente por el oferente y la entidad, sino también por los ciudadanos, organismos de control y demás terceros que accedan a la vista pública del proceso.

En consecuencia, la Personería acoge la observación respecto del proceso MIN-001-2025 como una oportunidad de mejora en los mecanismos de revisión y control de la publicidad e integridad del expediente electrónico, y fortalecerá la verificación de la información publicada en SECOP II una vez culminen las diferentes etapas de los procesos contractuales.

No obstante, la observación no se acepta respecto del proceso MIN-003-2025 Contrato No. 148-2025, toda vez que, contrario a lo señalado en el informe preliminar, las ofertas correspondientes a dicho proceso sí se encuentran visibles y disponibles para consulta en el expediente electrónico de SECOP II.

Esta circunstancia puede ser constatada directamente en la plataforma y se acredita adicionalmente mediante la captura de pantalla que se aporta con la presente respuesta, en la cual se evidencia la visualización pública de las ofertas correspondientes al proceso MIN-003-2025 el 5 de diciembre de 2025. Tal como se puede observar en la siguiente imagen y la que puede consultar directamente en la plataforma del SECOP II.



Por consiguiente, respecto de este último proceso no se configura la condición descrita por el equipo auditor, pues la información sí se encuentra disponible para consulta de terceros, garantizándose la publicidad, transparencia y trazabilidad del expediente electrónico.

Por lo anterior, la Personería de Barrancabermeja, acepta la Observación No. 22 únicamente respecto del proceso MIN-001-2025 Contrato No. 059-2025, frente al cual ya fueron adoptados los correctivos necesarios para garantizar la adecuada visualización pública de la información contractual, y No acepta la observación respecto del proceso MIN-003-2025 Contrato No. 148-2025, toda vez que las ofertas se encuentran visibles y disponibles para consulta pública en SECOP II, situación que se demuestra con la evidencia que se aporta y que puede ser verificada directamente en la plataforma.

En consecuencia, se solicita al equipo auditor modificar el alcance de la Observación No. 22, manteniéndola exclusivamente respecto del proceso MIN-001-2025 y retirando de la misma el proceso MIN-003-2025, por encontrarse acreditado el cumplimiento del principio de publicidad respecto de este último.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (23): OMISIÓN EN LA PUBLICIDAD DEL AVISO EN EL SECOP PRECISANDO SI EL PROCESO EFECTIVAMENTE SE LIMITÓ A MIPYME O SI PODRÁ PARTICIPAR CUALQUIER OTRO INTERESADO EN EL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA N.° MIN-001-2025 (CONTRATO 059-2025)- CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

CONDICIÓN: En el expediente no se identificó el aviso que la Personería debía publicar en SECOP II para informar si el proceso de mínima cuantía se limitaría a Mipymes o estaría abierto a cualquier interesado. Aunque el cronograma fijó su publicación para el 26/05/2025 a las 10:00 a. m., el sujeto de control no realizó esta actividad dentro del plazo establecido.

Criterio:

- **Constitución Política de Colombia (Arts. 74 y 209)**: Principios de publicidad y derecho de acceso a documentos públicos.
- **Ley 80 de 1993**, artículo 23, 24, numerales 3 y 4.
- **Ley 1150 de 2007- articulo 3** -De la contratación pública electrónica.
- El numeral 4 del artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 1860 de 2021, Procedimiento para la contratación de mínima cuantía. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

(...) iii) **El momento en que publicará un aviso en el SECOP precisando si el proceso efectivamente se limitó a Mipyme o si podrá participar cualquier otro interesado**. iv) Finalmente, se dispondrá un término adicional dentro del cual los proponentes podrán presentar sus ofertas, el cual será de mínimo un (1) día hábil **luego de publicado el aviso en que se informe si el proceso se limita o no a Mipyme**.

Causa: La causa preliminar corresponde posiblemente a una aplicación incompleta del procedimiento reformado por el Decreto 1860 de 2021 y a la falta de parametrización del cronograma y de los controles precontractuales en SECOP II.

Efecto: La omisión generó incertidumbre sobre las reglas de participación aplicables y pudo afectar la información disponible para las Mipyme interesadas, con incidencia sobre los principios de publicidad, igualdad y libre concurrencia.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA No. 23. NO SE ACEPTA LA OBSERVACION CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Se acepta la observación en cuanto a la omisión formal de publicación del aviso, pero no se acepta la presunta incidencia disciplinaria ni que dicha circunstancia haya producido una afectación material de los principios de igualdad, libre concurrencia y selección objetiva de la actividad contractual pública. La Personería de Barrancabermeja reconoce que dentro del proceso de mínima cuantía MIN-001-2025 – Contrato No. 059-2025 no se publicó, en la fecha prevista en el cronograma, el aviso mediante el cual debía precisarse si el proceso se limitaba a Mipyme o si podía participar cualquier otro interesado, conforme al procedimiento previsto en el artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, pero ello no implica incorrección disciplinaria, como se sustenta a continuación.

La entidad acepta esta situación como una debilidad administrativa y oportunidad de mejora, frente a la cual se adoptarán los controles necesarios para garantizar que en los futuros procesos de mínima cuantía se verifique el cumplimiento integral de las actuaciones y publicaciones exigidas en SECOP II.

En el caso concreto, no se acreditó la existencia de otro interesado que hubiera pretendido participar en el proceso y cuya participación hubiese sido impedida o restringida como consecuencia directa de la falta de publicación del aviso, ni se encuentra demostrado que la omisión hubiera sido utilizada para excluir oferentes, direccionar el proceso o favorecer al adjudicatario, puesto que la naturaleza particular del objeto contractual, ya versa sobre el suministro de combustible, producto sometido a un régimen de precios regulados. Esta circunstancia no elimina ni sustituye el cumplimiento de las reglas procedimentales de la contratación de mínima cuantía, pero sí resulta relevante al momento de valorar los efectos

materiales concretos que la omisión pudo producir sobre la competencia económica del proceso.

En consecuencia, no resulta suficiente afirmar que la omisión "pudo afectar" la información disponible para las Mipyme para derivar de ello una consecuencia disciplinaria. Debe establecerse, en concreto, cuál fue el deber funcional sustancialmente afectado, la conducta individual del servidor involucrado y su correspondiente imputación subjetiva, sin que la sola inobservancia formal permita estructurar automáticamente responsabilidad disciplinaria.

Asimismo, la observación no identifica daño patrimonial, sobrecosto, pago indebido o afectación económica para la entidad, ni acredita que otro oferente hubiese presentado o pretendido presentar una propuesta en mejores condiciones y hubiera sido privado de esa posibilidad por la actuación advertida, tratándose de un servicio que solo resulta atractivo para ser ofertado por los establecimientos que se encuentran físicamente en la ciudad y para los intereses de ambas partes con proximidad, debido a que se insiste, el régimen tarifario está fijado por el gobierno nacional, de forma puntual, la entidad encargada de fijar el precio de la gasolina, diésel y sus mezclas con biocombustibles es el Ministerio de Minas y Energía

Por lo anterior, la Personería acepta la Observación No. 23 exclusivamente como una oportunidad de mejora administrativa relacionada con el cumplimiento integral de las publicaciones y actuaciones previstas para los procesos de mínima cuantía, pero solicita retirar la presunta incidencia disciplinaria, al no encontrarse demostrada una afectación material de los principios de libre concurrencia, igualdad o selección objetiva, ni una conducta que permita, por la sola omisión formal advertida, estructurar responsabilidad disciplinaria.

Como acción correctiva, la entidad fortalecerá la lista de verificación y los controles previos sobre los cronogramas de los procesos de mínima cuantía, incluyendo expresamente la verificación de la publicación del aviso relativo a la limitación o no del proceso a Mipyme.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (24): ADQUISICIÓN DE BIENES NO CONTEMPLADOS EN EL OBJETO CONTRACTUAL, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS NI PRESUPUESTO INICIAL MEDIANTE ADICIÓN AL CONTRATO N° 059-2025.

CONDICIÓN: La ficha técnica inicial definió doce ítems: ACPM, refrigerante, líquido de frenos, lavados general y parcial, valvulina, hidráulico, aceite y cuatro referencias de filtros; no incluyó baterías, cantidades de baterías ni precios unitarios para ese elemento. No obstante, el análisis general del mercado sí mencionó expresamente la necesidad de adquirir "baterías", lo que evidencia que la entidad conocía esa posible necesidad antes de abrir el proceso, pero no la incorporó en el objeto operativo, la ficha técnica, el presupuesto oficial ni el formato de oferta.

El 23 de julio de 2025 la Personería de Barrancabermeja celebró la adición presupuestal al Contrato de Suministro N.° 059-2025 con la Estación de Servicios San Silvestre S.A., por valor de $660.800, con el fin de adquirir una batería MAC 27 R1100 para la camioneta de placa OSK 245.

El estudio de la adición se limitó a afirmar la necesidad de garantizar el desplazamiento de la camioneta OSK-245 y presentó un único valor, sin que en el

documento examinado se observe análisis comparativo, cotizaciones, diagnóstico técnico del vehículo, especificación de capacidad, garantía, vida útil, fecha de fabricación, instalación, disposición de la batería reemplazada o demostración de razonabilidad del precio. La adición representó aproximadamente el 11,13% del valor inicial, por lo que el problema no radica en el límite cuantitativo del 50%, sino en la planeación, la conexidad material y la falta de justificación de la conexidad y de la modificación del alcance contractual.

