



*Ok*  
*PAZ*  
*auditoria*

**AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
Al contestar cite N.U.P. **100-1-34100**, 25/08/2006 11:44 AM  
Trámite: 445 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA  
E-31203 Actividad: 01 INICIO, Folios: 3, Anexos: NO  
Origen: CONTRALORIA DE TUNJA JULIO ALBERTO CORREDOR  
Destino: 100 AUDITOR GENERAL

Al contestar cite este número  
D. = 885

EL CONTROL FISCAL EN SUS MANOS  
Tunja, agosto 22 de 2006

Doctora  
**PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO**  
Auditora General de la República  
Carrera 10ª No. 17-18 P. 9  
Bogotá D.C.

Respetada Doctora:

Comendidamente formulo ante su Despacho, consulta en relación con la celebración de órdenes o contratos de compra o de suministro, para la dotación que debe proporcionarse a los funcionarios de la Contraloría de Tunja que tienen derecho a esta prestación y cuyo monto no excede el 10% de la menor cuantía de esta entidad.

Para efectos de la consulta es preciso hacer las siguientes consideraciones:

La Contraloría Municipal de Tunja, para el presente año, tiene asignado un presupuesto de \$ 468.206.854.04, que de conformidad con lo establecido en el Decreto 62 de 1.996, la menor cuantía será hasta 125 salarios mínimos legales mensuales, es decir, \$51.000.000.00 y en consecuencia, el 10% de esta cantidad alcanza la suma de \$ 5.100.000.00.

El Departamento Administrativo de la Función Pública mediante Circular N° 001 del 28 de agosto de 2002 determina la aplicación del Decreto N° 1919 del 27 de agosto 2002 y en su numeral 2 establece que a partir de la vigencia de esta norma, los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades a las cuales se les aplica el citado decreto, únicamente se les podrá reconocer y pagar las siguientes prestaciones sociales: ".....7. Calzado y vestido de labor.....".

En el numeral 3. de la citada Circular, que se refiere a las "NORMAS QUE REGULAN LAS ANTERIORES PRESTACIONES Y FACTORES PARA SU LIQUIDACIÓN.", en lo relacionado con calzado y vestido de labor, establece que es una prestación social consistente en el suministro cada cuatro meses de calzado y vestido de labor, a empleados que devenguen una asignación básica mensual inferior a dos veces el salario mínimo legal vigente, siempre que el empleado haya laborado para la respectiva entidad por lo menos tres meses en forma ininterrumpida antes de la fecha de cada suministro. (subrayo).



**CONTRALORIA DE TUNJA**

EL CONTROL FISCAL EN SUS MANOS

Al contestar cite este número  
D. # 8 8 5

Así las cosas, las prestaciones sociales deben estar causadas, o sea son aquellas para las cuales ya se cumplieron las condiciones exigidas por la Ley para su reconocimiento y por lo tanto no es posible que la entidad pueda obligarse a afectar su presupuesto antes de que se cause esta prestación.

En la Contraloría de Tunja tienen derecho a la prestación en comento, una (1) dama y dos (2) caballeros; en consecuencia, los elementos a adquirir son calzado y vestido de labor para el personal femenino y calzado y vestido de labor para el personal masculino, que como se puede apreciar son distintos en género y especie.

En la actualidad la funcionaria con derecho a la prestación se encuentra tramitando la correspondiente pensión de jubilación y por lo tanto en el momento en que le reconozcan la pensión, probablemente se retire de la Contraloría.

El año inmediatamente anterior se sometió a consideración del Honorable Concejo Municipal de Tunja un Proyecto de reestructuración, en donde se propone suprimir los cargos de dos de los tres funcionarios que tienen derecho a la dotación, tantas veces referida en este escrito, el cual no fue aprobado.

También puede ocurrir que se presente un retiro voluntario de alguno de los funcionarios en cualquier época del año o por causas imprevistas como la muerte.

