

MEMORANDO



20252000056973

No. 20252000056973

Bogotá, 01-07-2025

Para: **Deisy Amparo Lara Barbón**
Secretaria General

De: Jefe Oficina de Control Interno

Asunto: Alertas preventivas al proceso de contratación UNODC

Cordial saludo.

En el marco del ejercicio preventivo adelantado por esta Oficina y conforme a lo establecido en el artículo tercero de la Ley 87 de 1993 y el artículo 11 de la Resolución número 108 de 15 de mayo de 2025, de la Procuraduría General de la Nación, se emite la presente alerta. Como parte del enfoque de mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno, se procedió a la revisión de los documentos, como son: los estudios previos, resolución justificación, propuesta renovación y ficha técnicas correspondientes al proceso de contratación identificado como: 100_Aunar esfuerzos técnicos y financieros para fortalecer las capacidades sustantivas de la Superintendencia de Transporte para definir e implementar estrategias, metodologías, instrumentos y herramientas para fortalecer la supervisión del Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva SARLAFT, así como el fortalecimiento de la transparencia y la lucha contra la corrupción en el sector transporte.

Una vez efectuado el análisis de la documentación disponible, esta Oficina se permite poner en conocimiento las siguientes alertas:

Alerta preventiva 1: Incongruencia en los plazos de ejecución del convenio

Se identificó una inconsistencia en los documentos que establecen el plazo de ejecución del Convenio de Cooperación Internacional entre las Naciones Unidas y la Superintendencia de Transporte. En particular, las especificaciones técnicas señalan dos plazos distintos:

- Uno, que fija la vigencia del convenio hasta el **31 de diciembre de 2025**.
- Otro, que establece un plazo de ejecución de **seis (6) meses contados a partir del acta de inicio**.

En caso de que el acta de inicio se suscriba, por ejemplo, el 2 de julio de 2025, el plazo de seis meses se extendería hasta el **1 de enero de 2026**, lo cual excedería el límite del 31 de diciembre de 2025.

De igual manera, incoherencia en la duración del anexo 1.2 presupuesto Supertransporte UNODC 2-05-2025 y el plazo total de ejecución, ya que se observó una discrepancia entre los tiempos estimados como se observa en la siguiente imagen:

Contraparte	Superintendencia de Transporte
Descripción del Proyecto	Aunar esfuerzos técnicos y financieros para fortalecer las capacidades sustantivas de la Superintendencia de Transporte para definir e implementar estrategias, metodologías, instrumentos y herramientas para fortalecer la supervisión del Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva-SARPLAFT, así como el fortalecimiento de la transparencia y la lucha contra la corrupción en el sector transporte
Duración	6 Meses

Componente/Output	Actividades	Total Actividades COP Aporte Supertransporte	
Componente 1: Acompañamiento técnico a la Superintendencia de Transporte en relación con la implementación de la supervisión basada en riesgos en materia de LAFT/IFP, incluyendo el desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan fortalecer su rol de supervisor.	Actividad 1.1: Elaborar la política de supervisión del régimen de prevención de los riesgos de LAFT. Actividad 1.2: Adelantar cinco jornadas de fortalecimiento dirigidas a los funcionarios de la Superintendencia de Transporte que están encargados de verificar el cumplimiento de las medidas de prevención del riesgo LAFT. En las jornadas se abordarán entre otros, los siguientes temas: - Actualización de conceptos y tendencias en materia de prevención del LAFT. Actividad 1.3: Diseñar una Guía práctica, con elementos y recomendaciones clave para una supervisión con un enfoque	94.463.027	Hono * Exip (1)

1. Presupuesto General +

Adicionalmente, En las especificaciones técnicas se reitera que ciertas actividades, como la actividad 2 del componente 2, demandan 8 meses de ejecución, así:

	Estudios Previos	Especificaciones Técnicas
Componente 2:	Actividad 2: 8 meses	Actividad 2: 8 meses
Componente 3:	Actividad 1: 8 meses	Actividad 1: 8 meses

Esta situación podría constituir un incumplimiento del principio de anualidad presupuestal, consagrado en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual establece que los recursos del presupuesto general deben ejecutarse dentro de la vigencia fiscal correspondiente.

Se recomienda revisar y unificar los plazos establecidos en todos los documentos contractuales, de forma que se garantice el cumplimiento del marco normativo presupuestal y se eviten observaciones por parte de los entes de control.

Alerta preventiva 2: Ambigüedad en el uso del término “convenio” vs. “contrato de prestación de servicios”

Mediante la revisión del numeral 8 de los estudios previos, se identificó que el título denominado "Identificación del contrato a suscribir" lo clasifica como "Contrato de Prestación de Servicios", cuando en realidad corresponde a un Convenio de Cooperación Internacional.