CRITERIO:

- Constitución Política de Colombia, artículo 209.
- Ley 80 de 1993, artículo 25 (numerales 7 y 12) y artículo 40 (Del contenido del contrato y sus adiciones).
- Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 5, y principio de planeación contractual.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.5.1.

CAUSA. Se debe posiblemente a una identificación incompleta de las necesidades de mantenimiento del vehículo, pese a que la batería ya había sido mencionada en el análisis del sector, aunadas a una indebida utilización de la figura de la adición contractual para incorporar bienes o ítems no previstos en el contrato inicial.

EFECTO. La batería fue sustraída de la comparación económica y técnica realizada entre potenciales oferentes, se redujo la posibilidad de obtener mejores condiciones de precio y garantía y se incorporó durante la ejecución un bien no cotizado en la selección inicial. Esto expuso a la entidad a riesgo de sobreprecio, incompatibilidad técnica, ausencia de garantía y dificultad para acreditar la correcta destinación del bien.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (24): SE ACEPTA LA OBSERVACION.

La Personería Distrital de Barrancabermeja reconoce la necesidad de fortalecer la planeación de los procesos relacionados con el mantenimiento y funcionamiento del parque automotor, procurando identificar desde la etapa precontractual los bienes, repuestos, insumos y servicios que razonablemente puedan requerirse durante la ejecución.

Si bien la batería adquirida para la camioneta de placas OSK-245 respondió a una necesidad para garantizar su funcionamiento y los desplazamientos institucionales, se reconoce que este elemento pudo ser previsto con mayor precisión desde la estructuración inicial del proceso. En consecuencia, en futuros procesos se fortalecerán los estudios previos y las especificaciones técnicas, incluyendo no solo baterías, sino los demás repuestos, insumos y servicios previsibles, junto con sus características y referencias de mercado.

De igual manera, cuando durante la ejecución contractual se presente una necesidad sobreviniente que haga necesaria una modificación contractual, se reforzará su justificación técnica y económica, dejando debidamente documentada la necesidad, su relación con el objeto contratado, las especificaciones del bien requerido y la razonabilidad de su precio.

Por lo anterior, se acepta la observación y se adoptarán las acciones de mejora correspondientes para fortalecer la planeación contractual y evitar la incorporación

posterior de elementos que razonablemente puedan preverse desde la estructuración inicial del proceso.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (25): DEFICIENCIA EN LOS CONTROLES OPERATIVOS, TRAZABILIDAD Y SUPERVISIÓN EN EL SUMINISTRO Y CONSUMO DE COMBUSTIBLE (A.C.P.M.) DEL CONTRATO N.° 059-2025.

CONDICIÓN: Los documentos contractuales exigieron que cada suministro fuera precedido por orden de servicio firmada por la supervisora y que la cuenta final estuviera acompañada de dichas órdenes.

No obstante, en las cuentas y documentos de supervisión examinados no se identificó una relación individualizada de cada tanqueo con, al menos, fecha y hora, placa, conductor o funcionario autorizado, kilometraje anterior y posterior, cantidad despachada, precio unitario vigente, número de surtidor o ticket, firma de recibido y saldo contractual. Tampoco se observó uso de chip, tarjeta o mecanismo electrónico asociado exclusivamente al vehículo OSK-245.

Los soportes de supervisión se concentran en certificaciones globales de cumplimiento y, en la liquidación, se afirma una ejecución física del 100% sin incorporar una matriz acumulada de cantidades contratadas, suministradas y pendientes. La cuenta final agrupó en una sola factura consumos correspondientes al periodo del 1 de octubre al 13 de diciembre de 2025, pero no discriminó fechas de tanqueo ni kilometraje.

CRITERIO:

- Ley 80 de 1993, artículo 4 (numeral 1) y artículo 26 (Del principio de responsabilidad).
- Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84 (Deberes y facultades de la supervisión e interventoría).
- Manual de contratación de la Entidad Código: GCC-M-001, versión 03, capítulo II, numeral 1.2. sub numerales 1, 5, 15, así como el numeral 1.3. Comité de supervisión.

CAUSA: Se atribuye posiblemente a la falta de diseño de un protocolo específico de control del suministro de combustible o la utilización de sistemas de vinculo permanente al vehículo como chip iButton o similares, a la utilización de formatos genéricos de supervisión y liquidación y a la ausencia de conciliaciones mensuales entre órdenes, tickets de estación, factura electrónica, bitácora del vehículo y ejecución presupuestal.

EFECTO: La entidad no dejó evidencia suficiente para asociar cada galón, lavado, lubricante o filtro al vehículo autorizado y a una necesidad institucional concreta. Esto incrementó los riesgos de tanqueos a vehículos no autorizados, duplicidad, consumos particulares, fraccionamiento de soportes, pago de cantidades no entregadas y agotamiento artificial del presupuesto; además, impide reconstruir la ejecución y limita el control fiscal posterior.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (25): SE ACENPTA LA OBSERVACION.

Se acepta parcialmente la observación como oportunidad de mejora en los mecanismos de control, trazabilidad y supervisión del suministro de combustible. La Personería de Barrancabermeja precisa que sí existen controles orientados a verificar la correcta ejecución del contrato, entre ellos los registros contenidos en la bitácora del conductor, que permiten realizar seguimiento al uso del vehículo institucional y a los desplazamientos efectuados.

No obstante, se reconoce la conveniencia de fortalecer y homologar estos controles con los documentos de supervisión y los soportes de suministro de combustible, de manera que exista una trazabilidad integral entre los recorridos realizados, kilometraje, cantidades suministradas, facturación y ejecución contractual.

Asimismo, se adoptarán medidas que permitan identificar y justificar las variaciones mensuales en el consumo de combustible. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Personería, por la naturaleza de sus funciones de atención y servicio a la comunidad, desarrolla actuaciones y desplazamientos en todo el territorio de Barrancabermeja, tanto en el sector urbano como rural, razón por la cual en determinados períodos puede presentarse un mayor consumo asociado a las necesidades del servicio.

Se precisa, además, que los efectos señalados por la auditoría corresponden a riesgos potenciales, sin que se haya acreditado la existencia efectiva de tanqueos a vehículos no autorizados, duplicidades, consumos particulares o pagos por cantidades no suministradas.

Por lo anterior, se acepta parcialmente la observación como acción de mejora, orientada a homologar y fortalecer los controles ya existentes, mejorar la trazabilidad del suministro y permitir que las variaciones en el consumo de combustible puedan relacionarse objetivamente con los desplazamientos y actividades institucionales realizadas.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (26): IMPOSIBILIDAD DE DETERMINAR LA RAZONABILIDAD DEL CONSUMO DE 300 GALONES DE ACPM PARA UN SOLO VEHÍCULO DEL CONTRATO N.° 059-2025.

CONDICIÓN: Aunque el análisis del sector afirmó que la Personería contaba con dos vehículos, la ficha técnica solo identificó un vehículo diésel: Chevrolet Luv D-Max OSK-245, modelo 2006, cilindraje 3.000 cc. La contratación presupuestó exactamente 300 galones de ACPM a $13.250 por galón, por valor de $3.975.000, y la liquidación agotó el 100% del valor contractual.

La factura final incluyó 124,81 galones por $1.653.772,25 para el periodo del 1 de octubre al 13 de diciembre de 2025. Si se acepta la certificación de ejecución del 100%, los consumos anteriores equivaldrían por diferencia a 175,19 galones.

Por tanto, el periodo final concentró el 41,60% del ACPM total: aproximadamente 1,69 galones diarios durante 74 días, frente a 1,40 galones diarios durante los 125 días anteriores, lo que representa un aumento aproximado del 20,3% en la intensidad diaria.

INDICADOR	RESULTADO
ACPM contratado	300,00 galones
Valor total ACPM	$3.975.000

ACPM factura final	124,81 galones
ACPM previo consumido	175,19 galones
Participación del periodo final (01/10/2025 – 13/12/2025)	41,60%
Promedio mensual del contrato	46,15 galones
Promedio diario del periodo final	1,69 galones

Estas cifras no permiten concluir que el consumo haya sido excesivo o irregular, porque el expediente carece de kilometraje inicial y final, kilómetros recorridos, recorridos autorizados, misiones atendidas, periodos de indisponibilidad mecánica y rendimiento real del vehículo. Precisamente, la falta de esa información constituye el núcleo de la observación: la entidad certificó el consumo y el agotamiento del presupuesto sin demostrar su correspondencia con el uso institucional.

CRITERIO: Los artículos 83 de la Ley 1474 de 2011 y 4 de la Ley 80 de 1993 imponen vigilancia permanente, seguimiento técnico-financiero y verificación periódica de los bienes suministrados. Los propios estudios previos exigieron órdenes de servicio y una verificación real y efectiva antes del pago, Manual de contratación de la Entidad Código: GCC-M-001, versión 03, capítulo II, numeral 1.2. sub numerales 1, 5, 15, así como el numeral 1.3. Comité de supervisión y numeral 1.2.1. Procedimiento de Planeación, ítem 8.

