

INFORME DE AUDITORÍA

DATOS DE LA AUDITORÍA			
Fecha del informe	10/02/2026		
Nombre de auditoría	INFORME SIRECI PARA CGR (SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO) CON CORTE A 31 DE DICIEMBRE		
Aspecto(s) evaluable(s) (Unidad auditable)	TODOS LOS PROCESOS..		
Líder de proceso / Jefe(s) Dependencia(s)	Todos los líderes..		
Fecha Inicio:	05/01/2026	Fecha fin	20/01/2026
Objetivo	Presentar el informe de avance del Plan de Mejoramiento con corte al 31 de diciembre de acuerdo con la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (Sireci)..		
Alcance	Segundo semestre de 2025.		
Criterios	Resolución Reglamentaria Orgánica 042 de 25 de agosto de 2020 (CGR)-CIRCULAR 15 DE 2020 (CGR)..		
Limitaciones	No aplica..		
DATOS DEL EQUIPO AUDITOR			
Auditor líder	Hector Jose Deantonio Cruz		
Auditores acompañantes	N/A		
Auditores en formación	N/A		
Expertos técnicos	N/A		
RESULTADOS DE AUDITORÍA			
Descripción			
El informe al SIRECI fue remitido a la Contraloría General de la República mediante comunicado CS2026000157 del 19/01/2026 (ver anexo).			
Aspectos positivos			
No aplica..			
Hallazgos de auditoría			
No aplica.			
Oportunidades de Mejora			
No aplica.			
Recomendaciones			
No aplica..			
Conclusiones			
1. Se realizó el cierre de 3 hallazgos (ver Anexo 1) los cuales se retiraron del formulario M-3. 2. Seis (6) hallazgos pendientes por verificación de efectividad de las acciones desarrolladas que se realizará en la vigencia 2026 en cumplimiento del Programa Anual de Auditorías.			

3. Tres (3) hallazgos con plan de mejoramiento en proceso (1 de estos hallazgos con aprobación de prórroga hasta 31 de diciembre de 2026 por parte del presidente de la Corporación el 26/12/2025)
4. Un (1) hallazgo vencido cuyo el plazo para la ejecución de actividades fue el 31/12/2025.
5. Por último, la Contraloría General de la República desvirtuó 3 hallazgos en el mes de diciembre de 2025 correspondientes a la auditoría de cumplimiento de la vigencia 2023 (ver Anexo 2), los cuales se retiraron del formulario M-3.

Revisado por: 

- JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

Bogotá D. C, 19/01/2026

CIAC/ 3100 OCINT No. CS2026000157
CS2026000157

Señor

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

ASUNTO: INFORME DE REPORTE DE AVANCE SEMESTRAL CGR CORTE 31/12/2025.

**INFORME DE REPORTE DE AVANCE SEMESTRAL DEL PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA
CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA SUSCRITO CON LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CORTE 31/12/2025**

Con el objetivo de dar cumplimiento a los requerimientos y responsabilidades establecidos por la Contraloría General de la República, se presenta el informe de avance semestral del Plan de Mejoramiento de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A.

Se informa que se efectuó reporte M-3 semestral de Seguimiento al Plan de Mejoramiento que la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana – CIAC S.A que tiene suscrito con la Contraloría General de la República, al 31 de diciembre de 2025.

La Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana - CIAC S.A, asumió el compromiso de implementar una serie de acciones y estrategias para fortalecer sus procesos, mejorar la eficiencia en sus operaciones y garantizar la transparencia en el uso de los recursos. En este contexto, el Plan de Mejoramiento se ha convertido en un instrumento fundamental para alcanzar estos objetivos y asegurar la eficacia y la eficiencia en la gestión de la entidad.

El presente informe, abarca el periodo correspondiente al segundo semestre del año 2025 y se basa en un análisis exhaustivo de los objetivos y metas establecidos en el Plan de Mejoramiento. Se detallan los avances logrados hasta la fecha, los desafíos identificados y las medidas correctivas implementadas para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos con la Contraloría General de la República.

TITULO I

**HALLAZGOS CON VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD POR PARTE DE LA OFICINA DE
CONTROL INTERNO EN 2025**

Por parte de la Oficina de Control Interno se realizó verificación de efectividad de los hallazgos:

- HALLAZGO NO. 5 (2010) – Estructura orgánica y funcional.
- HALLAZGO NO. 6 (2010) – Control Disciplinario.



CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A

UAEAC-OMA-010-UAEAC-CCI-061-FAA 032Y396C

Dirección: Avenida Calle 26 No. 103 – 08 Entrada 1 Interior 2, Bogotá

Línea gratuita: 3153187386

www.ciac.gov.co E-mail: atencion@ciac.gov.co

- HALLAZGO NO. 14 (2021) – Publicación de facturas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.
- HALLAZGO NO. 6 (2023) – Exigencia del término INCOTERM aplicable o forma de entrega de los bienes contratados con proveedores extranjeros.

Conforme con lo establecido en la el numeral 3.4 GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI en el que se establece:

“El seguimiento a las acciones de mejora busca determinar la efectividad de las acciones preventivas y/o correctivas implementadas por la entidad para subsanar las inconsistencias o incumplimientos detectados. Para la evaluación de la efectividad del Plan de Mejoramiento, se determinará si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten al momento de realizar el seguimiento o si por el contrario fueron subsanadas.

El seguimiento puede adelantarse por parte de la CGR a través de las actuaciones de control fiscal micro, tales como parte de la auditoría siguiente, en auditorías de seguimiento, en visitas fiscales, por solicitud de informes, entre otros mecanismos implementados por el Órgano de Control Fiscal. Por su parte, los sujetos de vigilancia y control podrán efectuar el seguimiento mediante las revisiones y autoevaluaciones realizadas y las rendiciones de avance de los Planes de Mejoramiento que reportan a la CGR; y también por parte de las oficinas de control interno o quien haga sus veces a través de la evaluación independiente que realizan en desarrollo de su rol de evaluación y seguimiento”.

En el **ANEXO 1** denominado: **“INFORME DE AUDITORIA VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD HALLAZGOS CGR”** se concluyó lo siguiente:

1) **HALLAZGO NO. 5 (2010)** – Estructura orgánica y funcional.

Conclusión de la verificación:

En conclusión, de acuerdo con lo evidenciado, la entidad superó la deficiencia evidenciada por la Contraloría en cuanto a su estructura orgánica, con la creación de la Oficina Jurídica y la Oficina de Control Disciplinario Interno y la asignación de las funciones propias de dichas oficinas en cargos de libre nombramiento y remoción y en cuanto al control sobre las funciones administrativas y contractuales para la adquisición de bienes y servicios con la creación y asignación de dichas responsabilidades al Grupo “Contractual”, las cuales fueron objeto de actualización del procedimiento de gestión contractual, vigente a partir del 30 de septiembre de 2025. Por lo anterior se concluyó que la acción fue efectiva.

Con lo anterior, se contó con evidencia suficiente para otorgar el cierre del hallazgo.

2) **HALLAZGO NO. 6 (2010)** – Control Disciplinario.

Conclusión de la verificación:

De acuerdo con lo evidenciado la Corporación realizó la implementación del control disciplinario interno, dando cumplimiento al numeral 1° del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, actual Código General Disciplinario, que establece que uno de los deberes de todo servidor público es cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.



Así como al numeral 33 de la referida norma, en la implementación del Control Disciplinario interno al más alto nivel jerárquico de la entidad pública, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia.

Se recomendó fijar las políticas de operación, los procesos y procedimientos asociados a la gestión disciplinaria de la Corporación, tomando en cuenta los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Con lo anterior, se contó con evidencia suficiente para otorgar el cierre del hallazgo.

3) **HALLAZGO NO. 14 (2021)** – Publicación de facturas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.

Conclusión de la verificación:

Se validó la información de facturas en el sistema SECOP II, comparando la fecha de expedición contra la fecha de cargue o publicación.