La planta física de la entidad no es la más adecuada, ni ofrece condiciones para almacenar elementos de esta naturaleza, si optara por adquirirlos para cubrir las posibles entregas de todo el año.

La Ley establece tres entregas anuales, siempre que el empleado haya laborado para la respectiva entidad por lo menos tres meses antes de la fecha de cada suministro, es decir cuando se cause este derecho.

El valor de las tres dotaciones para todos los empleados que tienen derecho a esta prestación es sustancialmente inferior al 10% de la menor cuantía, tanto en su totalidad como en las adquisiciones que se hicieren de vestidos para hombre, calzado para hombre, vestidos para dama y zapatos para dama por separado.

En la auditoría integral a la vigencia 2005 realizada por la AGR a la Contraloría de Tunja, se determina hallazgo disciplinario, por no haber realizado todas las adquisiciones en un solo contrato con formalidades plenas o sin formalidades plenas.



**CONTRALORIA  
DE TUNJA**

EL CONTROL FISCAL EN SUS MANOS

Al contestar cite este número  
D. **885**

**Se consulta:**



Teniendo en cuenta lo planteado, para la vigencia 2006:

- a) Puede adquirirse calzado y vestido de labor, cada cuatro meses, para el personal masculino y femenino, que tiene derecho a esta prestación, mediante diferentes órdenes de pedido o de compra, una vez se haya causado este derecho, sin que esto se interprete como una división de su objeto y así pueda catalogarse como una falta a los principios de economía y transparencia?
- b) Puede adquirirse en órdenes de compra diferentes los vestidos de hombre, el vestido de mujer, el calzado de hombre y el calzado de mujer, para atender el mencionado derecho?
- c) La adquisición de dichas prendas debe hacerse en un solo contrato para cubrir las posibles entregas del año?

Cordialmente,

JULIO ALBERTO CORREDOR ESPITIA  
Contralor de Tunja





**MEMORANDO INTERNO**

100-260

Devolver Copia Firmada

**PARA:** ALFREDO POSADA VIANA, Auditor Delegado  
ANALYDA PERAFFÁN C. Directora Jurídica

**DE:** PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO  
Auditora General de la República

**REFERENCIA :** Contraloría de Tunja. Consulta  
NUR -100-1-34109

*Det 6/2006*

Para lo de su competencia.

Cordialmente,

*PAZ*

*28 Agosto 28/2006*  
*[Signature]*

**PIEDAD AMPARO ZÚÑIGA QUINTERO**  
Auditora General de la República

afs.

*[Signature]*  
*27-9-06*

*DL FABIAN*  
*26.09.06*  
*Contestado: 06-10-06*

*[Signature]*  
*28/08/06*  
*214*



OFICINA JURIDICA NO. 066-2006

Devolver Copia Firmada

Bogotá D.C. 6 de Octubre de 2006

110

14221118

9-10-06

Doctor:  
**JULIO ALBERTO CORREDOR ESPITIA**  
Contralor del Municipio de Tunja.  
Departamento de Boyacá

Referencia: N.U.R 100-1-34109

Respetado Doctor Corredor:

En relación con el tema objeto de consulta, este despacho considera que es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

Por una parte, tener claridad sobre la normatividad que rige el asunto objeto de análisis, tal como el Decreto No. 1919 de 2002, expedido por el gobierno nacional, que fijó el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y, el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales del nivel territorial, además estableció que los últimos gozarán de las prestaciones sociales propias de los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, es decir, que los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las contralorías territoriales, gozarán de dicho régimen de prestaciones sociales.