CAUSA: Se configura posiblemente por la inexistencia controles operativos, trazabilidad y supervisión en el suministro y consumo de combustible (a.c.p.m.) (observación 25), la entidad no definió una línea base de kilometraje y rendimiento, metas mensuales de consumo, bitácora de recorridos ni alertas frente a variaciones; asimismo, la supervisión no consolidó las cantidades mensuales ni explicó el aumento relativo del periodo final, sumado a un ejercicio pasivo de la función de supervisión contractual al limitar su labor a la firma de actas parciales sin comprobación de la trazabilidad del consumo.

EFECTO: No es posible establecer si los 300 galones fueron razonables para la operación del vehículo OSK-245, si guardaron relación con las comisiones realizadas, recorridos realizados, a quien se encuentra asignado, ni si todos los suministros fueron efectivamente recibidos por ese automotor. Se generó riesgo de pago sin causa demostrada y se impidió evaluar economía, eficiencia y resultado del gasto.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (26): SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Se acepta parcialmente la observación como oportunidad de mejora en la consolidación y trazabilidad de la información relacionada con el consumo de combustible. La Personería de Barrancabermeja precisa que sí existen controles sobre la utilización del vehículo institucional OSK-245, particularmente los registros contenidos en la bitácora del conductor, que aunque no hacen parte de la carpeta contractual si están a la disposición en la entidad, en los cuales se documentan los desplazamientos efectuados en cumplimiento de las actividades institucionales. Por tanto, no se comparte la afirmación de que existió una inexistencia absoluta de controles operativos.

No obstante, se reconoce la necesidad de fortalecer y homologar estos registros con los soportes contractuales y de supervisión, incorporando de manera consolidada información sobre recorridos realizados, cantidades de combustible

suministradas y actividades institucionales atendidas, con el propósito de establecer indicadores que permitan explicar las variaciones mensuales en el consumo.

Debe resaltarse que la propia observación señala expresamente que las cifras analizadas "no permiten concluir que el consumo haya sido excesivo o irregular". En consecuencia, el incremento aproximado del 20,3 % identificado para el período final no demuestra, por sí mismo, uso indebido o consumo injustificado de combustible.

Adicionalmente, por la naturaleza de las funciones de la Personería, el vehículo institucional es utilizado para atender actuaciones y prestar servicios a la comunidad en diferentes sectores del Distrito de Barrancabermeja, tanto urbanos como rurales, por lo que el consumo no necesariamente presenta un comportamiento uniforme durante todos los meses y puede incrementarse en períodos de mayor actividad o desplazamiento institucional.

Por lo anterior, se acepta parcialmente la observación como oportunidad de mejora, orientada a fortalecer la trazabilidad entre la bitácora del conductor, kilometraje, recorridos institucionales, suministro de combustible y documentos de supervisión, de manera que en adelante puedan justificarse objetivamente las variaciones periódicas del consumo.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (27): DEFICIENCIAS EN EL ESTUDIO DEL SECTOR, AUSENCIA DE SOPORTES DEL ESTUDIO DE MERCADO Y FALTA DE UNA REGLA VERIFICABLE PARA DETERMINAR Y CONTROLAR EL PRECIO DEL ACPM EN EL CONTRATO 059-2025.

CONDICIÓN: La Personería Municipal de Barrancabermeja señaló en los estudios previos que solicitó cotizaciones, realizó dos cotizaciones y obtuvo precios promedio para determinar el presupuesto. Sin embargo, en el expediente revisado no obran las cotizaciones, solicitudes, respuestas, identificación de fuentes, fechas de consulta, ni análisis de estas o comparación de estaciones de servicio, soportes SICOM ni memoria de cálculo que permita verificar el origen, vigencia, homogeneidad y razonabilidad de los precios incluidos en el presupuesto oficial.

El estudio del sector no desarrolló las características regulatorias propias del mercado de combustibles: no analizó que Barrancabermeja estaba sometida al régimen de libertad vigilada; no diferenció ingreso al productor, precio en planta, margen mayorista, margen minorista, transporte, impuestos y sobretasa; no identificó la planta o ciudad de abastecimiento del proveedor; y no estableció el precio local de referencia del ACPM para el momento de estructuración del proceso. Aunque los estudios previos y la invitación dispusieron que los precios se mantendrían, con excepción de los productos sometidos a regulación estatal, omitieron una cláusula operativa para el ACPM que indicara que el precio se ajustaría exclusivamente según las alzas o reducciones oficiales, precisando fuente CREG/SICOM, fecha base, localidad o planta de referencia, periodicidad, fórmula, soportes y tratamiento del margen ofrecido por el contratista. La ambigüedad permitió facturar el mismo precio de $13.250 por galón durante toda la ejecución, sin evidencia del contraste mensual ordenado por la propia matriz de riesgos.

CRITERIO: El artículo 209 de la Constitución Política exige que la función administrativa se desarrolle con fundamento en los principios de economía, eficacia, imparcialidad y publicidad. Los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de

1993 imponen analizar previamente la conveniencia y elaborar los estudios necesarios; el numeral 3 del artículo 26 asigna responsabilidad por la dirección y manejo contractual.

Los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015 obligan a analizar el sector relativo al objeto contractual y, en mínima cuantía, a incluir el valor estimado y su justificación. Colombia Compra Eficiente precisa que la proporcionalidad del análisis en mínima cuantía no elimina el deber de reunir información suficiente sobre precios, calidad, condiciones y plazos, revisar procesos similares y acudir a fuentes primarias y secundarias confiables.

El numeral 18 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, modificado por el Decreto 1617 de 2013, atribuye al Ministerio la determinación de parámetros y metodología del precio de referencia; la Resolución 40193 de 2021 delegó funciones regulatorias y de publicación en la CREG; y la Resolución 181254 de 2012 estableció para Barrancabermeja el régimen de libertad vigilada del margen minorista.

Finalmente, la matriz de riesgos del proceso convirtió en controles internos concretos la realización de un análisis adecuado del sector y de precios, la verificación de cotizaciones frente al estudio de demanda y el seguimiento a las condiciones económicas durante la ejecución.

CAUSA: La situación posiblemente se originó en el uso de formatos generales sin adaptación al mercado regulado de combustibles; insuficiente coordinación entre las áreas técnica, contractual, presupuestal y de supervisión; ausencia de un procedimiento institucional para solicitar, conservar y comparar cotizaciones; desconocimiento de la diferencia entre libertad vigilada y libertad regulada; y falta de diseño de una fórmula contractual de actualización del precio del ACPM. También se evidencia una débil gestión documental: los estudios afirman la existencia de dos cotizaciones, pero estas no fueron incorporadas o identificadas dentro del expediente, lo cual impide que un tercero reproduzca el presupuesto.

Durante la ejecución, la supervisión aceptó facturas consolidadas sin soportes de tanqueo ni evidencia de consulta del precio local vigente, pese al control expresamente previsto en la matriz.

EFECTO: La omisión impidió demostrar que el presupuesto oficial y el precio adjudicado correspondieran a condiciones reales, comparables y vigentes del mercado de Barrancabermeja; redujo la transparencia y trazabilidad de la planeación; y creó riesgo de pagar valores superiores a los efectivamente ofrecidos al público por la estación o a los precios razonables del mercado local.

La falta de fórmula de ajuste generó además una asignación ambigua del riesgo económico: el precio quedó aparentemente fijo para todo el periodo, pero simultáneamente exceptuado por estar sometido a regulación. Esto dificultó trasladar a la entidad las reducciones oficiales, reconocer incrementos procedentes, verificar el equilibrio económico y controlar un precio que permaneció invariable a pesar de los cambios nacionales de referencia.

La ausencia de precios locales, fechas reales de tanqueo y soportes SICOM impide cuantificar con certeza un eventual mayor valor pagado. Por ello, en esta etapa la incidencia es administrativa, con posible alcance disciplinario sujeto a contradicción

y al establecimiento de responsabilidad subjetiva; el alcance fiscal debe mantenerse como riesgo hasta obtener y comparar los soportes oficiales de cada suministro.

RESPUESTA OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (27). SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Se acepta parcialmente la observación como oportunidad de mejora en la documentación del estudio de mercado y en los mecanismos de seguimiento del precio del combustible. La Personería Distrital de Barrancabermeja reconoce la necesidad de fortalecer la conservación y trazabilidad de las cotizaciones y demás soportes utilizados para determinar el presupuesto oficial, de manera que pueda verificarse posteriormente la fuente, fecha y metodología empleada para establecer los precios de referencia. No obstante, debe precisarse que la observación no demuestra que el valor de $13.250 por galón efectivamente pagado por la entidad fuera superior al precio del mercado, ni identifica un mayor valor concreto pagado durante la ejecución. Por el contrario, el propio informe reconoce que, con la información analizada, "impide cuantificar con certeza un eventual mayor valor pagado", razón por la cual los efectos económicos señalados corresponden a un riesgo y no a un detrimento demostrado.

En consecuencia, se acepta parcialmente la observación como acción de mejora administrativa, orientada a fortalecer los estudios de mercado, conservar sus soportes y establecer mecanismos verificables para el seguimiento de los precios regulados durante la ejecución contractual. Sin embargo, no se acepta que de las deficiencias documentales advertidas pueda inferirse que la Personería pagó un precio superior al mercado, circunstancia que no se encuentra acreditada en la observación.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA (28): INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA, MOTIVACIÓN INSUFICIENTE Y FALTA DE CORRESPONDENCIA CON LA MATRIZ DE RIESGOS EN LA DECISIÓN DE NO EXIGIR GARANTÍAS CONTRACTUALES EN EL PROCESO DE MÍNIMA CUANTÍA MIN-001-2025 - CONTRATO 059-2025.