Se evidenció que en el contrato con Policía Nacional No. PN DIRAN 02-5-10051-25, cuatro facturas se publicaron excediendo los 3 días que establece el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015. A continuación, se resaltan las facturas cuyas fechas superaron la publicación del plazo establecido:

No. CONTRATO	CLIENTE	No. FACTURA	FECHA FACTURA	Fecha Recepción SECOP
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803751	9/15/2025	9/24/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803762	9/22/2025	9/24/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803763	9/22/2025	9/24/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803765	9/22/2025	9/24/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803778	9/29/2025	9/30/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803796	10/6/2025	10/15/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803819	10/15/2025	10/23/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803823	10/16/2025	10/17/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803822	10/16/2025	10/23/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803820	10/16/2025	10/17/2025

Fuente: SECOP II y ER SAP (VICFIN)

Con lo anterior, no se proporcionó evidencia suficiente para otorgar desde la Oficina de Control Interno el cierre del hallazgo, generando la necesidad de reformulación del plan de mejoramiento.



- 4) **HALLAZGO NO. 6 (2023)** – Exigencia del término INCOTERM aplicable o forma de entrega de los bienes contratados con proveedores extranjeros.

Conclusión de la verificación:

Se evidenció cumplimiento a lo establecido en el Parágrafo segundo del Artículo 8 del Manual de Contratación de la CIAC S.A. (Resolución 092 del 27 de octubre del 2023) y el numeral 2.2.3 “Solicitud de cotización” del Procedimiento gestión contractual, código P-8-01-003, versión 16 de fecha de 30 de septiembre de 2025, para el mecanismo donde la CIAC por medio de correo electrónico comunica a los proveedores el término de entrega a la CIAC, sugiriendo el Incoterm DAP (Delivered at Place o "Entregado en el lugar"), para que se tenga en cuenta este término dentro de la propuesta por parte de los proveedores.

Con lo anterior, se contó con evidencia suficiente para otorgar el cierre del hallazgo.

Resumen de la verificación de efectividad 2025

Ítem	Hallazgo	Título	Efectividad (efectivo o no efectivo)	Acción (cerrar o reformular)
1	2010H5	Estructura orgánica y funcional	Efectivo	Cerrar
2	2010H6	Control disciplinario	Efectivo	Cerrar
3	2021H14	Publicación de facturas en Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP	No efectivo	Reformular
4	2023H6	Exigencia del término INCOTERM aplicable o forma de entrega de los bienes contratados con proveedores extranjeros.	Efectivo	Cerrar

En concordancia con los resultados obtenidos, se retiraron del plan de mejoramiento suscrito con el Ente de control, 3 hallazgos (No. 5 y 6 de la vigencia 2010 y el No. 6 de la vigencia 2023). De otra parte, el hallazgo No. 14 de la vigencia 2021 pasó a reformulación al no encontrarse efectivo.

TITULO II

HALLAZGOS PENDIENTES POR VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD

Respecto a los planes de acción asociados a los hallazgos detectados por la Contraloría General de la República, siendo importante la realización de la verificación de efectividad luego de un tiempo prudente desde la culminación de las actividades a las cuales se comprometió la entidad dada la importancia de permitir la maduración de los planes de mejoramiento, misma que es esencial para asegurar una implementación efectiva y sostenible. Para ello, se contempló incluir en el Programa Anual de Auditoría de la vigencia 2026 las verificaciones de efectividad respecto a los planes de mejoramiento asociados a los hallazgos detectados por la Contraloría General de la República.

En última instancia, la maduración del plan no solo facilita la corrección de los hallazgos de la Contraloría, sino que también contribuye a la prevención de futuros problemas, promoviendo una gestión adecuada.

Dado lo anterior, a continuación, se relacionan las acciones finalizadas con evidencia completa, encontrándose pendientes por validación de efectividad por parte de la Oficina de Control Interno. Los mismos, también se relacionan en el formulario M-3: PLAN DE MEJORAMIENTO:



CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A

UAEAC-OMA-010-UAEAC-CCI-061-FAA 032Y396C

Dirección: Avenida Calle 26 No. 103 – 08 Entrada 1 Interior 2, Bogotá

Línea gratuita: 3153187386

www.ciac.gov.co E-mail: atencion@ciac.gov.co

Ítem	CÓDIGO HALLAZGO	EVIDENCIA ACTIVIDADES	CANT.	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN
1	2015(H3)	Registro de asistencia socialización	1	2025/01/30	2025/03/28
		La inclusión del control de la verificación de los expedientes en el procedimiento contractual.	1	2025/01/30	2025/09/30
2	2019-2020 (H2)	Procedimiento de proveedores.	1	2025/01/30	2025/09/30
		En el procedimiento contractual se modificará que cuando no aplique la sanción se dejará justificación con un acta las causales.	1	2025/01/30	2025/09/30
3	2019-2020 (H3)	El proceso contractual actualizado y el desarrollo en data doc.	2	2025/01/30	2025/09/30
4	2023(H3)	Minuta contrato cuentas en participación	1	2025/03/01	2025/09/30
5	2023(H4) 2023(H4)	Acta de reunión y control de asistencia a las capacitaciones.	2	2025/02/03	2025/10/30
		El desarrollo en datadoc y actualizar el procedimiento contractual.	2	2025/02/03	2025/09/30
6	2023(H5)	Procedimiento de ejecución contractual actualizado.	1	2025/01/30	2025/09/30

Nota: Para más información ver formulario M-3: PLAN DE MEJORAMIENTO

En resumen, se encuentra pendiente la verificación de efectividad de los siguientes 6 hallazgos:

1. **Hallazgo 3 2015:** Gestión Documental (ADM).
2. **Hallazgo 2 2019-2020:** Imposición multas orden de compra (ADM).
3. **Hallazgo 3 2019-2020:** Adquisición póliza cumplimiento (ADM).
4. **Hallazgo 3 2023:** Consecuencias jurídicas de la contratación de GLOBAL ROTOR S.A.S. (D Y OI).
5. **Hallazgo 4 2023:** Pago anticipado 100% sin constitución de garantías (ADM).
6. **Hallazgo 5 2023:** Concentración de funciones en el gestor contractual y analista contractual en los procesos de adquisición de bienes y servicios de la CIAC (ADM).

TITULO III HALLAZGOS CON PLAN DE ACCIÓN EN PROCESO

Como se evidencia en el formulario M-3: PLAN DE MEJORAMIENTO los hallazgos relacionados a continuación, se encuentran aún con actividades en ejecución:

1. **Hallazgo 10 2008:** De acuerdo con la composición accionaria la Corporación tiene como socio a la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Empleados de la CIAC "COOPCIAC", la cual posee 94.142 acciones que corresponden al 0.04 % del capital suscrito y pagado; se evidencio que la citada Cooperativa se encuentra inactiva desde hace más de 10 años, lo cual la enmarcaría dentro de la causal de disolución y liquidación por incapacidad o imposibilidad de cumplir el objeto social para la cual fue creada lo que podría afectar la naturaleza jurídica de la CIAC. (con solicitud de prórroga para la vigencia 2026).
2. **Hallazgo 14 2021:** Publicación de facturas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP. (Reformulado en 2025).
3. **01SIPAR25:** La DIAN impuso multas pagadas por la entidad en diciembre de 2022 y diciembre de 2024 por valor de \$ 11.937.000 y \$ 17.176.000 respectivamente. Se materializó una gestión fiscal ineficaz, ineficiente y antieconómica, la cual redundó en un menoscabo del presupuesto de la entidad y por ende en un daño patrimonial, al



CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A

UAEAC-OMA-010-UAEAC-CCI-061-FAA 032Y396C

Dirección: Avenida Calle 26 No. 103 – 08 Entrada 1 Interior 2, Bogotá

Línea gratuita: 3153187386

www.ciac.gov.co E-mail: atencion@ciac.gov.co

tener que destinar recursos del quehacer misional para pagar multas. (Actividades para cumplimiento en la vigencia 2026).

Nota: Para más información ver formulario M-3: PLAN DE MEJORAMIENTO

TITULO IV

HALLAZGOS CON ACTIVIDADES VENCIDAS

Como se evidencia en el formulario M-3: PLAN DE MEJORAMIENTO el hallazgo relacionado a continuación se encuentra con actividades vencidas con corte 31/12/2025:

1. Hallazgo 18 2021: Recibo de prototipo ART Quimbaya (D).

No obstante, se evidenció solicitud de prórroga por parte del área responsable y aprobación en el mes de enero de 2026, hasta el 31 de diciembre de 2026.

