



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

INFORME VISITA FISCAL

DIRECCIÓN SECTOR SERVICIOS PUBLICOS

EMPRESA TRANSPORTADORA DE GAS INTERNACIONAL TGI S.A. ESP

VIGENCIA: 2013 - 2014

Elaboró:

José Alberto Romero  
Elsa Casas Rodríguez  
Ángel Arcadio Morales Torres

Aprobó:

JOSÉ HERMES BORDA GARCÍA  
Director Sector Servicios públicos

FEBRERO DE 2014

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



**CONTRALORÍA**

DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Páginas</b>
<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>3 - 4</b>
<b>2. RESULTADOS OBTENIDOS.....</b>	<b>5 - 10</b>
<b>3. CUADRO DE HALLAZGOS.....</b>	<b>11</b>

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y Decreto 1421 de 1993, practicó visita fiscal a la Compañía Transportadora de Gas Internacional S.A ESP- TGI, con el fin de verificar el cumplimiento de la ley 996 de 2005, por la cual se establecen restricciones al proceso de contratación directa por parte de todos los Entes del Estado a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que la Compañía administra los recursos públicos en su porcentaje de participación, en relación con la contratación suscrita entre el 1 y el 24 de enero de 2014.

Es responsabilidad de la Compañía el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C., así mismo, es nuestro deber elaborar un Informe de visita fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoria generalmente aceptadas, políticas y procedimientos de auditoria establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo, de manera que la valoración proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La visita fiscal incluyó el análisis, sobre la base de pruebas selectivas, de evidencias, documentos y entrevistas con personal del área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; el estudio se encuentra debidamente documentado en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de este Ente de Control.

### CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Durante el desarrollo de la visita fiscal, se observó que la Empresa Transportadora de Gas Internacional S.A. ESP TGI, suscribió entre el 1 y el 24 de enero de 2014, 63 contratos y órdenes de servicio, de los cuales se firmaron 58 entre el 20 y 24 de enero de 2014.

Conforme a los procedimientos establecidos por este ente de control, se procedió a seleccionar para su valoración una muestra de doce (12) documentos contractuales, equivalente al 20% del total firmado durante este periodo, de lo cual, como resultado

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

de la visita se evidenció en ocho (8) contratos y ordenes de servicio que no registraban la firma del contratista para el 24 de enero de 2014; hecho que generó la solicitud del total del universo con el fin de valorar el cumplimiento de formalidades, estableciendo que diez y seis (16) más en contratos y órdenes, para el inicio de la Ley de Garantías 996 de 2005 aún no estaban firmadas por el contratista.

Determinando que en total se encontraron 24 contratos y órdenes de servicio y de compra que no se firmaron por los contratistas a 24 de enero de 2014, sin embargo, el documento contractual contenía la firma del facultado de TGI para suscribirlos.

### **PLAN DE MEJORAMIENTO**

La Compañía debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Visita Fiscal y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado a la Contraloría de Bogotá D.C. Dirección Sector Servicios Públicos dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación del presente informe.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Compañía, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Cordialmente,

**JOSÉ HERMES BORDA GARCÍA**  
Director Sector Servicios Públicos

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

## 2. RESULTADOS OBTENIDOS

Durante el desarrollo de la visita fiscal, se observó que la Compañía Transportadora de Gas Internacional S.A. ESP, TGI, suscribió del 1 al 24 de enero de 2014, 63 contratos y órdenes de servicio, de los cuales 58 fueron firmados entre el 20 y el 24 de enero de 2014.

Conforme a los procedimientos establecidos por este ente de control, se procedió a seleccionar para su análisis una muestra de 12 documentos contractuales, equivalente al 20% del total suscritos durante este periodo, de lo cual, se evidencia que 8 de los contratos seleccionados, no están firmados por el contratista y corresponden a los números 750588, 750589, 750590, 750592, 750593, 750595, 750596 y 750598 de 2014 que suman en total \$1.799.420.881.