CONDICIÓN: En los estudios previos y en la invitación pública del proceso MIN-001-2025, adelantado bajo la modalidad de **selección de mínima cuantía**, la Personería de Barrancabermeja decidió no exigir garantía única de cumplimiento con fundamento en "la naturaleza del contrato y su cuantía". Sin embargo, para sustentar jurídicamente esa determinación invocó el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, disposición denominada "No obligatoriedad de garantías", perteneciente a la subsección **que regula la contratación directa**, modalidad diferente a la utilizada para seleccionar al contratista del contrato 059-2025.

La disposición específica aplicable era el artículo 2.2.1.2.1.5.5 del Decreto 1082 de 2015, correspondiente a la modalidad de mínima cuantía, según el cual la entidad estatal es libre de exigir o no garantías en esta clase de procesos. En consecuencia, la Personería contaba con la facultad legal para prescindir de ellas, pero debía ejercerla a partir de las particularidades del objeto, las obligaciones, la forma de pago y los riesgos previsibles del contrato, y no mediante la transcripción de una regla correspondiente a una modalidad de selección distinta.

La decisión tampoco estuvo precedida de una motivación concreta que explicara por qué la naturaleza del contrato justificaba no exigir garantías. Los documentos

se limitaron a mencionar de manera general "la naturaleza del contrato y su cuantía", sin analizar individualmente la conveniencia de los amparos de cumplimiento y de calidad y correcto funcionamiento de los bienes; tampoco explicaron por qué los controles administrativos establecidos en la matriz resultaban suficientes para retener los riesgos sin trasladarlos a un garante.

Esta motivación resulta insuficiente frente a las características del objeto, que comprendía el suministro de ACPM, aceites, filtros, refrigerante, líquido de frenos y demás insumos destinados a vehículos institucionales, así como servicios de lavado. El contratista debía asegurar la disponibilidad del combustible durante las veinticuatro horas, incluidos fines de semana y festivos; efectuar los suministros por su cuenta y riesgo; atender las órdenes de la entidad; y ejecutar el contrato durante seis meses y quince días, con pagos parciales mensuales.

La matriz de riesgos (documento ANÁLISIS DE RIESGO Y MATRIZ.pdf) identificó siete eventos, todos inicialmente valorados como riesgo medio, entre ellos:

Riesgo identificado	Consecuencia prevista	Cobertura relacionada
Incumplimiento del objeto y de las obligaciones	Afectación de las metas y de la gestión administrativa	Amparo de cumplimiento
Variación de precios y eventual cese de actividades	Paralización o afectación de la ejecución	Cumplimiento, respecto del cese imputable
Oferta artificialmente baja	Riesgo para el proceso y para el cumplimiento contractual	Seriedad y cumplimiento

Pese a que estos riesgos podían afectar directamente la ejecución, la entidad no realizó una comparación entre cada evento, los controles administrativos propuestos y los amparos contractuales disponibles. La matriz redujo los riesgos a nivel bajo mediante instrucciones, reuniones, agendas de entrega, seguimiento del supervisor y aplicación de procedimientos, pero no justificó por qué tales medidas eran suficientes para sustituir una cobertura aseguradora frente al incumplimiento o la calidad defectuosa de los bienes.

También se advirtieron contradicciones internas. Mientras los estudios previos y la invitación señalaron que no se exigiría "garantía alguna", la regulación sobre suspensión contractual estableció que el contratista debía prorrogar la vigencia de la "garantía única" por un periodo igual al de la suspensión; a su vez, la matriz fijó como momento de inicio y terminación de uno de los controles la "firma del contrato y/o aprobación de garantías". Estas referencias resultaban inaplicables si la decisión institucional era no exigir garantía única y evidencian falta de armonización entre los documentos precontractuales.

La entidad exigió, en cambio, la presentación de la póliza de responsabilidad civil extracontractual requerida para el funcionamiento de la estación de servicio. No obstante, los estudios previos y la invitación no analizaron su tomador, asegurados, beneficiarios, vigencia, límites, deducibles, exclusiones o riesgos amparados, ni demostraron que la Personería tuviera la condición de asegurada o beneficiaria respecto de la ejecución del contrato.

La póliza operacional de responsabilidad civil de una estación de servicio cubre, en principio, daños causados a terceros con ocasión del transporte, almacenamiento, manejo o distribución de combustibles. Por tanto, su sola presentación no reemplazaba los amparos de cumplimiento y calidad y correcto funcionamiento de los bienes, destinados a proteger a la entidad frente al incumplimiento contractual o la recepción de productos defectuosos.

CRITERIO: El artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015 regula la no obligatoriedad de garantías en la contratación directa y establece que la justificación para exigirlas o no debe incorporarse en los estudios y documentos previos. En consecuencia, esta disposición no constituía el fundamento jurídico específico del proceso MIN-001-2025, adelantado mediante convocatoria pública de mínima cuantía.

La regla aplicable era el artículo 2.2.1.2.1.5.5 del mismo decreto, de acuerdo con el cual: "La Entidad Estatal es libre de exigir o no garantías en el proceso de selección de mínima cuantía y en la adquisición en Grandes Superficies". Esta disposición reconoce una facultad de decisión, pero no convierte la no exigencia en una consecuencia automática de la cuantía ni releva a la entidad de articularla con los riesgos del proceso.

Los artículos 4 de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.1.1.6.3 del Decreto 1082 de 2015 obligan a identificar, analizar, asignar y tratar los riesgos previsibles que puedan afectar las metas, objetivos y ejecución contractual. Las garantías constituyen mecanismos de cobertura de determinados riesgos y su selección debe guardar correspondencia con el objeto, valor, naturaleza, obligaciones, forma de pago y matriz de riesgos.

Los artículos 2.2.1.2.3.1.7, 2.2.1.2.3.1.12 y 2.2.1.2.3.1.16 del Decreto 1082 de 2015 distinguen los riesgos amparados por la garantía de cumplimiento y por la garantía de calidad y correcto funcionamiento de los bienes. La póliza RCE de funcionamiento de una estación se rige por el régimen sectorial de combustibles y protege a terceros frente a daños causados por las actividades de transporte, almacenamiento, manejo y distribución, sin sustituir automáticamente esos amparos contractuales.

Los principios de planeación, transparencia, responsabilidad y economía exigen que los estudios previos guarden coherencia con la invitación, la matriz de riesgos y la comunicación de aceptación. Por tanto, una decisión discrecional sobre garantías debe sustentarse en razones verificables relacionadas con el contrato concreto y no en una disposición correspondiente a otra modalidad de selección.

CAUSA: La situación se originó presuntamente en la utilización de modelos o formatos precontractuales sin su adecuada actualización y adaptación a la modalidad de mínima cuantía; en la falta de revisión jurídica integral de los estudios previos y de la invitación pública; y en la indebida aplicación del artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, correspondiente a contratación directa.

Igualmente, se evidenció una interpretación según la cual la baja cuantía del contrato era suficiente para prescindir de las garantías, sin ponderar la naturaleza de los productos suministrados, las consecuencias de una eventual mala calidad, la

continuidad del abastecimiento, la forma de pago y especialmente los riesgos identificados por la misma entidad.

La falta de coordinación entre la elaboración de los estudios previos, la invitación pública y la matriz de riesgos ocasionó que se mantuvieran referencias a la aprobación y prórroga de una garantía única que, según la decisión adoptada por la entidad, no debía constituirse. También se confundió la póliza de responsabilidad civil extracontractual requerida para operar la estación con los amparos destinados a cubrir el cumplimiento de las obligaciones del contrato estatal.

EFECTO: La utilización de un fundamento jurídico correspondiente a una modalidad de selección diferente afectó la debida motivación y coherencia jurídica de los documentos precontractuales. Aunque la norma aplicable a la mínima cuantía también permitía no exigir garantías, la fundamentación errónea impidió demostrar que la decisión hubiese sido producto de un análisis consciente, específico y articulado con los riesgos del contrato.

La falta de evaluación individual de los amparos dejó a la Personería sin una fuente aseguradora específica para atender los perjuicios derivados de un eventual incumplimiento, suministro incompleto o tardío, mala calidad o funcionamiento defectuoso de los combustibles, lubricantes, filtros y demás bienes adquiridos. En tales eventos, la entidad habría dependido de los requerimientos administrativos, la imposición de sanciones y las acciones directas contra el contratista, sin contar con el respaldo patrimonial inmediato de una aseguradora.

Las contradicciones entre la no exigencia de garantías y las referencias documentales a su aprobación y prórroga generaron incertidumbre respecto de los requisitos de ejecución, debilitaron el control de la supervisión y evidenciaron deficiencias en la revisión y depuración de los documentos del proceso.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 28. SE ACEPTA OBSERVACION.

Se acepta parcialmente la observación como oportunidad de mejora en la fundamentación y armonización de los documentos precontractuales. La Personería de Barrancabermeja reconoce que en los estudios previos se citó el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, correspondiente a contratación directa, cuando la disposición específica aplicable al proceso de mínima cuantía era el artículo 2.2.1.2.1.5.5 del mismo decreto. No obstante, esta inconsistencia en la cita normativa no torna ilegal la decisión adoptada, toda vez que la norma efectivamente aplicable establece expresamente que la entidad estatal es libre de exigir o no garantías en los procesos de selección de mínima cuantía, circunstancia que es igualmente reconocida por el propio informe de auditoría.