TITULO V

HALLAZGOS DESVIRTUADOS POR LA CGR EN 2025

La Corporación realizó solicitud de revisión a la CGR de los hallazgos 1, 2 y 7 del informe No. 18 correspondiente a la auditoria de cumplimiento de la vigencia 2023, realizada en el año 2024.

La respuesta de la CGR con radicado 2025EE0268666, de fecha 18-12-2025 y con asunto *"Informe de Conclusiones. Revisión Informe Final de la Auditoria de Cumplimiento a la CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A. VIGENCIA 2023, VIGENCIA 2023 CGR-CDGPFI No. 027."*, desvirtuó los 3 hallazgos mencionados y ordenó la modificación del informe No. 18 para retirar los:

- **Hallazgo 1 vigencia 2023 - Consecuencias jurídicas de la realidad de las obligaciones del contrato de colaboración empresarial suscrito con AEROLABOR- ALAS (D, P Y OI).**

Conclusión de la CGR: *"En consideración al análisis anteriormente expuesto, se concluye que el hallazgo No. 1, relacionado con el contrato de colaboración empresarial suscrito entre la CIAC S.A.S y AEROLABOR, se desvirtúa y retira del contenido del informe final de auditoría sujeto a revisión."*

Esta decisión se fundamenta en la inexistencia de las tres condiciones inicialmente establecidas, lo que resulta en la falta de evidencia técnica y jurídica que respalde la existencia del hallazgo.

Esta evaluación se ha llevado a cabo conforme a los criterios de suficiencia, pertinencia e idoneidad, tal como lo estipulan la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR y las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI)."

- **Hallazgo 2 vigencia 2023 - Capacidad para asumir obligaciones contractuales de suministro de personal (D Y OI).**

Conclusión de la CGR: *"En consideración al análisis anteriormente expuesto, se concluye que el hallazgo No. 2, relacionado con el contrato contrato (sic) N° 174-00-A-COFAC-CODAF-2022 entre la FAC y CIAC, se desvirtúa y retira del contenido del informe final de auditoría sujeto a revisión. Esta decisión se fundamenta en la inexistencia de las condiciones inicialmente establecidas, lo que resulta en la falta de evidencia técnica y*



jurídica que respalde la existencia del hallazgo. Esta evaluación se ha llevado a cabo conforme a los criterios de suficiencia, pertinencia e idoneidad, tal como lo estipulan la Guía de Auditoría de Cumplimiento V.1.2 de la CGR y las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI)."

- **Hallazgo 7 vigencia 2023 - Planeación, estructuración y supervisión del contrato obra N° GRAJU 0062023 (F) (D).**

Conclusión de la CGR: "Como resultado del análisis integral de los hechos 1, 2, 3 y 4 contenidos en el hallazgo 7, carecen de un criterio técnico y jurídico suficiente, toda vez que no se valoraron en su totalidad las respuestas, documentos de soporte y modalidad contractual del proyecto ejecutado por la CIAC S.A. En relación con el hecho 1, la entidad justificó adecuadamente la disposición de residuos en coordinación con la Base Militar debido al bajo volumen generado y a las restricciones operativas del lugar, así como la existencia de informes técnicos y actas de avance no archivadas correctamente, lo que no representa un incumplimiento sustancial.

En cuanto al hecho 2, la observación parte de una lectura errada del tipo de contrato, ya que se trata de un contrato de obra bajo la modalidad "llave en mano a precio global fijo", lo cual excluye la exigencia de análisis de precios unitarios (APU), siendo el contratista responsable de entregar la obra completa, asumiendo riesgos y sobrecostos, lo cual fue cumplido incluso con entrega de equipos de mayor valor.

Frente al hecho 3, se evidenció que el bajo uso operativo de los cuartos de ambiente controlado no justificaba la ejecución inmediata de mantenimientos preventivos, situación respaldada técnicamente por la entidad, y acordada su ejecución para diciembre de 2024 según acta de reunión.

Finalmente, respecto al hecho 4, el cálculo de diferencias entre lo pagado y ejecutado carece de fundamento al no considerar que se trató de un contrato a precio global, y, por ende, no aplican mediciones por unidad como criterio de auditoría. Por lo tanto, al no haberse tenido en cuenta debidamente la modalidad contractual, la documentación soporte y las justificaciones técnicas aportadas, el Hallazgo 7 no se encuentra debidamente sustentado y no permite establecer de forma razonable la existencia de un daño fiscal ni un incumplimiento contractual.

En consideración a lo anteriormente expuesto, se concluye que el hallazgo relacionado con el Contrato N° GRAJU 0062023, cuyo objeto es la "Construcción de 3 Cuartos de Ambiente Controlado se desvirtúa. Esta decisión se fundamenta en la inexistencia de las condiciones inicialmente determinadas y, por ende, la falta de evidencia o medios de prueba que respalden la existencia del hallazgo, conforme a los criterios de suficiencia, pertinencia e idoneidad, según lo establecido en el documento Guía de Auditoría de Cumplimiento V.1.2 de la CGR y las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI.

Dado que no se configura como hallazgo, las incidencias contempladas como consecuencia de el, quedan igualmente quedan desvirtuadas."



Conclusión General de la Revisión:

En conclusión, en cumplimiento de la delegación otorgada mediante Resolución Ordinaria ORD-1831-2025 de 12 de junio de 2025, se tienen los siguientes resultados respecto de los hallazgos sujetos de revisión:

Tabla nro. 2 - Hallazgos para Revisión

HALLAZGO No.	DENOMINACIÓN	Resultado de la Revisión
1	CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA REALIDAD DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL SUSCRITO CON AEROLABOR-ALAS (D, P Y OI)	desvirtuado
2	CAPACIDAD PARA ASUMIR OBLIGACIONES CONTRACTUALES DE SUMINISTRO DE PERSONAL (D Y OI)	desvirtuado
7	PLANEACIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO OBRA N° GRAJU 0062023 (F) (D). por valor de CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$55.820.782)	desvirtuado

Fuente: Informe de Conclusiones. Revisión Informe Final de la Auditoría de Cumplimiento a la "CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A. VIGENCIA 2023", VIGENCIA 2023 CGR-CDGPIF No. 027.

Se anexa el informe de la revisión (ver Anexo 2).

Conclusión:

Se originó el cierre de 3 hallazgos (ver Anexo 1) los cuales se retiraron del formulario M-3; 6 hallazgos pendientes por verificación de efectividad de las acciones desarrolladas que se realizará en la vigencia 2026 en cumplimiento del Programa Anual de Auditorías; 3 hallazgos con plan de mejoramiento en proceso; 1 hallazgo vencido cuyo el plazo para la ejecución de actividades fue el 31/12/2025; la Contraloría General de la República desvirtuó 3 hallazgos en el mes de diciembre de 2025 correspondientes a la auditoría de cumplimiento de la vigencia 2023 (ver Anexo 2), los cuales se retiraron del formulario M-3.

Finalmente, agradecemos su atención y estamos a su disposición para proporcionar cualquier información adicional que sea requerida.

Atentamente,



CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A

UAEAC-OMA-010-UAEAC-CCI-061-FAA 032Y396C

Dirección: Avenida Calle 26 No. 103 – 08 Entrada 1 Interior 2, Bogotá

Línea gratuita: 3153187386

www.ciac.gov.co E-mail: atencion@ciac.gov.co



MG. ANDRÉS GUZMÁN MORALES

Presidente



JOHANNA MILENA DUARTE SANCHEZ

Jefe Oficina de Control Interno

Proyectó: Hector Jose Deantonio Cruz-Profesional Control Interno

Anexos:

Anexo 1: "INFORME DE AUDITORIA VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD HALLAZGOS CGR"

Anexo 2: "Informe de Conclusiones. Revisión Informe Final de la Auditoria de Cumplimiento a la CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A. VIGENCIA 2023, VIGENCIA 2023 CGR-CDGPIF No. 027.". Radicado 2025EE0268666 de fecha 18-12-2025.



CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A

UAEAC-OMA-010-UAEAC-CCI-061-FAA 032Y396C

Dirección: Avenida Calle 26 No. 103 – 08 Entrada 1 Interior 2, Bogotá

Línea gratuita: 3153187386

www.ciac.gov.co E-mail: atencion@ciac.gov.co

DATOS DE LA AUDITORÍA			
Fecha del informe	31/10/2025		
Nombre de auditoría	AUDITORIA VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD HALLAZGOS CGR		
Aspecto(s) evaluable(s) (Unidad auditable)	GTAHU, OCDIN, VICOM Y VICAD.		
Líder de proceso / Jefe(s) Dependencia(s)	Daniel Calvo, Zoraya Lozano. Angie Lorena Gil Quintero Diana Milena Rodriguez Morales Luisa Carolina Sabas Echavarria		
Fecha Inicio:	01/10/2025	Fecha fin	30/11/2025
Objetivo	Evaluar la efectividad de los planes de mejoramiento derivados de las auditorías de la CGR..		
Alcance	Se verificarán los hallazgos números 2010H5, 2010H6, 2021H14 y 2023H6 y su gestión en la vigencia 2025..		
Criterios	• Decreto 1081 de 2015 • Manual de contratación M-8-01-002 v1 (Resolución 092 de 27-10-2023) • Procedimiento ejecución contractual P-8-01-003, Versión: 16, Fecha de edición: 30 de septiembre de 2025 • Decreto 2181 de 2017_ Modificación estructura CIAC • Procedimiento venta y comercialización de bienes y servicios de la CIAC S.A. código: P-9-00-00, Versión: 14, Fecha de edición: 22-09-2025. • Procedimiento de selección, vinculación y promoción personal de planta, código: P-6-00-017, versión 11, de fecha 07 de septiembre de 2025. • Decreto 1105 de 30 de agosto de 2024 “Por el cual se modifica la estructura de la CIAC S.A.” • Decreto 1106 de 30 de agosto de 2024 “Por el cual se modifica la planta de personal de la CIAC S.A.” • Manual específico de funciones y competencias laborales empleados públicos cargos de empleo de libre nombramiento y remoción, código M-6-00-018, versión 1 del 25 de octubre de 2024..		
Limitaciones	No se presentaron limitantes de auditoría..		
DATOS DEL EQUIPO AUDITOR			
Auditor líder	Hector Jose Deantonio Cruz		
Auditores acompañantes	N/A		
Auditores en formación	N/A		
Expertos técnicos	N/A		
RESULTADOS DE AUDITORÍA			
Descripción			
<u>HALLAZGO NO. 5 (2010) – Estructura orgánica y funcional.</u> <i>“2.1.1.2 Evaluación del Sistema de Control Interno</i> <i>2.1.1.2.1 Calificación del Sistema de Control Interno</i> <i>La evaluación preliminar del Sistema de Control Interno de la CIAC S. A, es confiable, obtuvo un puntaje total de 10.7%; sin embargo, presenta riesgos y deficiencias.</i>			

Siguiendo la metodología establecida en la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular Audite 4.0, adoptada por la Contraloría General de la República mediante Resolución Orgánica 6099 del 2 de diciembre de 2009; los componentes del Sistema de Control Interno obtuvieron el siguiente puntaje:

Cuadro 3

Calificación del Sistema de Control Interno

COMPONENTE	PUNTAJE	RIESGO
Ambiente de Control	1.3%	Bajo
Valoración del Riesgo	0.0%	Bajo
Actividades de Control	2.0%	Bajo
Monitoreo	3.1%	Medio
Información y Comunicación	4.3%	Medio
Calificación Global	10,7	Bajo

Fuente: Matriz ejecutable del Sistema de Control Interno, Audite 4.0 - CGR

Componente 1 Ambiente de Control.

Puntaje: 1.3% Ponderación: 25.0% Calificación preliminar del riesgo: Bajo.

Presenta deficiencias en:

Hallazgo No 5. Estructura orgánica y funcional

- En la estructura orgánica de la CIAC S. A., no aparecen las oficinas de: Jurídica y Control Disciplinario, sin embargo, las funciones son desarrolladas por profesionales del Derecho contratados mediante la figura de prestación de servicios, previsto en el manual de contratación.
- Adicionalmente la entidad no cuenta con un Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios.
- El control en la elaboración, administración y seguimiento de la contratación se encuentra asignada a varias dependencias como la División de Ventas y Servicios, División Administrativa y Financiera, Coordinación del Talento Humano e Investigación y Desarrollo.”

VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD HALLAZGO NO. 5 (2010) – Estructura orgánica y funcional.

Plan de mejoramiento suscrito y efectuado:

Causa del hallazgo: Falta de exclusividad para las funciones disciplinarias.

Efecto del hallazgo: Afectación en la independencia.

Acción de mejoramiento: Modificar la planta de personal de la Entidad, con la intención de incluir un nuevo cargo de empleo público, el cual corresponderá al Jefe de Control Interno Disciplinario.

Propósito de la Acción de Mejora: Contar con un Jefe de Control Interno Disciplinario, quien será independiente a la Subgerencia.

Descripción de las Actividades: Adelantar los trámites para la modificación de la planta de personal de la CIAC S.A., esto es a través de un Decreto que debe expedir el Presidente.

Verificación cumplimiento de las actividades descritas en el plan de mejoramiento:

Se evidenció cumplimiento del plan de mejoramiento dentro de las fechas establecidas.

Determinación de si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten o si por el contrario fueron subsanadas:

Para el primer punto del hallazgo de la CGR, se evidenció que según el Decreto 1105 de 2024 (agosto 30) “Por el cual se modifica la estructura de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. - CIAC S.A”, se establecieron en el Artículo 1 como dependencias que conforman la Presidencia de la Corporación, la Oficina de Control Disciplinario Interno y la Oficina Jurídica:

DECRETO NÚMERO	1105	DE 2024	HOJA No. 2
Continuación del Decreto "Por el cual se modifica la estructura de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. -CIAC S.A.-"			
Que, en mérito de lo expuesto,			
DECRETA			
Artículo 1. La estructura de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. -CIAC S.A.- será la siguiente:			
1. Asamblea General de Accionistas			
2. Junta Directiva			
3. Presidencia			
3.1. Oficina de Control Interno			
3.2. Oficina de Control Disciplinario Interno			
3.3. Oficina de Planeación			
3.4. Oficina Jurídica			

Artículo 1 del Decreto 1105 del 30 de agosto de 2024, ítem 3.2.

De otra parte, el Manual específico de funciones y competencias laborales de los empleados públicos en cargos de empleo de libre nombramiento y remoción vigente a partir del 25 de octubre de 2024, se establecieron las funciones para estos cargos así:

- Jefe de Oficina del Sector Defensa Oficina de Control Disciplinario Interno:**

1. Aplicar la función disciplinaria preventiva y correctiva en la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana CIAC S.A., para dar cumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos y fortalecer la institucionalidad a través de mejores prácticas administrativas.
2. Salvaguardar el patrimonio institucional y el cumplimiento del deber funcional para dar cumplimiento a los deberes y obligaciones de los empleados de la Corporación.
3. Ejercer la primera instancia de la etapa de juzgamiento de los procesos disciplinarios de la entidad, de conformidad con las funciones y competencias establecidas en el Código General Disciplinario.
4. Remitir a segunda instancia de la etapa de juzgamiento los procesos disciplinarios de la CIAC S.A., de conformidad con lo establecido en el Código General Disciplinario.
5. Decidir los recursos de reposición y comunicar a la Procuraduría General de la Nación el resultado de las actuaciones disciplinarias, una vez concluida la fase de juzgamiento de primera instancia.
6. Fijar procedimientos operativos para garantizar que los procesos disciplinarios se desarrollen dentro de los principios legales de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad, buscando así salvaguardar el derecho a la defensa y el debido proceso.
7. Informar oportunamente a la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, sobre la imposición de sanciones a los servidores.
8. Poner en conocimiento de los organismos de vigilancia y control, la comisión de hechos presuntamente irregulares que surjan del proceso disciplinario.
9. Presentar informes de sus actuaciones a la Procuraduría General de la Nación y demás entidades que ejerzan vigilancia y control, cuando estas lo requieran.
10. Recopilar, actualizar y divulgar la normatividad disciplinaria.
11. Gestionar el desarrollo y sostenimiento del modelo integrado de planeación y gestión.
12. Conocer, aplicar, difundir y fomentar la toma de conciencia y el cumplimiento de las políticas, programas, procedimientos y requisitos del Sistema Integrado de Gestión de Calidad Aeronáutica SIGCA, Seguridad y salud en el trabajo, Seguridad operacional y Sistema de Gestión de Control y Seguridad.