De acuerdo a la situación presentada, se valoró la totalidad de los contratos y ordenes de servicio con el fin de verificar cuantos no estaban firmados por las partes, se estableció que de los 63 del universo que suman \$6.330.347.876, 24 incluyendo los de la muestra que ascienden a \$2.698.269.022, equivalente a un 42.62% del total de los suscritos entre el 1 y el 24 de enero de 2014; No tienen la firma del contratista. En consecuencia, como resultado de la visita fiscal, esta omisión se configuró como:

### *1.- Hallazgo Administrativo:*

Examinados los contratos seleccionados en la muestra que en su totalidad fueron 12, se observó que 8 órdenes de prestación de servicio y de compra, no se habían firmado aun por el contratista, encontrando únicamente registrada la firma del facultado de la Compañía para suscribirlas. Las Órdenes de Prestación de Servicio son: 750588, 750589, 750590, 750592, 750593, 750595, 750596 y 750598, que suman \$1.799.420.881.

Teniendo en cuenta la inconsistencia presentada en la muestra, posteriormente se valoró la totalidad de la contratación celebrada entre el 1 al 24 de enero de 2014, evidenciando que de los 55 contratos y ordenes de servicio y de compra, 16 que suman en total \$898.848.141 no están firmados, es decir, que 24 contratos y ordenes

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

por valor de \$2.698.269.022 de los 63 del universo, no registran la firma del contratista a la fecha de inicio de la Ley de Garantías 996 de 2005. Igualmente, en este último análisis de la información se observó que la Compañía no reportó 3 órdenes números: 6500001677, 6500001678, 6500001679 de prestación de servicio cuando se le requirió la documentación.

La anterior situación evidencia falta de controles y/o mecanismos orientados a verificar el cumplimiento de los requisitos formales de los contratos suscritos por la Compañía TGI, debido a que el incumplimiento de alguna formalidad en el documento contractual le quita validez al mismo, lo que significa que no existe o es nulo, pues es imperativo el lleno de los requisitos que le dan vida al instrumento contractual y por ende su legalidad.

El Estatuto de Contratación de la Transportadora de Gas Internacional S.A ESP, en su artículo 21, describe las formalidades para la suscripción de los contratos y ordenes de servicio, de lo cual se observa que si el documento contractual no se encuentra debidamente firmado o suscrito por las partes, se entiende que aún no se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, por ende, el documento contractual no ha surgido a la vida jurídica, por ende, no existe, conllevando al incumplimiento de la norma citada.

La falta de formalidades que legalizan el documento como es la suscripción de los que intervienen en el, genera incertidumbre sobre la prestación del servicio solicitado, debido a que no es constancia de la creación de la obligación exigida ni menos aún, de una deuda, con lo cual, se vería afectada la planeación y objetivos adelantados por la Compañía.

Sobre lo anterior, la Compañía TGI ha dado respuesta, la cual no se acepta de conformidad con el siguiente análisis:

Respecto del punto II de la respuesta: **Marco Jurídico y Ley aplicable a TGI**

Si bien es cierto, que el artículo 31 de la ley 142 de 1994 establece que la normatividad aplicable en materia contractual, es el régimen de derecho privado, también lo es que, al interior de la Compañía la parte contractual se regula de acuerdo a procesos y procedimientos establecidos en el Estatuto Interno de

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Contratación en el cual se fijan parámetros y/o directrices para llevar a efecto esta actividad. Con base en ello, es oportuno señalar que la normatividad interna estipula en su artículo 2 *EL AMBITO DE APLICACIÓN*: Que expresa: *“Se regirán por este Estatuto los contratos que celebre la Empresa para el desarrollo de su objeto social y en calidad de contratante....”* De lo cual se infiere que, la contratación en todas sus etapas y formas, es la base para el cumplimiento de sus objetivos.

En este orden de ideas, siendo la actividad contractual una parte importante para el desarrollo de sus funciones y teniendo en cuenta la naturaleza de los recursos públicos en su porcentaje de participación, dicha actividad ostenta cierta característica especial, esto es, la forma de contratar, que para la Compañía TGI, la norma interna contempla una única posibilidad y es mediante la suscripción de contratos, orden de servicio, de trabajo o de compra.

Conforme lo anterior, en el entendido que un contrato es un acuerdo de voluntades verbal o escrito, manifestado en común entre las partes que se obligan en virtud del mismo, con una connotación patrimonial, que origina efectos jurídicos, es decir, obligaciones exigibles y que es parte de la categoría de los negocios jurídicos, deberá contar con elementos personales, reales y formales reconocidos por la doctrina del derecho privado como propios de todo acto jurídico que por ser un hecho voluntario requiere de una relación jurídica que permita su existencia.