Asimismo, se precisa que sí existió identificación y tratamiento de los riesgos contractuales. La matriz identificó siete eventos y estableció controles administrativos tales como seguimiento por parte de la supervisión, instrucciones, reuniones, agendas de entrega y aplicación de procedimientos, mediante los cuales los riesgos fueron valorados y tratados.

En consecuencia, la ausencia de una garantía no significó ausencia absoluta de mecanismos de control del riesgo contractual. Sin perjuicio de ello, se reconoce que debió existir una mayor articulación entre la matriz de riesgos y la decisión de no

exigir garantías, dejando expresamente sustentadas las razones por las cuales los controles establecidos se consideraban suficientes frente a la naturaleza, cuantía y forma de ejecución del contrato.

Igualmente, se acepta como oportunidad de mejora la necesidad de depurar y armonizar los formatos contractuales, eliminando referencias a aprobación, prórroga o vigencia de garantías cuando previamente se haya determinado que estas no serán exigidas.

Por lo anterior, se acepta parcialmente la observación exclusivamente respecto de la fundamentación jurídica y coherencia documental, y se adoptarán medidas para fortalecer la revisión de los estudios previos, matrices de riesgos e invitaciones. Sin embargo, se precisa que la decisión material de no exigir garantías se encontraba jurídicamente permitida para la modalidad de mínima cuantía y los riesgos contractuales sí fueron objeto de identificación y controles administrativos, por lo que la inconsistencia advertida corresponde principalmente a un aspecto de motivación y armonización documental.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (29): - PAGO FINAL DEL CONTRATO No. 097-2025 SOPORTADO CON DOCUMENTOS CORRESPONDIENTES A OTRO CONTRATO Y A OTRO CONTRATISTA.

CONDICIÓN: En la revisión integral de los documentos que respaldaron el trámite del pago final del Contrato No. 097-2025, se estableció que el comprobante de egreso No. CE 25-01111, de fecha 30 de diciembre de 2025, registra como beneficiario a César Augusto Herrera Rincón, identifica expresamente el Contrato No. 097-2025 y señala un valor bruto de cuenta de $4.390.400, del cual se practicaron descuentos por $298.600, generándose un giro neto de $4.181.400.

Sin embargo, dentro del expediente aportado como soporte del pago final aparece el documento denominado "100-2025-cuenta-final.pdf", cuyo contenido corresponde integralmente al Contrato de Prestación de Servicios No. 100-2025, celebrado con el señor Diego Becerra Acosta, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.106.460 de Sabaneta, y no al contrato ni al contratista objeto de pago.

El documento incorporado registra, entre otros, los siguientes elementos ajenos al Contrato No. 097-2025:

Documento o aspecto	Información encontrada en el soporte incorporado	Inconsistencia frente al Contrato No. 097-2025
Cuenta de cobro final	Cuenta de cobro por $2.146.666 a nombre de Diego Becerra Acosta	El beneficiario del pago final del Contrato 097-2025 fue César Augusto Herrera Rincón y el valor bruto pagado fue $4.390.400
Identificación contractual	Contrato de Prestación de Servicios No. 100-2025	El comprobante de egreso y el expediente auditado corresponden al Contrato No. 097-2025
Objeto	Apoyo a la gestión para la actividad 1.4 del convenio de fortalecimiento comunitario	Aunque se relaciona con el mismo convenio, se trata de una relación contractual autónoma, con objeto funcional, obligaciones, plazo, valor y contratista propios
Informe de actividades	Reporte de actividades atribuidas a Diego Becerra Acosta, entre el 8 y el 30 de diciembre de 2025	No acredita el cumplimiento de las obligaciones pactadas por César Augusto Herrera Rincón

Declaración tributaria	Declaración suscrita por Diego Becerra Acosta, referida a la cuota final del Contrato No. 100-2025	No puede servir como declaración tributaria del contratista César Augusto Herrera Rincón ni del Contrato No. 097-2025
Certificación a Tesorería	Certificación de que la planilla No. 82418995 correspondía exclusivamente a honorarios del Contrato No. 100-2025	No acredita aportes ni obligaciones administrativas del Contrato No. 097-2025

La irregularidad no corresponde a una mera diferencia formal o de digitación aislada. El expediente documental del Contrato No. 100-2025 contiene documentos sustanciales e indispensables para soportar el reconocimiento y pago de una obligación contractual, tales como cuenta de cobro, informe mensual de actividades, certificación tributaria, certificación de seguridad social, planilla PILA, informe final de supervisión y acta final y de liquidación. Todos estos documentos identifican de manera consistente al señor Diego Becerra Acosta y al Contrato No. 100-2025.

CRITERIO: Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, relativo a las facultades y deberes de los supervisores, quienes deben exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales, solicitar informes, efectuar requerimientos, impartir instrucciones y dejar constancia escrita de su gestión.

Manual de Contratación de la Personería de Barrancabermeja, Código GCC-M-001, versión 03, aplicable de manera obligatoria a los funcionarios que intervienen en las etapas contractuales, el cual dispone que sus lineamientos y procedimientos deben observarse estrictamente y que su finalidad consiste en asegurar procesos transparentes, eficientes, trazables y ajustados a las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.
Estudios previos del Contrato No. 097-2025, que condicionaron cada pago a la certificación de cumplimiento a satisfacción del objeto y de los resultados esperados, suscrita por el supervisor, así como al cumplimiento de las obligaciones administrativas requeridas por la Personería; para el último pago, exigieron el acta de liquidación.

CAUSA: La situación se origina, posiblemente, en:

- Deficiencias en la gestión documental, clasificación, foliación, archivo y custodia de los expedientes contractuales y de pago.
- Falta de controles previos que permitieran cotejar la identidad del contratista, el número del contrato, el objeto, el período de ejecución, el valor de la cuenta y los soportes administrativos antes de autorizar y efectuar el pago.
- Insuficiente verificación material por parte de la supervisión sobre la correspondencia entre las obligaciones del Contrato No. 097-2025, los productos recibidos, el informe de actividades, los soportes de seguridad social y la cuenta final.
- Falta de validación en las etapas de revisión, causación, ordenación del pago y tesorería respecto de la integridad, pertinencia, autenticidad y trazabilidad de los documentos incorporados al expediente.
- Uso de formatos estandarizados sin una revisión individualizada de los datos esenciales de cada contrato, como lo demuestra la incorporación de documentos de otro contratista y la consignación de un período cronológicamente contradictorio en el comprobante de egreso final.

EFECTO: La incorporación de documentos ajenos al Contrato No. 097-2025 en el trámite de su pago final afecta el control social, la confiabilidad, integridad y trazabilidad del expediente contractual, y limita la posibilidad de verificar que el giro

de recursos públicos por $4.181.400 netos estuviera respaldado exclusiva y suficientemente por documentos válidos, pertinentes y correspondientes al contratista beneficiario, al contrato pagado y al período efectivamente ejecutado.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (29). SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Se acepta parcialmente la observación únicamente respecto de la inconsistencia advertida en la incorporación de un documento correspondiente al Contrato No. 100-2025. La Personería Distrital de Barrancabermeja precisa que en el expediente físico del Contrato No. 097-2025, que se encuentra bajo custodia de la Secretaría General, reposan los soportes correctos correspondientes al contratista CÉSAR AUGUSTO HERRERA RINCÓN, los cuales respaldan la ejecución contractual y el trámite del pago final.

Debe señalarse, además, que los documentos requeridos para autorizar los pagos son objeto de verificación por parte del supervisor del contrato a través de la plataforma dispuesta para tal efecto, quien constata el cumplimiento de las obligaciones y la documentación exigida antes de emitir la correspondiente certificación de cumplimiento.

En consecuencia, la presencia dentro de la documentación revisada por la auditoría del archivo denominado "100-2025-cuenta-final.pdf", correspondiente al señor Diego Becerra Acosta y al Contrato No. 100-2025, constituye una inconsistencia en la incorporación, organización o cargue documental, pero no significa que el pago final del Contrato No. 097-2025 haya sido tramitado o autorizado con fundamento en los documentos de otro contratista.

Esta circunstancia también se encuentra respaldada por el comprobante de egreso No. CE 25-01111, que individualiza correctamente al beneficiario César Augusto Herrera Rincón, identifica el Contrato No. 097-2025 y registra el valor correspondiente al pago efectuado. Por lo anterior, debe diferenciarse entre una deficiencia de gestión documental, susceptible de corrección y mejora, y la existencia material de los soportes que fundamentaron el pago. En este caso, los documentos correspondientes al Contrato No. 097-2025 sí reposan en el expediente físico custodiado por la Secretaría General y fueron objeto de verificación por la supervisión contractual. En consecuencia, se acepta parcialmente la observación exclusivamente como oportunidad de mejora en materia de organización, cargue, revisión y trazabilidad documental, y se adoptarán controles adicionales para verificar la correspondencia entre el número del contrato, contratista y documentos incorporados a cada expediente por parte de la supervisión del respectivo contrato.