13. Las demás funciones que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia y/o al régimen disciplinario.

• **Jefe de Oficina del Sector Defensa Oficina Jurídica:**

1. Brindar el soporte legal a las actuaciones de la entidad.
2. Participar en la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo del objeto social de la Corporación.
3. Asesorar jurídicamente a la presidencia, vicepresidencias, gerencias y en general a los funcionarios de la Corporación en el desarrollo de sus funciones.
4. Asesorar jurídicamente en los procesos de contratación administrativa e interadministrativa.
5. Asesorar jurídicamente a la Corporación en la estructuración, configuración y elaboración de Acuerdos Comerciales, Alianzas Estratégicas, Acuerdos de Cooperación, convenios y en todos los procesos de contratación de esta.
6. Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Corporación en los casos en los cuales el presidente de la Corporación así lo determine y otorgue poder para el efecto.
7. Dar lineamientos y dirimir controversias sobre la interpretación jurídica de normas aplicables a la entidad.
8. Identificar, evaluar y gestionar los riesgos de cumplimiento.
9. Gestionar el desarrollo y sostenimiento del modelo integrado de planeación y gestión.
10. Conocer, aplicar, difundir y fomentar la toma de conciencia y el cumplimiento de las políticas, programas, procedimientos y requisitos del Sistema Integrado de Gestión de Calidad Aeronáutica SIGCA, Seguridad y salud en el trabajo, Seguridad operacional y Sistema de Gestión de Control y Seguridad.
11. Las demás que le sean asignadas propias del cargo de acuerdo con el objetivo y responsabilidad del área y que por su naturaleza le correspondan.

Adicionalmente, se evidenció el nombramiento del Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno – OCDIN y del Jefe de la Oficina Jurídica – OJURI, como se refleja a continuación:

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A.

RESOLUCIÓN (063) DE 2025

(08 de abril del 2025)

“POR LA CUAL SE HACE UN NOMBRAMIENTO ORDINARIO EN LA PLANTA DE PERSONAL DE LA CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A.”

EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A., EN USO DE SUS ATRIBUCIONES ESTATUTARIAS Y EN ESPECIAL LAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 28 DEL ACUERDO NO. 09 DE 2016 “POR EL CUAL SE ADOPTAN LOS ESTATUTOS INTERNOS DE LA CIAC S.A.”

CONSIDERANDO

Que el artículo 23 de la Ley 909 de 2004 y 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015 establecen que las vacantes definitivas de los empleos de libre nombramiento y remoción son provistas mediante nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo.

Que la Coordinadora de Gestión del Talento Humano verificó y dejó constancia que analizó la hoja de vida de la señora ANGIE LORENA GIL QUINTERO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.015.446.722, cumple con los requisitos y competencias requeridos para ejercer las funciones de cargo de Jefe de Oficina del Sector Defensa – Oficina de Control Disciplinario Interno Código 1-4 Grado 94 exigidos en el Manual Específico de Funciones y Competencias de la Entidad y demás normas y disposiciones concordantes.

Que en consecuencia es procedente realizar el nombramiento ordinario.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. – Nombrar con carácter de ORDINARIO a la señora ANGIE LORENA GIL QUINTERO, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.015.446.722 expedida en Bogotá, en el cargo de Jefe de Oficina del Sector Defensa – Oficina de Control Disciplinario Interno Código 1-4 Grado 94 de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A., con una asignación básica mensual de CINCO MILLONES OCHOCIENTOS TRES MIL VEINTISEIS PESOS (\$5.803.026 oo), Moneda Corriente.

ARTÍCULO SEGUNDO. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., el 08 del mes de abril de 2025.

El Nominador:



Mayor General ANDRÉS GUZMÁN MORALES
Presidente y Representante Legal CIAC S.A.


Jefe de Oficina del Sector Defensa
Vicepresidente Administrativo


Jefe de Oficina Jurídica
Vicepresidente Jurídico

Resolución 063 del 08 de abril de 2025: Nombramiento de Jefe de la OCDIN

INFORME DE AUDITORÍA

REPÚBLICA DE COLOMBIA  MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A. ACTA DE POSESIÓN No 007 DE 10 DE ABRIL DE 2025 En la ciudad de Bogotá D.C., se presentó en el despacho de la Presidencia de la Corporación de la Industria Aeronáutica colombiana S.A. – CIAC S.A., la Señora ANGIE LORENA GIL QUINTERO identificada con cédula de ciudadanía número 1015446722 con el fin de tomar posesión del cargo Jefe de Oficina de Control Disciplinario Interno en Entidad Descentralizada del Sector Defensa de Código Grado 4 con vinculación ordinaria en cargo de Empleo de Libre Nombramiento y Remoción, nombrado mediante Resolución número 063 de 08 de Abril de 2025, de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A., con asignación básica mensual de CINCO MILLONES OCHOCIENTOS TRES MIL VEINTISEIS (\$ 5.803.026.26), con efectos fiscales a partir de la fecha de suscripción de la presente acta. Que la Señora ANGIE LORENA GIL QUINTERO, prestó juramento ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política y manifestó bajo la gravedad de juramento no estar incurso en causal alguna de inhabilidad general o especial, incompatibilidad o prohibición alguna para el ejercicio del mencionado cargo, ni en las especiales establecidas en la Constitución Política, el Decreto Ley 2400 de 1968, las Leyes 4 de 1992 y 1952 de 2019 y demás disposiciones vigentes sobre la materia. En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso final del artículo 2.2.5.1.8 del Decreto 1083 de 2015 declaró bajo la gravedad del juramento no tener conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario y que cumplirá con sus obligaciones de familia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del Decreto 2150 de 1995, el compareciente exhibió el original de su cédula de ciudadanía, que constituye el único requisito exigible en esta clase de actuaciones.  Mayor General ANDRÉS GUZMÁN MORALES Presidente  ANGIE LORENA GIL QUINTERO C.C 1015446722

Acta de posesión de Jefe de la OCDIN

REPÚBLICA DE COLOMBIA  MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A. RESOLUCIÓN (106) DE 2024 (12 de diciembre de 2024) "POR LA CUAL SE HACE UN NOMBRAMIENTO ORDINARIO EN LA PLANTA DE PERSONAL DE LA CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A." EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A., EN USO DE SUS ATRIBUCIONES ESTATUTARIAS Y EN ESPECIAL LAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 28 DEL ACUERDO NO. 09 DE 2016 "POR EL CUAL SE ADOPTAN LOS ESTATUTOS INTERNOS DE LA CIAC S.A." CONSIDERANDO Que el artículo 23 de la Ley 909 de 2004 y 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015 establecen que las vacantes definitivas de los empleos de libre nombramiento y remoción son provistas mediante nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo. Que la Coordinadora de Gestión del Talento Humano verificó y dejó constancia que analizada la hoja de vida del señor TITO ANDRÉS OSORIO SAENZ, identificado con la cédula de ciudadanía No 80.075.929, cumple con los requisitos y competencias requeridos para ejercer las funciones de cargo de Jefe de Oficina del Sector Defensa – Oficina Jurídica Código 1 - 4 Grado 16 exigidos en el Manual Específico de Funciones y Competencias de la Entidad y demás normas y disposiciones concordantes. Que en consecuencia es procedente realizar el nombramiento ordinario. En mérito de lo expuesto, RESUELVE: ARTÍCULO PRIMERO. – Nombrar con carácter de ORDINARIO al señor TITO ANDRÉS OSORIO SAENZ, identificado con la cédula de ciudadanía número 80.075.929 expedida en Bogotá, en el cargo de Jefe de Oficina del Sector Defensa Código 1 - 4 Grado 16 de Oficina Jurídica de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A., con una asignación básica mensual de OCHO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$8.941. 939.00), Moneda Corriente.	ARTÍCULO SEGUNDO. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición. COMUNIQUESE Y CÚMPLASE. Dada en Bogotá D.C., el 12 de diciembre de 2024 El Nominador:  Mayor General ANDRÉS GUZMÁN MORALES Presidente y Representante Legal CIAC S.A.  Elaboró: LIZETH PAOLA SANABRIA NIÑO Coordinadora Gestión del Talento Humano CIAC S.A.(E)  Revisó: Abog. MILLER ALEXANDER GARCÍA URREA Oficina Jurídica CIAC S.A.
---	--