Teniendo en cuenta el anterior aspecto, antes de la suscripción del contrato o perfeccionamiento del negocio jurídico, existe una etapa previa, donde se evidencia que la **oferta y la aceptación** están llamadas a dar nacimiento al contrato o negocio jurídico que las partes tuvieron en mira celebrar, logrando la legalidad de las obligaciones pactadas, constituyendo así, un documento contractual que es, uno de los instrumentos probatorios más importantes en cualquier régimen jurídico aplicable, mediante el cual se logra hacer exigible el cumplimiento de lo acordado por las partes en el mismo.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que es propio de los negocios jurídicos comerciales tener una etapa precontractual como fuente de obligaciones como lo es la **oferta y su aceptación**, la cual finaliza cuando se suscribe y perfecciona el contrato, conforme lo establece el Código del Comercio en su artículo 861.- que al respecto expresa: *“La promesa de celebrar un negocio producirá obligación de hacer, la*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

*celebración del contrato prometido se someterá a las reglas y formalidades del caso”, en el entendido, en que no hay que desconocer la particularidad de lo que se contrata, así como, la connotación de sus obligaciones y el origen patrimonial, lo que impone necesariamente la suscripción y/o firma de las partes que intervienen en el acto al momento de su creación, para que el documento contractual exista y surja a la vida jurídica, alcanzando su perfeccionamiento, validez y legalidad.*

En relación al numeral III de la respuesta: **Del Estatuto de Contratación de TGI**

En lo que tiene que ver con lo estipulado en el artículo 21 del Estatuto de Contratación de la Compañía respecto de las **“FORMALIDADES Y SUSCRIPCIÓN DE LOS CONTRATOS”**, en el mismo se señala la directriz que debe regular este proceso, así como las formalidades a sujetarse, cuando expresa **“Suscribirá Contratos”** se concibe la idea del registro de la firma por las partes en el documento escrito, particularmente, se suscribe en señal de prueba de aceptación de lo que allí se ha establecido, dentro de un término estipulado.

Tal es su alcance que el artículo 22 del citado Estatuto estable los requisitos de suscripción del contrato en los siguientes términos: **“a) Estar inscrito el oferente en el registro de proveedores de la Empresa; b) Haber cumplido con el procedimiento de someter el tema a los comités respectivos y c) Acreditar la capacidad jurídica de la persona que va a firmar el contrato”**. , de lo cual se presume que primero se agota la primera etapa precontractual para dar inicio a la fase de perfeccionamiento y ejecución, una vez se suscriba el documento contractual y se imparta por escrito la orden de inicio.

Ahora bien, partiendo del hecho, de que los facultados para contratar cuentan con un Estatuto Contractual y/o Instrumento Ágil que ilustra de forma clara el proceder de la Compañía en materia de contratación, éstos deben actuar conforme a los parámetros o directrices allí establecidas, no sobra señalar que la actividad contractual es una manifestación del ejercicio de la Función Administrativa independiente de su régimen jurídico aplicable, por ende, es imperativo que los procesos de contratación se deban sujetar a los principios establecidos tanto en la norma interna citada artículo 4 como, en los descritos en el artículo 209 de la Constitución Política.

En cuanto al punto IV de la respuesta: **Acerca de los Contratos Auditados**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321





CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

No es de recibo, la explicación dada por la Compañía cuando argumenta lo siguiente:

*“Es así como al entrar en vigencia las restricciones de la ley 996 de 2005, ya se encontraban presentes los elementos de existencia del negocio jurídico de conformidad con las normas del derecho privado, es decir, que se encuentren presentes los elementos estructurales para su nacimiento.....”*

Al respecto, como ya se ha enunciado, los elementos de existencia del negocio jurídico se entenderían cumplidos conforme a lo dispuesto en el artículo 22 del Estatuto Contractual - Párrafo Primero, con el lleno de los requisitos para finalmente suscribir y/o firmar el documento contractual que sería el perfeccionamiento del contrato u orden de servicio, agotando la primera etapa previa al inicio de ejecución, de que habla el Parágrafo del artículo 5, una vez cumplidos los requisitos exigidos en el Párrafo Segundo del mismo artículo 22.