No se acepta, sin embargo, que la incorporación errónea del archivo correspondiente al Contrato No. 100-2025 permita concluir que el pago efectuado dentro del Contrato No. 097-2025 carecía de soportes o que fue autorizado con documentación perteneciente a otro contratista, toda vez que los soportes correctos existen y reposan en el expediente físico correspondiente.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (30): POR DEFICIENCIAS EN LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN 052-2025, UTILIZADO PARA ATENDER ACTIVIDADES COTIDIANAS DE VIGILANCIA Y CONTROL DE ACCESO BAJO

LA DENOMINACIÓN DE CONSERJERÍA, CON RIESGO DE CONFIGURACIÓN DE CONTRATO REALIDAD Y DE DESCONOCIMIENTO DEL RÉGIMEN DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.

CONDICIÓN: La Personería de Barrancabermeja celebró el contrato de apoyo a la gestión 052-2025, por $14.000.000 y plazo de cinco meses, con el objeto formal de desarrollar actividades de conserjería. Los estudios previos justificaron la contratación manifestando que la entidad no contaba con personal para realizar las actividades y que no se requerían conocimientos especializados, sin aportar análisis de planta, temporalidad de la necesidad ni evaluación comparativa entre conserjería, recepción, empleo temporal y servicio autorizado de vigilancia.

Pese a la denominación de conserjería, se pactaron como obligaciones prestar "**todos los días**" el servicio de vigilancia y control y realizar control de acceso a las instalaciones. Durante los cinco periodos mensuales, el contratista y la supervisora reportaron y certificaron reiteradamente la prestación diaria de esas actividades, junto con orientación a usuarios, reporte de daños y apoyos documentales asignados por la supervisión.

La ejecución se remuneró mediante cinco pagos mensuales iguales de $2.800.000, sin que se identificaran productos autónomos distintos de la realización habitual de actividades personales en la sede institucional. La obligación abierta de atender las demás actividades asignadas por la supervisora, así como las expresiones "tareas asignadas", "actividades delegadas" y "servicio diario", debilitan la autonomía propia del contrato de prestación de servicios y generan indicios de inserción funcional y subordinación.

Los documentos de supervisión presentaron, además, inconsistencias de forma y trazabilidad, como la repetición de fechas de periodos anteriores y la calificación del servicio como "profesional" pese a tratarse de apoyo a la gestión. La supervisión certificó el cumplimiento con base en descripciones homogéneas y soportes identificados genéricamente como "magnéticos", sin que en los informes se desarrollara una evaluación diferenciada de la autonomía, jornada, órdenes impartidas o delimitación entre recepción y vigilancia.

CRITERIO: Los artículos 25, 53, 122 y 209 de la Constitución Política consagran la protección del trabajo, la primacía de la realidad sobre las formalidades, el ejercicio de funciones públicas mediante empleos previstos en la planta y los principios de la función administrativa. El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 permite contratar servicios relacionados con la administración o funcionamiento únicamente por el término estrictamente indispensable, cuando las actividades no puedan desarrollarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, preservando la autonomía del contratista.

Los principios de planeación, economía y responsabilidad exigen que los estudios previos identifiquen de manera suficiente la necesidad, su temporalidad, las alternativas para satisfacerla, la idoneidad requerida y los riesgos jurídicos asociados. La sola afirmación de que no existe personal disponible no reemplaza el análisis de planta, funciones, cargas laborales y duración objetiva de la necesidad.

Los artículos 2 y 3 del Decreto Ley 356 de 1994 reservan la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada a personas o empresas autorizadas. La clasificación ocupacional y los lineamientos de la Superintendencia distinguen

las actividades de recepción y mantenimiento propias del conserje de la vigilancia, control de acceso, verificación de identidad y protección de bienes propias del personal de vigilancia.

CAUSA: La situación obedeció presuntamente a una planeación insuficiente y predominantemente formal, que no caracterizó correctamente la necesidad ni distinguió las funciones de conserjería, recepción y vigilancia. También incidieron la ausencia de coordinación entre contratación, talento humano y seguridad institucional; la utilización de formatos genéricos; y una supervisión centrada en certificar actividades y autorizar pagos, sin evaluar los riesgos laborales y regulatorios derivados del modo real de ejecución.

EFECTO: La actuación expuso a la Personería a reclamaciones administrativas o judiciales dirigidas al reconocimiento de una relación laboral encubierta y al pago de prestaciones, aportes, indexaciones y gastos de defensa. Aunque el expediente no permite cuantificar actualmente un detrimento patrimonial, el riesgo contingente puede superar el valor del contrato y afectar futuras apropiaciones presupuestales.

Adicionalmente, la asignación de vigilancia y control de acceso a una persona contratada como conserje expuso a la entidad a cuestionamientos y eventuales actuaciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. También redujo la garantía de que la protección de usuarios, funcionarios, instalaciones y bienes estuviera a cargo de personal autorizado, capacitado y sometido a los controles propios del sector.

La insuficiencia de la supervisión afecta la confiabilidad de los soportes de pago y dificulta demostrar que existió auténtica autonomía contractual. Las inconsistencias de fechas, denominaciones y descripciones repetitivas limitan la trazabilidad, debilitan el control interno y pueden perjudicar la defensa jurídica de la entidad frente a una reclamación laboral.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 30. SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Se acepta la observación como oportunidad de mejora en la planeación, estructuración y supervisión de los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión. La Personería de Barrancabermeja tendrá en cuenta las situaciones advertidas por el equipo auditor y adoptará las medidas necesarias para fortalecer la identificación y justificación de las necesidades que deban ser atendidas mediante contratación de prestación de servicios.

En adelante, el objeto contractual y las obligaciones específicas se ajustarán estrictamente a la necesidad real del servicio, definiendo claramente las actividades que deberá desarrollar el contratista y evitando incorporar obligaciones que puedan corresponder a servicios sometidos a una regulación especial, particularmente aquellas propias de la vigilancia y seguridad privada.

Asimismo, en la etapa de planeación se fortalecerá el análisis de la necesidad, su temporalidad, la disponibilidad de personal de planta, la idoneidad requerida y la modalidad jurídicamente procedente para atenderla, procurando que exista plena correspondencia entre los estudios previos, el objeto contractual, las obligaciones y la forma efectiva de ejecución.

De igual manera, se fortalecerán los mecanismos de supervisión para garantizar que la ejecución conserve la autonomía propia de los contratos de prestación de servicios y que los informes y certificaciones reflejen de manera clara, individualizada y coherente las actividades efectivamente desarrolladas. BORRAR ESTO.

En consecuencia, se acepta la observación y se adoptarán las acciones de mejora correspondientes, de manera que en futuros procesos el objeto contractual, las obligaciones y las condiciones de ejecución respondan a las necesidades efectivas de la Personería y se encuentren claramente delimitados desde la etapa de planeación.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (31): POR INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE PUBLICIDAD DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL EN SECOP II Y DEFICIENCIAS EN LA RENDICIÓN DE INFORMACIÓN EN SIA OBSERVA.

CONDICIÓN: En la revisión de la totalidad de los veintiséis (26) contratos que integraron la muestra de la gestión contractual de la Personería Municipal de Barrancabermeja correspondiente a la vigencia 2025, se evidenció que los expedientes electrónicos publicados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP II, se encuentran incompletos, toda vez que no se publicaron los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) que respaldaron el inicio de los respectivos procesos contractuales, ni los certificados o datos de los registros presupuestales (RP) expedidos para afectar definitivamente las apropiaciones y habilitar la ejecución de los contratos.

La deficiencia fue transversal a la totalidad de la muestra. Debe precisarse, para efectos de la correcta clasificación documental, que el CDP corresponde a la etapa precontractual, mientras que el RP constituye un requisito presupuestal de ejecución del contrato; por tanto, la irregularidad comprende tanto la publicidad de la etapa precontractual como la actualización del expediente electrónico durante la gestión contractual. La Agencia Nacional de Contratación Pública señala que la sección de "Compromiso presupuestal del gasto" del SECOP II sirve para incorporar el RP y que esta información debe diligenciarse antes de iniciar la ejecución del contrato, relacionando el registro con el CDP correspondiente, no obstante, esta relación numérica no suple la obligación de publicar el documento.

Adicionalmente, en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión comprendidos en la muestra no se publicaron los certificados, constancias ni soportes mediante los cuales la entidad dejó acreditada la verificación de la idoneidad o experiencia de los contratistas respecto del objeto y del área correspondiente. El artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 exige que, antes de contratar directamente esta clase de servicios, la entidad verifique que la persona seleccionada cuenta con la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate.

De igual manera, al contrastar la información de los contratos en el aplicativo SIA Observa, se advirtió que algunos expedientes presentaban omisiones documentales semejantes o información incompleta respecto de los soportes precontractuales donde certifican la idoneidad y/o experiencia de los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

CRITERIO:

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En concordancia con ello, los artículos 23 y 24 de la Ley 80 de 1993 someten las actuaciones contractuales a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, y el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 concibe el SECOP como mecanismo para difundir la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos.

El artículo 2.2.1.1.1.3.1. define **Documentos del Proceso** son: "(...) cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación" en armonía con el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 obliga a las entidades estatales a publicar en el SECOP los **documentos del proceso** y actos administrativos del proceso de contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Los certificados de disponibilidad presupuestal y de registro presupuestal cumplen finalidades distintas. El CDP garantiza la existencia de apropiación disponible y libre de afectación para asumir el compromiso, mientras el RP afecta de manera directa y definitiva la apropiación y reserva los recursos para un contrato determinado. En SECOP II, el CDP debe asociarse al proceso y el RP debe incorporarse en la información presupuestal del contrato antes de iniciar su ejecución.

El artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 autoriza la contratación directa de servicios profesionales y de apoyo a la gestión siempre que la entidad verifique previamente la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área del contrato.

En materia de rendición, SIA Observa Resolución Orgánica 008 de 2020 de la AGR (Art. 1, 2 y 11): Esta norma prescribe con carácter obligatorio los términos, plazos y condiciones para la rendición de cuentas e informes. Define que la información debe ser exacta, consistente y coherente. El incumplimiento en los plazos de reporte mensual (dentro de los primeros días del mes siguiente) constituye una transgresión directa a esta resolución orgánica.

CAUSA: La situación obedeció presuntamente a debilidades en los controles internos definidos para la conformación, actualización, revisión y cierre de los expedientes contractuales electrónicos; falta de una lista de chequeo que abarque las etapas precontractual, contractual y de ejecución; y ausencia de conciliación periódica entre los documentos que reposan en los archivos administrativos, la información presupuestal, el SECOP II y el SIA Observa.

También se advierte una posible asignación insuficientemente delimitada de responsabilidades entre la dependencia encargada de contratación, el área de presupuesto, los supervisores y el servidor responsable de rendir la cuenta. La reiteración de la omisión en todos los contratos revisados indica que no se trata de un error aislado, sino de una debilidad sistémica del procedimiento de gestión documental y publicidad contractual.

EFECTO: La falta de publicación íntegra, oportuna y trazable impidió que la ciudadanía, los oferentes, los órganos de control y demás interesados verificaran directamente si cada proceso contó con apropiación presupuestal previa, si el

compromiso fue registrado antes de la ejecución y si los contratistas de servicios profesionales y de apoyo a la gestión acreditaron la capacidad exigida para ejecutar el objeto. Con ello se limitaron la transparencia, el control social y la posibilidad de seguimiento integral a la utilización de recursos públicos, finalidades esenciales del SECOP II.

La omisión también generó divergencias entre los expedientes administrativos, el SECOP II y, para algunos contratos, el SIA Observa, lo cual afecta la completitud, consistencia y confiabilidad de la rendición contractual. Estas falencias dificultan el control fiscal, debilitan la trazabilidad de las decisiones precontractuales y presupuestales y aumentan el riesgo de que contratos inicien su ejecución sin que la información presupuestal y de idoneidad pueda ser verificada públicamente.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 31. SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Se acepta la observación como oportunidad de mejora en materia de publicidad, actualización y trazabilidad de la información contractual en SECOP II y SIA Observa.

La Personería de Barrancabermeja precisa que los documentos señalados por el equipo auditor, entre ellos los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP), registros presupuestales (RP) y los soportes de verificación de idoneidad y experiencia de los contratistas, según corresponda, sí fueron expedidos y obran en los respectivos expedientes contractuales físicos.

Por tanto, la situación advertida corresponde principalmente a una deficiencia en la publicación, cargue y/o actualización de la información en las plataformas correspondientes, y no a la inexistencia material de los documentos o al incumplimiento de los requisitos presupuestales y precontractuales que soportaron la celebración y ejecución de los contratos.

En este sentido, se acepta la observación y se adoptarán medidas para fortalecer los controles de publicación y rendición de la información contractual, mediante la implementación de listas de chequeo y mecanismos de verificación que permitan conciliar los documentos que reposan en los expedientes físicos con la información registrada en SECOP II y SIA Observa, garantizando su integridad, oportunidad y trazabilidad.

En consecuencia, la Personería acepta la oportunidad de mejora relacionada con el deber de publicidad y rendición de información, dejando expresa constancia de que los documentos objeto de la observación sí reposan en los expedientes contractuales, por lo cual la falencia identificada se circunscribe a su publicidad y/o reporte en los sistemas electrónicos correspondientes.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (32): POR APERTURA DIRECTA DE UN CRÉDITO ADICIONAL DE $500.000.000 MEDIANTE LA RESOLUCIÓN 160 DE 2025, SIN COMPETENCIA PRESUPUESTAL ACREDITADA, SIN INCORPORACIÓN CORRELATIVA DEL INGRESO Y CON CLASIFICACIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN COMO GASTOS DE FUNCIONAMIENTO. CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

CONDICIÓN: En la revisión de la ejecución y modificaciones presupuestales de la vigencia 2025 se evidenció que la Personera de Barrancabermeja expidió la Resolución 160 del 24 de septiembre de 2025, mediante la cual adicionó directamente $500.000.000 al presupuesto de gastos de funcionamiento de la sección Personería, con fundamento en el Convenio Interadministrativo CO1.CCNTR.8347853 suscrito con el Departamento de Santander.

La operación incrementó el monto global de las apropiaciones de funcionamiento y, por tanto, excedió la facultad prevista en el artículo 75 del Acuerdo 101 de 1997, que únicamente permite al jefe del órgano efectuar mediante resolución modificaciones al anexo del decreto de liquidación cuando no se alteren los montos totales aprobados para funcionamiento, deuda o subprogramas de inversión. En consecuencia, la operación tuvo la naturaleza de crédito adicional y debía someterse al procedimiento del artículo 96 del Estatuto Orgánico Presupuestal.

En el expediente no se evidenció acuerdo del Concejo, decreto del alcalde u otro acto externo mediante el cual la autoridad presupuestal competente hubiera incorporado previamente los recursos al Presupuesto General. Tampoco se identificó en la parte resolutiva de la Resolución 160 el rubro de ingreso, aunque el artículo 96 exige que el acto que abre el crédito determine clara y precisamente el recurso que sirve de base e incremente correlativamente el presupuesto de rentas o recursos de capital.

La circunstancia de que el aporte hubiera podido ingresar a una cuenta especial administrada por la Personería no modifica esta conclusión. El artículo 1 del Acuerdo 101 incluye a la Personería dentro del presupuesto del nivel central; los artículos 12 y 13 exigen la inclusión presupuestal de los gastos y recursos; y los artículos 114 y 115 circunscriben la autonomía de la Personera a ejecutar las apropiaciones previamente incorporadas.

Adicionalmente, el aporte estaba respaldado por un CDP departamental de inversión y vinculado al proyecto BPIN 202500000029577, pero fue incorporado como gasto de funcionamiento en el rubro 2.1.2.02.02.009-91116. Posteriormente se expidieron CDP y RP con cargo a dicha apropiación, materializando la utilización del crédito adicional.

CRITERIO: Los artículos 6, 121, 313 numeral 5, 345, 352 y 353 de la Constitución Política establecen los principios de competencia, legalidad del gasto, aprobación del presupuesto y sujeción de las entidades territoriales a la regulación orgánica presupuestal.

El artículo 29 de la Ley 225 de 1995 dispone que la programación, preparación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las personerías territoriales se rigen por las normas orgánicas presupuestales del respectivo municipio o distrito. Los artículos 108 y 110 del Decreto 111 de 1996 reconocen autonomía presupuestal para contratar, comprometer recursos y ordenar el gasto en desarrollo de apropiaciones incorporadas.

La Sentencia C-365 de 2001 precisó que la autonomía presupuestal de la Personería comprende la ejecución independiente del presupuesto previamente aprobado, pero no elimina la obligación de cumplir el régimen orgánico sobre programación, aprobación, modificación y ejecución. El alcalde no puede ordenar

los gastos de la Personería, pero esa limitación no atribuye a la Personera competencia para crear nuevas apropiaciones.

El artículo 1 del Acuerdo 101 de 1997 integra la Personería al presupuesto del nivel central; los artículos 12, 13 y 15 consagran los principios de universalidad, unidad de caja y especialización; los artículos 27 y 30 diferencian funcionamiento e inversión; el artículo 53 exige incluir en el proyecto de presupuesto los proyectos seleccionados en el Plan Operativo Anual de Inversiones; y el artículo 75 solo permite al jefe del órgano modificar por resolución el anexo de liquidación cuando no altere los montos globales aprobados.

El artículo 96 del mismo Estatuto regula los créditos adicionales: cuando sea indispensable aumentar las apropiaciones globales, el alcalde debe presentar el correspondiente proyecto de acuerdo con el Concejo; el acto debe identificar clara y precisamente la fuente y aumentar el presupuesto de rentas o recursos de capital, salvo que la operación se financie mediante contracréditos. La disposición no atribuye esa facultad a la Personera.

Cuando los recursos de cofinanciación departamental hayan sido recibidos por el tesoro territorial, el artículo 91, literal g), de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, permite al alcalde incorporarlos mediante decreto e impone el deber de informar al Concejo dentro de los diez días siguientes. Si no ingresaron al tesoro distrital, debe aplicarse la regla general del artículo 96, salvo otra habilitación legal expresa.

El artículo 99 del Acuerdo 101 contempla una excepción específica para asistencia o cooperación internacional no reembolsable, pero atribuye su incorporación al alcalde mediante decreto y no resulta aplicable al aporte efectuado por el Departamento de Santander.

CAUSA: La situación se habría originado presuntamente por una Interpretación incorrecta del artículo 75 del Acuerdo 101 de 1997, al extender la facultad de efectuar modificaciones internas del anexo de liquidación a una operación que incrementó el monto global de la sección presupuestal. En la confusión entre ejecución, traslado interno y adición; en la presunción de que la procedencia departamental o el manejo en cuenta especial exceptuaba el recurso del presupuesto distrital; en la falta de coordinación con Hacienda Distrital; y en debilidades de revisión jurídica, clasificación CCPET y control interno presupuestal. Falta de diferenciación entre la apertura del crédito adicional, competencia externa sometida al artículo 96, y la posterior distribución y ejecución de la apropiación, competencia interna de la Personera conforme a los artículos 75, 114 y 115 del Estatuto orgánico presupuestal del Distrito.