Es importante precisar que, si bien tanto los contratos como los convenios son acuerdos de voluntades, su naturaleza jurídica y finalidad son sustancialmente distintas:

- El convenio de cooperación tiene como propósito la realización de un objetivo común entre las partes, sin ánimo de lucro ni relación de subordinación o contraprestación económica directa.
- El contrato de prestación de servicios, en cambio, implica una relación bilateral con obligaciones recíprocas, normalmente asociadas al pago de honorarios o contraprestaciones económicas, lo que no se ajusta a la naturaleza del instrumento analizado.

La clasificación errónea podría constituir una imprecisión jurídica relevante, susceptible de observación por parte de entes de control, al generar confusión sobre el carácter y régimen jurídico aplicable al instrumento.

Se recomienda verificar y corregir la denominación empleada en la totalidad del expediente contractual, asegurando que se utilice de forma consistente y exclusiva la expresión "Convenio de Cooperación Internacional", en coherencia con el objeto, naturaleza y marco normativo aplicable.

Alerta preventiva 3: Asignación general e imprecisa de códigos UNSPSC que limita la trazabilidad del producto contratado

Durante la revisión del proceso de codificación registrado en el sistema de información contractual, se evidenció que los bienes o servicios asociados al convenio fueron clasificados únicamente con el código de clase UNSPSC 93121600 – Relaciones internacionales y cooperación, sin desagregar al nivel de producto específico, a pesar de que esta clase comprende múltiples códigos de producto claramente diferenciados, a criterio de la OCI este debería detallarse hasta el nivel de producto (nivel 4) conforme al objeto específico del contrato o convenio. Por ejemplo:

- 93121601 – Servicios de cooperación multilateral
- 93121607 – Servicios de cooperación internacional

El registro actual, limitado al nivel de clase, omite esta especificidad, afectando la trazabilidad y exactitud del proceso.

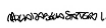
Se recomienda revisar y ajustar el código para asegurar que el código UNSPSC asignado corresponda al producto específico contratado, y no se limite a la clase general. Esto permitirá mayor precisión en la gestión contractual y coherencia con los lineamientos del sistema de compras públicas.

Adicionalmente, se sugiere implementar un mecanismo de verificación interna previa a la publicación del proceso, que valide el uso correcto del código UNSPSC a nivel de producto.

Alerta preventiva 4: Desactualización de certificaciones presentadas para acreditar capacidad jurídica

Durante la revisión de los documentos aportados por el proveedor en el marco de los estudios previos del proceso contractual, se evidenció que las certificaciones allegadas para acreditar la capacidad jurídica corresponden al año 2022, sin que se haya verificado su vigencia o actualización al momento de la evaluación.

Documentos identificados con fechas desactualizadas:

Certificación de UNODC, expedida el 1 de agosto de 2022	Acreditación a nombre de Candice Welsch, fechada el 8 de julio de 2022
 El futuro es de todos Cancillería de Colombia S-GPI-22-019109 LA COORDINADORA DEL GRUPO DE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LA DIRECCION DEL PROTOCOLO HACE CONSTAR Que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–, cuyo funcionamiento ante el Gobierno de Colombia se enmarca en el Convenio Básico de Cooperación del 29 de mayo de 1974, suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD y la República de Colombia. Que, de conformidad con la Convención Sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones de 1946, aprobada en Colombia mediante Ley 62 de 1973, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–, como organismo de las Naciones Unidas, goza de los privilegios e inmunidades allí establecidas. Que la señora CANDICE LEE TEUFL WELSCH, de nacionalidad canadiense e identificada con el carné No 02022402, se encuentra acreditado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores –Dirección del Protocolo– como Representante de la Oficina Regional Andina y de Cono Sur desde el 08 de julio de 2022. La presente constancia, se expide en Bogotá, D.C. a solicitud de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–, al (01) día del mes de agosto de 2022. Asíentente,  MARIA ISABEL CASTAÑEDA LOZANO Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de Privilegios e Inmunidades	 El futuro es de todos Cancillería de Colombia Dirección del Protocolo Portal de Trámites 030143616-0240-4979705-50341644023 Certificación de Acreditación LA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LA DIRECCIÓN DEL PROTOCOLO HACE CONSTAR Que el(a) señor(a) CANDICE LEE TEUFL WELSCH se encuentra acreditado(a) ante el Gobierno de Colombia - Ministerio de Relaciones Exteriores Dirección del Protocolo - como REPRESENTANTE del(a) Honorable OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO DE OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, desde 8 de julio de 2022 y se identifica con el carnet diplomático N°. 02022402. La presente constancia se expide en Bogotá D.C., a solicitud del(a) OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO DE OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, el día 11 de julio de 2022.  MARIA ISABEL CASTAÑEDA LOZANO Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de Privilegios e Inmunidades

Estas certificaciones fueron remitidas como soporte, a pesar de no reflejar la situación jurídica actual del proveedor (son de aproximadamente 3 años).

Se recomienda solicitar formalmente al proveedor la actualización de las certificaciones empleadas para acreditar su capacidad jurídica, de modo que se garantice la presentación de información vigente y verificable.