Dada la finalidad del artículo 33 de la ley 996 de 2005 sobre la prohibición de suscribir contratos a partir del 25 de enero de 2014 hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, es claro, que sin la suscripción del documento contractual por las partes el día 24 de enero de 2014, tal documento no existiría administrativamente, no tendría respaldo de una de las partes contratantes sobre el clausulado establecido en el contrato u orden de servicio, por tanto, no nace a la vida jurídica, es decir, ya entrada en vigencia la restricción, el instrumento contractualmente no tendría plena eficacia jurídica, ya que para esta fecha no cumplía con el lleno de los requisitos exigidos en el artículo 21 del Estatuto de Contratación en asocio con lo consagrado en el artículo 861 del Código del Comercio que describe: *“La promesa de celebrar un negocio producirá obligación de hacer, la celebración del contrato prometido se someterá a las reglas y formalidades del caso”*, es decir, que la omisión de cualquiera de los elementos de creación del documento contractual en su oportunidad le quitaría plena validez para iniciar con su ejecución.

De otra parte, reza en forma clara en las minutas de los contratos y ordenes de servicio en la cláusula que hace referencia a los requisitos de ejecución que a la letra dice: *“La presente orden de servicio requiere para su ejecución la firma de las partes, constitución de las garantías por parte del contratista y que la empresa apruebe las mismas e imparta por escrito la orden de inicio”*. De lo cual se observa igualmente que, para la entrada en vigencia la restricción de la ley de garantías, en estos contratos y ordenes aún no se había cumplido con estos requisitos.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Así mismo, en las minutas, bien podría interpretarse a la luz del numeral 4.2.11 del artículo 19 del Estatuto Contractual sobre la adjudicación del contrato que *“Cuando el proveedor seleccionado no suscriba el contrato, según se competencia, el comité de contratación o de presidencia podrá recomendar que se adjudique al mejor proponente.....”* Por encontrarse estas sin la suscripción y/o firma del contratista.

De igual forma, en otros contratos y ordenes dentro de la misma cláusula sobre los requisitos de ejecución, se establece que el contratista deberá cumplir con los requisitos necesarios para comenzar a ejecutar el contrato dentro de **los 5 días hábiles siguientes a su firma**, lo que ratifica que el contrato debe estar firmado y/o suscrito por las partes para iniciar cualquier tipo de trámite sobre su contenido.

Desde el punto de vista de la **consensualidad**, en cuanto a que los contratos objeto de auditoría son de naturaleza consensual, se observa para esta clasificación que la generalidad por regla, es el consentimiento de las partes para formar el contrato; las obligaciones nacen tan pronto como las partes se han puesto de acuerdo, el consentimiento puede manifestarse de cualquier manera. Sin embargo, en tratándose del manejo y administración de recursos públicos en el porcentaje de su participación, la modalidad de contratación en razón a que se crean obligaciones y/o responsabilidades recíprocas y la entrada en vigencia de la restricción artículo 33 de la ley 996 de 2005, se hace necesario que la voluntad de contratar revista una forma particular que permita por medio de ella conocer su existencia. No es la simple coexistencia de dos voluntades internas lo que constituye el contrato; es procedente que éstas se manifiesten al exterior, dando vida jurídica al instrumento contractual probatorio como un medio que garantice el buen manejo de dichos recursos públicos.

Es pertinente y oportuno destacar que la Compañía TGI cuenta con un Estatuto de Contratación cuyo objeto principal es la expresión de normas generales y principios que regulan su contratación al interior, así mismo, el artículo 5 hace alusión a la competencia para contratar, en el Parágrafo se establecen las tres etapas del proceso precontractual, contractual y postcontractual, directrices que dan cuenta del modus operandi de esta práctica. A lo largo del articulado se puede apreciar que la norma en cita, predica de una actividad contractual con ciertas características de formalidad, por ende, no es dado desconocer los lineamientos allí establecidos, pues estos, por procesos y procedimientos son de obligatorio cumplimiento en las diferentes modalidades de contratación que suscribe la entidad.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321

10



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

### 3. CUADRO DE HALLAZGOS

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVO	1	NA	NA
CON INCIDENCIA FISCAL	NA	NA	NA
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	NA	NA	NA
CON INCIDENCIA PENAL	NA	NA	NA

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26 A-10

PBX 3358888

Código Postal 111321