En relación con el calzado y vestido de labor, ha de aplicarse la Ley 70 de 1988 y su Decreto Reglamentario 1978 de 1989, normativa esta que señala los requisitos para adquirir este derecho y las fechas de entrega, así:

*Decreto 1978 de 1989. "ARTÍCULO 1º: (...) tendrán derecho a que la respectiva entidad les suministre en forma gratuita, cada cuatro meses, un par de zapatos y un vestido de trabajo.*

*ARTÍCULO 2o. El suministro a que se refiere el artículo anterior deberá hacerse los días 30 de abril, 30 de agosto y 30 de diciembre de cada año. La entrega de esta dotación para el trabajo, no constituye salario ni se computará como factor del mismo en ningún caso.*

*ARTÍCULO 3o. Para tener derecho a la dotación a que se refiere este Decreto, el trabajador debe haber laborado para la respectiva entidad por lo menos tres (3) meses en forma ininterrumpida, antes de la fecha de*



*cada suministro, y devengar una remuneración mensual inferior a dos (2) veces el salario mínimo legal vigente. (...)"*

Por otra, en materia contractual es sabido que todas las actuaciones de las entidades públicas deben desarrollarse con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos como pilares fundamentales de la misma por el Estatuto de Contratación Administrativa.

En efecto, su artículo 24 desarrolla el principio de transparencia, el cual toma un papel preponderante durante el procedimiento para la escogencia del contratista, en la medida en que éste será elegido siempre a través de licitación o concurso público, salvo los casos en los que se puede contratar directamente.

El artículo 25 contiene el principio de economía, haciendo relación a la economía en tiempo y en dinero evitando con ello trámites innecesarios o distintos a los legalmente previstos.

Por su parte, para el caso objeto de consulta, el párrafo del numeral 5° del artículo 11 del Decreto 2170 de 2002, autoriza a las entidades a celebrar el contrato tomando como única consideración los precios del mercado y sin que se requiera obtener previamente varias ofertas, pero siempre y cuando el valor del contrato por celebrar sea igual o inferior al 10% de la menor cuantía y, se prenda por la salvaguarda de los principios de transparencia y economía.

Descendiendo al caso concreto, es claro que la compra de calzado y vestidos de labor de los empleados de la Contraloría de Tunja, son erogaciones de menor cuantía y por ende son susceptibles de ser adquiridos mediante contratación directa, tal como se señaló en los artículos enunciados en los acápites anteriores.

En lo que respecta a la contratación directa, la H. Corte Constitucional ha señalado:

*"...el señalamiento de los contratos en los que no hay lugar a cumplir plenamente con las formalidades legales no debe ser interpretado como una informalidad excesiva, sino como una manera de hacer eficiente la actividad de la administración y, por ende, la administración de los servicios públicos a su cargo, objetivo que se puede lograr ahorrando tiempo y dinero en la celebración de los contratos ..."*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-949 de septiembre 5 de 2001.



Es decir, que con la eliminación de algunas formalidades, no se puede afirmar de plano la inexistencia absoluta de éstas, habida cuenta que aún en los casos en los que el gasto es inferior al 10% de la mínima cuantía, llámese calzado y vestidos de labor, los bienes materia del contrato tienen que ser ordenados previamente y por escrito por parte de la persona competente para la ordenación del gasto, a través de las denominadas órdenes de compra, además de la realización del estudio de conveniencia y oportunidad, (artículo 8° Decreto 2170 de 2002).

**"ARTÍCULO 8°:** *En desarrollo de lo previsto en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, los estudios en los cuales se analice la conveniencia y la oportunidad de realizarla contratación de que se trate, tendrán lugar de manera previa a la apertura a los procesos de selección y deberán contener como mínimo las siguiente información:*

1. *La definición de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.*
2. *La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad, que entre otros puede corresponder a un proyecto, estudio, diseño o prediseño.*
3. *Las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo y lugar de ejecución del mismo.*
4. *El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato.*
5. *El análisis de los riesgos de la contratación y en consecuencia el nivel y extensión de los riesgos que deben ser amparados por el contratista".*