Alerta preventiva 5: Inconsistencia en la definición del lugar de ejecución del Convenio

Durante la revisión de los estudios previos y documentos contractuales del Convenio de Cooperación, se identificó una inconsistencia entre el lugar de ejecución definido y las modalidades de desarrollo de las actividades de forma virtual.

Concretamente en los estudios previos y la cláusula contractual correspondiente (Cláusula 14), se establece que las actividades del convenio se ejecutarán en la sede principal de la Superintendencia de Transporte, ubicada en la ciudad de Bogotá D.C. No obstante, en la descripción técnica de las actividades se contempla que varias de ellas se desarrollarán en modalidad virtual, lo cual no está claramente reflejado ni armonizado en el lugar de ejecución.

Se recomienda ajustar y armonizar la definición del lugar de ejecución en todos los documentos del expediente del convenio, incluyendo cláusulas, estudios previos y especificaciones técnicas, indicando explícitamente si las actividades se desarrollarán de manera presencial, virtual o mixta y su alineación con el lugar de ejecución.

Esto garantizará mayor claridad jurídica, facilitará el seguimiento a la ejecución y asegurará la trazabilidad de los compromisos del convenio frente al marco normativo aplicable.

Alerta preventiva 6: Omisión en la inclusión de cláusulas de multas o cláusulas penales

Durante la revisión de los estudios previos del proceso contractual correspondiente al Convenio de Cooperación Internacional, se evidenció que no se incluyó ninguna referencia a la posibilidad de pactar cláusulas de multas o cláusulas penales en caso de incumplimientos contractuales. Se recomienda tenerse en cuenta que, por el monto de los recursos públicos comprometidos, es jurídicamente viable pactar cláusulas sancionatorias como mecanismos para garantizar el cumplimiento contractual, incluso en el contexto de convenios de cooperación, siempre que no contraríen el objeto y naturaleza del instrumento.

Alerta preventiva 7: Falta de justificación para la no exigencia de garantías en contratación directa

Durante la revisión del numeral 12. GARANTÍAS del estudio previo correspondiente al proceso de contratación directa en análisis, se evidenció que se indicó simplemente la expresión **"No aplica"** sin que se incluyera una justificación técnica o jurídica que respalde la decisión de no exigir garantías.

El artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, , establece expresamente lo siguiente:

"En la contratación directa, la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3 [...] no es obligatoria, y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos."

Esto implica que, si bien la entidad puede optar por no exigir garantías en procesos de contratación directa, dicha decisión debe estar debidamente soportada y no puede limitarse a escribir expresiones genéricas como "N/A" o "No aplica".

Se recomienda incluir en el estudio previo la justificación sobre la decisión de no exigir garantías, teniendo en cuenta el objeto, el monto del contrato, los riesgos asociados y la modalidad de contratación. Esta justificación debe cumplir con lo exigido por el Decreto 1082 de 2015 y garantizar la transparencia y trazabilidad de las decisiones adoptadas en la etapa precontractual.

Alerta preventiva 8: Ausencia de Matriz de riesgos en los documentos enviados a la OCI

Durante la revisión de los estudios previos, especificaciones técnicas y minuta del Convenio de Cooperación, se evidenció que no se presenta la matriz de riesgos del proceso. En su lugar, los documentos se limitan a indicar la expresión "Ver Anexo - Matriz de Riesgo", sin que dicho anexo se adjunte ni se identifique en el expediente del convenio remitido a la Oficina de Control Interno. Esta situación limita el análisis integral de riesgos por parte de esta Oficina y afecta la trazabilidad del proceso de planeación y mitigación de posibles eventos adversos.

Se recomienda incluir, adjuntar y referenciar de manera clara y verificable la matriz de riesgos del proceso, como parte integral de los estudios previos. Esta matriz debe:

- Identificar riesgos técnicos, financieros, jurídicos y operativos.
- Determinar su probabilidad e impacto.

- Establecer medidas de mitigación y responsables.

Asimismo, se sugiere que la matriz esté articulada con el cronograma, presupuesto y entregables del convenio, y que sea una herramienta de uso obligatorio durante la etapa de ejecución y supervisión.

Finalmente, se solicita remitir de manera completa todos los documentos del proceso contractual a la Oficina de Control Interno cuando se trate de actuaciones enmarcadas dentro del rol de prevención, con el fin de facilitar el ejercicio oportuno, técnico y efectivo de dicha función.

Atentamente,

Sandra Lucía López Pedreros

Anexo: N/A

Copia: Alfredo Enrique Piñeres Olave, Superintendente de Transporte

Proyectó: Danna Melisa Sierra Neira – Contratista OCI; Martha Liliana Heredia Malagón – Contratista OCI, Lady Odilia Nova Díaz – Contratista OCI y Sandra Lucía López Pedreros – Jefe Oficina de Control Interno

Revisó: Sandra Lucía López Pedreros – Jefe Oficina de Control Interno

S:\OCI_2025\21_INFORMES\21.04 SEGUIMIENTOS\Alerta Preventiva contratación UNODC