Resolución 106 del 12 de diciembre de 2024: Nombramiento de Jefe de la OJURI



Acta de posesión de Jefe de la OJURI

Para el segundo punto, se evidenció la emisión de la Resolución 112 de 18 de diciembre 2024 *“Por la cual se expide la conformación de los grupos internos de trabajo de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A., CIAC S.A., y se dictan otras disposiciones”* y se creó el Grupo interno de trabajo denominado “Contractual”, con las siguientes responsabilidades (Artículo 20):

1. *Desarrollar todas las funciones administrativas y contractuales para la adquisición de bienes y servicios tendientes al cumplimiento y adecuado funcionamiento de la CIAC S.A.*
2. *Realizar la gestión, seguimiento y supervisión de los contratos o diferentes órdenes que requiera la Corporación para el cumplimiento de su objeto social...*

De otra parte, se evidenció la actualización del Procedimiento Gestión Contractual P-8-01-003 con la versión 16 de fecha 30 de septiembre de 2025, en el cual se definieron las responsabilidades de cada una de las áreas involucradas con la Gestión Contractual y se estableció según numeral 1.3 del procedimiento – *“responsables: La Gerencia Logística Aeronáutica y la Coordinación Contractual serán las responsables de la ejecución y seguimiento de las necesidades contratadas. Así mismo, la Dirección de Promoción y Ventas, Gerencia de Mantenimiento y todos los referentes a servicios y adquisiciones aeronáuticas que no requieran el diligenciamiento del estudio de conveniencia y oportunidad los responsables serán las vicepresidencias comercial y operativa.*

De igual manera todos los grupos que componen las diferentes vicepresidencias serán los responsables de realizar las solicitudes y seguimiento de compra de bienes y servicios de acuerdo con las necesidades planteadas por el solicitante. Así como la Oficina Jurídica realizará el acompañamiento del proceso de la ejecución contractual cuando sea pertinente”.

Teniendo en cuenta que, durante la mesa de socialización del informe preliminar, se detectó que en numeral 1.3 de la actualización del Procedimiento Gestión Contractual P-8-01-003, existe un error al mencionar la Dirección de Promoción y Ventas, dependencia que no existe actualmente en la Corporación, se recomienda realizar la revisión de la actualización del documento.

En conclusión, de acuerdo con lo evidenciado, la entidad superó la deficiencia evidenciada por la Contraloría en cuanto a su estructura orgánica, con la creación de la Oficina Jurídica y la Oficina de Control Disciplinario Interno y la asignación de las funciones propias de dichas oficinas en cargos de libre nombramiento y remoción y en cuanto al control sobre las funciones administrativas y contractuales para la adquisición de bienes y servicios con la creación y asignación de dichas responsabilidades al Grupo “Contractual”, las cuales fueron objeto de actualización del procedimiento de gestión contractual, vigente a partir del 30 de septiembre de 2025. Por lo anterior se concluye que la acción fue efectiva.

Conclusión verificación de efectividad:

Conforme con lo establecido en la el numeral 3.4 GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI en el que se establece:

*“El seguimiento a las acciones de mejora busca determinar la efectividad de las acciones preventivas y/o correctivas implementadas por la entidad para subsanar las inconsistencias o incumplimientos detectados. **Para la evaluación de la efectividad del Plan de Mejoramiento, se determinará si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten al momento de realizar el seguimiento o si por el contrario fueron subsanadas.**”*

El seguimiento puede adelantarse por parte de la CGR a través de las actuaciones de control fiscal micro, tales como parte de la auditoría siguiente, en auditorías de seguimiento, en visitas fiscales, por solicitud de informes, entre otros mecanismos implementados por el Órgano de Control Fiscal. Por su parte, los sujetos de vigilancia y control podrán efectuar el seguimiento mediante las revisiones y autoevaluaciones realizadas y las rendiciones de avance de los Planes de Mejoramiento que reportan a la CGR; y también por parte de las oficinas de control interno o quien haga sus veces a través de la evaluación independiente que realizan en desarrollo de su rol de evaluación y seguimiento”.

Con lo anterior, se cuenta con evidencia suficiente para otorgar el cierre del hallazgo.

HALLAZGO NO. 6 (2010) – Control Disciplinario.

“Componente 3. Actividades de Control.

Puntaje: 2.0% Ponderación: 20.0% Calificación preliminar del riesgo: Bajo.

- Según informe de Control Interno existe demoras en la expedición de las facturas, lo que genera mayores costos y aumenta los tiempos de entrega de las aeronaves.
- En el Informe de Auditoría de Control Interno a la Caja Menor de la Zona Franca Industrial se observa que no hay legalización de los gastos oportunamente y no está actualizado el formato de reembolso de caja menor.
- En el informe de Auditoría de Control Interno a las conciliaciones bancarias se observa que hay partidas conciliatorias ‘que presentan más de 60 días sin conciliar. Además, falta gestión entre las áreas de tesorería y cartera para cruzar los pagos de los clientes.
- Realizan backup de la información semanalmente, sin embargo, la copia de respaldo reposa en otro servidor que se encuentra en las mismas instalaciones de la-CIAC.
- Las funciones de la oficina de Control Disciplinario son desarrolladas por la subgerencia, no es una oficina independiente.
- No se realizan auditorías a todos los procesos y en el año 2010 hace falta más profundización de auditorías en los procesos misionales.

Hallazgo 6. Control Disciplinario

Las funciones disciplinarias de la entidad no gozan de independencia, por cuanto éstas son desarrolladas por la subgerente, debido a que no se cuenta en su estructura con una dependencia que cumpla exclusivamente esta función, lo anterior puede afectar la imparcialidad de las decisiones adoptadas disciplinariamente.”

VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD HALLAZGO NO. 6 (2010) – Control Disciplinario.

Plan de mejoramiento suscrito y efectuado:

Causa del hallazgo: Falta de exclusividad para las funciones disciplinarias.

Efecto del hallazgo: Afectación en la independencia.

Acción de mejoramiento: Modificar la planta de personal de la Entidad, con la intención de incluir un nuevo cargo de empleo público, el cual corresponderá al Jefe de Control Interno Disciplinario.

Propósito de la Acción de Mejora: Contar con un Jefe de Control Interno Disciplinario, quien será independiente a la Subgerencia.

Descripción de las Actividades: Adelantar los trámites para la modificación de la planta de personal de la CIAC S.A., esto es a través de un Decreto que debe expedir el Presidente.

Verificación cumplimiento de las actividades descritas en el plan de mejoramiento:

Se evidenció cumplimiento del plan de mejoramiento dentro de las fechas establecidas.

Determinación de si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten o si por el contrario fueron subsanadas:

Las funciones disciplinarias al interior de la Entidad se definen en dos funcionarios de manera independiente, en cumplimiento de la legislación vigente (Ley 2094 de 2021), para el debido proceso disciplinario a través de la etapa de instrucción y la etapa de juzgamiento, para garantizar los derechos de los investigados y que se realice por sujetos diferentes, independientes y autónomos, así:

- 1) Las funciones relacionadas con la etapa de instrucción se asignaron mediante Otro sí al contrato laboral del Profesional Grado 16 – Profesional en derecho administrativo y corporativo, de fecha 16 de octubre de 2025, en la cláusula Segunda entre las cuales se observan:
*“1. Evaluar la noticia disciplinaria en cuanto a viabilidad jurídica y pertinencia dentro del marco normativo aplicable a la etapa de instrucción.
2. Sustanciar autos de trámite, interlocutorios y de fondo dentro de la etapa de instrucción.
3. Adelantar las diligencias disciplinarias de la etapa de instrucción, siempre que no hayan sido comisionadas.” (...).*
- 2) Las funciones de juzgamiento le corresponden al Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno, establecidas en el Manual específico de funciones y competencias laborales empleados públicos cargos de empleo de libre nombramiento y remoción, vigente a partir del 25 de octubre de 2024.