EFECTO: La actuación incrementó el presupuesto de la sección Personería mediante un acto cuya competencia no aparece acreditada, generó capacidad de gasto por $500.000.000 y sirvió de fundamento a CDP y RP. También creó riesgos de invalidez de la modificación, inobservancia de la destinación de inversión, distorsión del límite de funcionamiento, falta de equilibrio y correspondencia ingreso-gasto, y pérdida de trazabilidad de la fuente.

Se desconoció la secuencia presupuestal prevista en el Estatuto: incorporación del ingreso y apertura del crédito por la autoridad competente; distribución interna de la apropiación en la sección Personería; ajuste del PAC; expedición del CDP y RP; y

ejecución del gasto. En su lugar, una resolución interna fue utilizada simultáneamente como acto de incorporación, apertura y distribución del crédito.

La falta de incorporación correlativa en el presupuesto de rentas afectó la integridad y el equilibrio de la operación, mientras que la clasificación como funcionamiento debilitó la trazabilidad del proyecto de inversión y pudo distorsionar los reportes relacionados con el límite de gastos de la Personería.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 32. NO SE ACEPTA LA OBSERVACIÓN PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

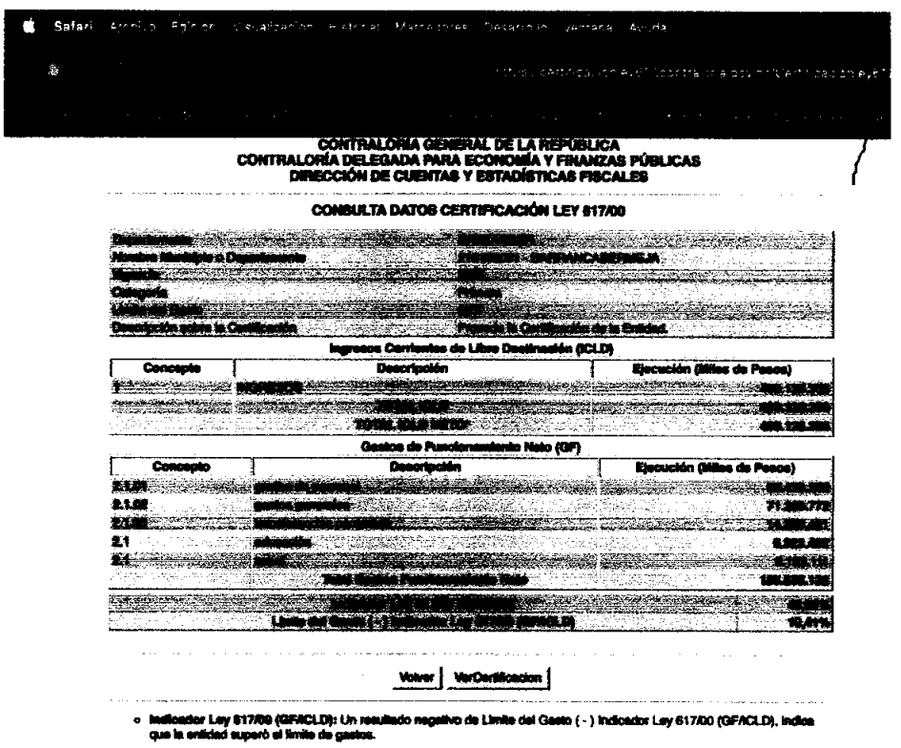
Con relación al hallazgo determinado por la Contraloría Municipal, en relación con el Convenio Interadministrativo N° CO1.CCNTR.8347853 firmado entre la Personería Municipal y la Gobernación del Departamento de Santander, es necesario precisar que sí bien se registró como un *Gasto de Funcionamiento*, esta actuación no constituye en sí misma un incumplimiento del tope o valor máximo de gastos de la Personería Municipal.

Lo anterior, de conformidad el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, modificado por el artículo 3 de la Ley 2422 de 2024, el cual reza:

> Valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, distritales y municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación. Los gastos de personerías, distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:
>
> ***PERSONERÍAS***
>
> *Aportes en la vigencia Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.*
>
> *CATEGORIA*
> *Especial 1.6 %*
> *Primera 1.7 %*
> *Segunda 2.2 %*
>
> *Aportes máximos en la vigencia en Salarios Mínimos legales mensuales*
>
> *Tercera 400 SMML*
> *Cuarta 330 SMML*
> *Quinta 210 SMML Sexta 200 SMML*

Como se observa, la fuente de los recursos que se toman en cuenta para determinar el cumplimiento de este lineamiento, en el caso de la Personería de Barrancabermeja, *es el 1.7% de los Ingresos Corrientes de libre destinación del municipio.*

Para validar lo expuesto, téngase soporte el certificado de cumplimiento de la ley 617, emitido por La Contraloría General de la República, mediante la certificación anual de cumplimiento de la Ley 617 (disponible en el enlace oficial https://certificacionley617.contraloria.gov.co/Certificacionley617/controlador) en el que se acreditó que el Municipio de Barrancabermeja, se mantiene dentro de los porcentajes máximos permitidos para gasto de funcionamiento, los cuales abarcan las secciones presupuestales de Concejo, Personería y Contraloría Municipal.
Se anexa copia de la certificación mencionada, así:



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA DELEGADA PARA ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS
DIRECCIÓN DE CUENTAS Y ESTADÍSTICAS FISCALES

CONSULTA DATOS CERTIFICACIÓN LEY 617/00

Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)

Concepto	Descripción	Ejecución (Miles de Pesos)

Gastos de Funcionamiento Neto (GF)

Concepto	Descripción	Ejecución (Miles de Pesos)
2.1		

Volver | VerCertificacion

- Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD): Un resultado negativo de Límite del Gasto (-) indicador Ley 617/00 (GF/ICLD), indica que la entidad superó el límite de gastos.

Ahora bien, los recursos recibidos del Convenio que nos ocupa se cargaron al presupuesto con la fuente de Financiación de *Convenios*, y como corresponde, estos recursos se utilizaron de acuerdo a el objeto del mismo. Por lo anterior pedimos retirar la anterior observación.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (33): NO SE PUBLICO EN LA PAGINA WEB DE LA ENTIDAD EL INFORME DE TRANSPARENCIA Y EL MAPA DE RIESGO CON SU RESPECTIVO SEGUIMIENTO.

CONDICIÓN: Durante el proceso de la auditoria de la Personería Municipal de Barrancabermeja No se evidencia publicado el informe de transparencia vigencia 2025 y el mapa de riesgo con su respectivo seguimiento de la vigencia 2025.

CRITERIO: AUTODIAGNOSTICO lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la nación

CAUSA: Debilidad en los mecanismos de control interno, seguimiento y supervisión oportuna sobre la publicación de la información institucional obligatoria.

EFECTO: Puede generar efectos negativos, especialmente en términos de transparencia, generando desconfianza frente a la gestión de la entidad

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA (33): SE ACEPTA LA OBSERVACION.

Se acepta parcialmente la observación como oportunidad de mejora en materia de publicación y seguimiento de la información institucional. La Personería de Barrancabermeja precisa que durante la vigencia 2025 **sí** realizó la publicación del Informe de Transparencia y del Mapa de Riesgos en la página web institucional. Por tanto, la situación advertida no corresponde a una ausencia total de publicación de dichos instrumentos.

No obstante, se reconoce que debe fortalecerse la publicación de la información correspondiente al seguimiento efectuado al Mapa de Riesgos, de manera que no solo se encuentre disponible el instrumento inicialmente adoptado, sino también la evidencia de su monitoreo y seguimiento durante la respectiva vigencia.

En consecuencia, se acepta la observación en lo relacionado con la necesidad de publicar y mantener disponible el seguimiento al Mapa de Riesgos, y la entidad adoptará las medidas necesarias para fortalecer los controles internos que permitan verificar oportunamente la publicación integral de esta información.
Se deja constancia de que el Informe de Transparencia y el Mapa de Riesgos sí fueron publicados, por lo que se solicita que el alcance de la observación se precise en ese sentido y se circunscriba a la oportunidad de mejora relacionada con la publicación de su respectivo seguimiento.

En los anteriores términos, la Personería Distrital de Barrancabermeja da respuesta a las observaciones formuladas por la Contraloría Municipal de Barrancabermeja, exponiendo las consideraciones, aclaraciones y argumentos correspondientes para cada una de ellas, y aportando los respectivos soportes documentales para su valoración dentro del proceso auditor.

En consecuencia, respetuosamente se solicita que los argumentos y documentos aportados sean valorados integralmente y tenidos en cuenta para la determinación definitiva de las observaciones y sus respectivas incidencias en el informe final de auditoría.

Atentamente,

KELLY GARCIA GOMEZ.
Personera de Barrancabermeja.

Proyecto Aspectos Jurídicos: Maria Angelica Caro.
Secretaria de Despacho

Proyecto aspectos presupuestales: Lilibeth Pinilla
Jefe de Oficina de tesorería