Siendo esto así, previo a la orden de compra, (la cual dicho sea de paso, es una autorización emitida por la autoridad contratante en la que se plasman los datos del contratista, el objeto de la orden de servicio, las obligaciones específicas, términos y condiciones de cumplimiento y el valor a pagar por parte de la entidad) es imperioso, no obstante que la ley no lo ordena, obtener un número plural de cotizaciones del producto o servicio requerido entre los posibles contratistas, las cuales se anexarán en la carpeta correspondiente, en tanto que así se podrá establecer el mejor precio del mercado, la calidad de los bienes y servicios, las condiciones que le sean más favorables a la entidad que pretende contratar, y con ello, salvaguardar el principio de selección objetiva, igualmente, se requiere argumentar los motivos por los cuales es más favorable para la entidad la cotización seleccionada, teniendo siempre como fundamento el precio, la calidad y la entrega en oportunidad de los bienes o servicios a adquirir.

Así mismo, se debe cumplir con una serie de acreditaciones previas a la contratación, (Artículo 13 Decreto 2170 de 2002, estudio de idoneidad y experiencia) las cuales varían dependiendo de si el contratista es una persona



natural o jurídica, para ésta última, es necesario el certificado de existencia y representación expedido por la cámara de comercio con una vigencia inferior a 3 meses, la verificación de la capacidad para contratar del representante legal, certificado de antecedentes disciplinarios del mismo y, fotocopia de la cédula de ciudadanía, pero si por el contrario es persona natural, debe presentar certificado de antecedentes disciplinarios, pasado judicial, certificado de responsabilidad fiscal, hoja de vida y manifestación ante la gravedad del juramento que no se está inmerso en una causal de inhabilidad o incompatibilidad de rango constitucional o legal para celebrar contrato respectivo.

Todo lo anterior, propendiendo por una transparencia absoluta en la contratación.

En suma, los principios de transparencia y economía deben estar presentes durante todo el proceso de contratación, léase etapas precontractual, contractual y poscontractual, habida cuenta que es el patrimonio del Estado el que se pretende proteger.

Una vez cumplidas las formalidades antes anotadas, es menester que la Entidad contratante, señale con claridad dentro de la orden de compra o de servicios, los términos y condiciones del contrato, las cuales están previamente establecidas en la etapa precontractual y fueron dadas a conocer a los posibles contratistas al momento de realizar, la no obligatoria cotización de ofertas.

En la etapa de celebración del contrato, deben prevalecer las prerrogativas del Estado, en el caso concreto al ser una prestación que se prolonga en el tiempo, se le debe imponer al contratista mantener el precio, calidad y demás, de los vestidos y calzados que se van a adquirir durante la vigencia fiscal que se pretende contratar, así mismo, que las entregas se hagan en las fechas señaladas por la ley a los empleados que por ley tienen derecho, siempre y cuando hayan cumplido con los requisitos legales para la causación del mismo, esto para evitar el almacenamiento de los bienes objeto del contrato dentro de la entidad.

De la misma manera, que el pago se haga contra entregas, puesto que si por azares del destino uno de los empleados que tiene derecho a esta prestación fallece, es despedido o se pensiona, simplemente se pagará lo ejecutado, por manera que, al momento de la liquidación del contrato se descuente el valor de la parte no ejecutada y no haya lugar al pago de un bien que no se ha utilizado.

Finalmente, y en aras de la protección de los otrora principios reguladores de la contratación Estatal, al existir unidad de objeto, no es viable hacer una división de éste en varias ordenes de compra, sino por el contrario, suscribir un solo contrato sin formalidades plenas, haciendo la salvedad según lo expresado por el





consultante que el monto no supera el 10% de la mínima cuantía, pero que por la naturaleza y esencia de los bienes a adquirir sería necesario exigir una garantía que respalde su cumplimiento, pues su ejecución es de tracto sucesivo.

Con el presente concepto esperamos resolver sus inquietudes, no sin antes recordar que al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, de manera alguna compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República, ni será de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente.

**CIRO ALBERTO VALDERRAMA MANTILLA**  
 Director Oficina Jurídica

fhjp