Para aplicar el debido proceso, la CIAC creó el Grupo denominado “Grupo de investigaciones disciplinarias” mediante la Resolución 112 de 2024.

Durante la validación, se observó lo siguiente:

- 1) En la Resolución 112 de 2024, no se encontró ubicación específica para el Grupo de investigaciones disciplinarias dentro de la nueva estructura de la CIAC. A lo cual, la oficina jurídica aclaró que no es pertinente definir las dependencias que conforman el Grupo de investigaciones, toda vez que quienes ejercen las funciones de instrucción y juzgamiento gozan de total autonomía e independencia.
- 2) De otra parte, en la Resolución 112 de 2024 no se identificaba claramente la etapa de juzgamiento del proceso disciplinario aun cuando sí se definían las funciones. Lo anterior, fue subsanado por medio de la Resolución 094 del 11 de julio de 2025 *“Por la cual se corrige un yerro en la Resolución 112 de 2024 “Conformación de los grupos internos de trabajo de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A., en ejercicio de sus atribuciones estatutarias, y en especial las contenidas en el Acuerdo No. 09 del 2016...”*, incluyendo la corrección del Artículo 82 del capítulo XXI de la

Resolución 112 de 2024, de la siguiente manera:

"CAPÍTULO XXI

GRUPO INTERNO DE TRABAJO DENOMINADO "INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS"

(...)

Artículo 82 – FINALIDAD. *El Grupo de investigaciones Disciplinarias estará encargado de la etapa de Instrucción y Juzgamiento de los procesos Disciplinarios que se inicien y sean competencia de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A."*

Así mismo la Entidad implementará cada procedimiento de la etapa de instrucción y de la etapa de juzgamiento, de lo cual se evidenció avance mediante correo electrónico del 28 de julio de 2025, de la Oficina de Planeación, con la realización del diagrama de flujo del procedimiento "Instrucción Actuación Disciplinaria", trabajado con la jefe de la Oficina de control disciplinario interno.

Se evidencia el ejercicio de las funciones por parte de la Jefe de la OCDIN asociados a las funciones 1 y 2 del Manual específico de funciones y competencias laborales empleados públicos cargos de empleo de libre nombramiento y remoción. Entre las actividades se encuentran:

- 1) Elaboración y publicación de tips disciplinarios, Videos cortos y Capacitaciones asociados a la función número 1.
- 2) Reunión con la profesional de arquitectura de la Oficina de Planeación, sobre la trazabilidad que se ha surtido para la elaboración del procedimiento de instrucción. Es de resaltar que este procedimiento continuará las demás etapas de elaboración en la Oficina Jurídica, área que estará encargada de adelantar la etapa de instrucción de los procesos disciplinarios. Lo anterior asociado en la función número 2.
- 3) En cuanto a la función 3, función correctiva, a la fecha la OCDIN no ha recibido ningún expediente disciplinario por parte de la Oficina Jurídica, para adelantar la etapa de juzgamiento en términos del artículo del artículo 225 y siguientes del Código General Disciplinario.

De acuerdo con lo evidenciado la Corporación realizó la implementación del control disciplinario interno, dando cumplimiento al numeral 1° del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, actual Código General Disciplinario, que establece que uno de los deberes de todo servidor público es cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Así como al numeral 33 de la referida norma, en la implementación del Control Disciplinario interno al más alto nivel jerárquico de la entidad pública, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia.

Se recomienda fijar las políticas de operación, los procesos y procedimientos asociados a la gestión disciplinaria de la Corporación, tomando en cuenta los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Conclusión verificación de efectividad:

Conforme con lo establecido en la el numeral 3.4 GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI en el que se establece:

*"El seguimiento a las acciones de mejora busca determinar la efectividad de las acciones preventivas y/o correctivas implementadas por la entidad para subsanar las inconsistencias o incumplimientos detectados. **Para la evaluación de la efectividad del Plan de Mejoramiento, se determinará si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten al momento de realizar el seguimiento o si por el contrario fueron subsanadas.***

El seguimiento puede adelantarse por parte de la CGR a través de las actuaciones de control fiscal micro, tales como parte de la auditoría siguiente, en auditorías de seguimiento, en visitas fiscales, por solicitud de informes, entre otros mecanismos implementados por el Órgano de Control Fiscal. Por su parte, los

sujetos de vigilancia y control podrán efectuar el seguimiento mediante las revisiones y autoevaluaciones realizadas y las rendiciones de avance de los Planes de Mejoramiento que reportan a la CGR; y también por parte de las oficinas de control interno o quien haga sus veces a través de la evaluación independiente que realizan en desarrollo de su rol de evaluación y seguimiento”.

Con lo anterior, se cuenta con evidencia suficiente para otorgar el cierre del hallazgo.

HALLAZGO NO. 14 (2021) – Publicación de facturas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.

“Constitución Política de 1991

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Decreto 1081 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

“ARTÍCULO 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

ARTÍCULO 2.1.1.2.1.8. Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.

Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. PUBLICIDAD EN EL SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación.

Artículo 2.2.1.1.1.3.1. DEFINICIONES... Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación (...).”

Circular Externa No. 1 de 2019 de la Agencia Nacional de Compra Pública - Colombia Compra Eficiente

“(…) A partir del 1 de enero de 2020, todos los procesos de contratación de las entidades relacionadas en el Anexo 1 de esta circular deberán gestionarse, exclusivamente, en el SECOP II. La medida aplica para los procesos de contratación que se inicien a partir del 1 de enero de 2020, en todas las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación Pública (licitación Pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa, contratación mínima cuantía).”

La Contraloría General de la República en desarrollo de su Plan de Vigilancia y Control Fiscal vigencia 2022 adelantó la Auditoría de Cumplimiento a la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC S.A.), junto con los contratos y convenios celebrados y/o ejecutados con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional durante la vigencia 2021. De la revisión del Contrato Interadministrativo PN DIRAN N° 02-5-10035-21 celebrado entre la Policía Nacional - Dirección de Antinarcóticos y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana

S.A. – CIAC S.A., en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, se observaron las siguientes facturas publicadas:

Tabla No. 26 - Relación de facturas publicadas en SECOP II para el Contrato Interadministrativo PN DIRAN N° 02-5-10035-21

Id de pago	Número de factura	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
1	769637	24/05/2021 11:30 AM	16/06/2021 12:00 PM	4.650.713	Pagado
2	769667	3/06/2021 8:36 AM	26/07/2021 12:00 PM	63.704.005	Aceptada
3	769664	2/06/2021 8:39 AM	26/07/2021 12:00 PM	5.254.140	Aceptada
4	769676	8/06/2021 1:03 AM	26/07/2021 12:00 PM	16.170.204	Aceptada
5	769688	11/06/2021 1:05 AM	26/07/2021 12:00 PM	21.038.938	Aceptada
6	769692	16/06/2021 1:06 AM	26/07/2021 12:00 PM	15.103.692	Aceptada
7	769699	21/06/2021 1:08 AM	26/07/2021 12:00 PM	1.146.663.056	Aceptada
8	769700	21/06/2021 1:11 AM	15/09/2021 12:00 PM	2.657.550	Aceptada
9	769701	21/06/2021 1:12 AM	15/09/2021 12:00 PM	37.193.045	Aceptada
10	769702	21/06/2021 1:16 AM	15/09/2021 12:00 PM	8.038.050	Aceptada
11	769703	22/06/2021 1:18 AM	15/09/2021 12:00 PM	81.007.860	Aceptada
12	769706	24/06/2021 1:19 AM	15/09/2021 12:00 PM	43.490.164	Aceptada
13	769711	25/06/2021 1:20 AM	26/07/2021 12:00 PM	252.394.114	Pagado
14	769712	28/06/2021 1:22 AM	15/09/2021 12:00 PM	142.956.956	Aceptada
15	769713	28/06/2021 1:23 AM	15/09/2021 12:00 PM	29.486.150	Aceptada
16	769737	9/07/2021 1:26 AM	13/08/2021 12:00 PM	312.107.769	Aceptada
17	769738	9/07/2021 1:28 AM	13/08/2021 12:00 PM	150.971.048	Aceptada
18	769742	9/07/2021 1:29 AM	13/08/2021 12:00 PM	32.748.192	Aceptada

Id de pago	Número de factura	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
19	769766	16/07/2021 1:30 AM	13/08/2021 12:00 PM	3.058.380	Aceptada
20	769767	19/07/2021 1:34 AM	13/08/2021 12:00 PM	378.385	Aceptada
21	769748	12/07/2021 1:40 AM	13/08/2021 12:00 PM	26.615.748	Aceptada
22	769786	23/07/2021 10:48 AM	20/08/2021 12:00 PM	608.402.340	Aceptada
23	769787	23/07/2021 10:50 AM	20/08/2021 12:00 PM	398.175.218	Aceptada
24	769788	27/07/2021 11:16 AM	20/08/2021 12:00 PM	85.117.530	Aceptada
25	769789	27/07/2021 11:18 AM	20/08/2021 12:00 PM	14.303.808	Aceptada
26	769790	28/07/2021 11:20 AM	15/09/2021 12:00 PM	2.588.880.933	Pagado
27	769827	30/07/2021 11:21 AM	23/08/2021 12:00 PM	167.688.711	Aceptada
28	769830	5/08/2021 11:23 AM	23/08/2021 12:00 PM	585.807.808	Aceptada
29	769831	6/08/2021 11:24 AM	23/08/2021 12:00 PM	236.155.529	Aceptada
30	769832	6/08/2021 11:25 AM	23/08/2021 12:00 PM	318.273.250	Aceptada
31	769867	11/08/2021 9:54 AM	6/09/2021 12:00 PM	34.991.004	Aceptada
32	769871	12/08/2021 9:55 AM	6/09/2021 12:00 PM	93.568.506	Aceptada
33	769896	17/08/2021 9:56 AM	6/09/2021 12:00 PM	16.590.705	Aceptada
34	769900	25/08/2021 9:57 AM	6/09/2021 12:00 PM	54.718.984	Aceptada
35	769901	25/08/2021 9:58 AM	10/09/2021 12:00 PM	453.049.000	Aceptada
36	769902	25/08/2021 9:59 AM	10/09/2021 12:00 PM	177.377.542	Aceptada
37	769924	26/08/2021 10:00 AM	6/09/2021 12:00 PM	16.298.812	Aceptada
38	769936	27/08/2021 10:02 AM	6/09/2021 12:00 PM	67.869.372	Aceptada
39	769938	30/08/2021 10:04 AM	6/09/2021 12:00 PM	10.166.368	Aceptada
40	769947	2/09/2021 10:05 AM	10/09/2021 12:00 PM	463.686.000	Aceptada
41	769948	2/09/2021 10:06 AM	10/09/2021 12:00 PM	390.910.673	Aceptada
42	769958	6/09/2021 10:08 AM	14/09/2021 12:00 PM	65.027.718	Aceptada
43	769980	8/09/2021 10:11 AM	14/09/2021 12:00 PM	15.748.304	Aceptada
44	769986	8/09/2021 10:12 AM	14/09/2021 12:00 PM	5.710.711.300	Aceptada

Fuente: Plataforma SECOP II

Por otro lado, se evidenció que algunas facturas presentadas por el contratista no se encuentran publicadas en dicho sistema, las cuales se listan a continuación:

Tabla No. 27 - Relación de facturas del Contrato Interadministrativo PN DIRAN N° 02-5-10035-21 no publicadas oportunamente en SECOP II

No.	No. Factura	Fecha de expedición
1	770008	21/09/2021
2	770009	21/09/2021
3	770035	28/09/2021
4	770037	28/09/2021
5	770046	30/09/2021
6	770049	30/09/2021
7	770070	05/10/2021
8	770085	07/10/2021
9	770092	08/10/2021
10	770106	12/10/2021
11	770107	12/10/2021
12	770113	15/10/2021
13	770115	20/10/2021
14	770126	21/10/2021
15	770136	22/10/2021
16	770138	22/10/2021
17	770144	26/10/2021
18	770149	28/10/2021
19	770154	29/10/2021
20	770162	04/11/2021
21	770179	08/11/2021
22	770189	11/11/2021
23	770190	11/11/2021
24	770205	17/11/2021
25	770209	17/11/2021
26	770220	19/11/2021
27	770228	22/11/2021
28	770237	24/11/2021
29	770239	24/11/2021
30	770253	30/11/2021
31	770270	03/12/2021
32	800001	07/12/2021
33	800039	15/12/2021
34	800068	21/12/2021
35	800069	21/12/2021
36	800077	21/12/2021
37	800080	22/12/2021
38	800081	23/12/2021
39	800082	23/12/2021
40	800086	23/12/2021
41	800087	23/12/2021
42	800101	24/12/2021
43	800111	24/12/2021
44	800112	24/12/2021
45	800113	24/12/2021
46	800121	27/12/2021
47	800188	21/02/2022

Fuente: CIAC - Proyecto Acta de liquidación Contrato PN DIRAN N° 02-5-10035-21 y análisis Equipo Auditor

“Estos documentos no fueron cargados en el SECOP II dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición y solo hasta que fue comunicada la observación a la CIAC S.A. y a la PONAL, estas entidades dieron cumplimiento a esta actividad.

Esta situación obedeció a deficiencias en la gestión contractual en el portal del SECOP II por parte de la CIAC S.A. y la PONAL lo que generó que este proceso de contratación adelantado por parte de estas entidades

(contratante y contratista) no se encontraba actualizado en esta plataforma, la cual constituye una herramienta de consulta para la comunidad en general y de publicidad de las actuaciones que se adelantan en materia de contratación estatal.”

VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD HALLAZGO NO. 14 (2021) – Publicación de facturas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.

Plan de mejoramiento suscrito y efectuado:

Causa del hallazgo: Falta de oportunidad en la publicación de las facturas generadas de los contratos estatales dentro de los tres días siguientes a su expedición en la plataforma SECOP II, por la sobrecarga laboral del personal del área comercial.

Efecto del hallazgo: Deficiencia en la gestión contractual en el portal de SECOP II por parte de CIAC y PONAL, generando la no actualización y disponibilidad de la información del proceso en la plataforma de forma oportuna para la consulta de la comunidad y de publicidad de las actuaciones en materia de contratación estatal.

Acción de mejoramiento: Implementar un control de seguimiento de la facturación generada de los contratos estatales al equipo comercial a fin se genere la alerta respectiva del término de los 3 días para su publicación en SECOP II.

Propósito de la Acción de Mejora: Evitar que las facturas de contratos estatales no se suban a SECOP II en el término de los 3 días establecidos.

Descripción de las Actividades: Realizar un cuadro de seguimiento y control en OneDrive, donde el área de facturación alimente las facturas generadas en el momento de su expedición para que el equipo comercial las visualice con una alerta y así de prioridad a esta actividad y realice el cargue en SECOP II dentro de los 3 días establecidos.

Verificación cumplimiento de las actividades descritas en el plan de mejoramiento:

Se evidenció cumplimiento del plan de mejoramiento dentro de las fechas establecidas.

Determinación de si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten o si por el contrario fueron subsanadas:

Para la validación de efectividad de este hallazgo, inicialmente se solicitó a la Vicepresidencia Comercial (VICOM), el listado de contratos en ejecución durante la vigencia 2025. El siguiente listado fue el aportado por el área:

IT	CLIENTE	CONTRATO	OBJETO
1	ARC	0251-ARC-CBNL06-2024	PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MANTENIMIENTO PARA LA FLOTA CN-235 Y HORAS HOMBRE PARA LAS AERONAVES DE ALA FIJA Y ALA ROTATORIA DE LA AVIACIÓN NAVAL DE LA ARMADA NACIONAL
2	FAC	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	SERVICIOS DE MANTENIMIENTO PROGRAMADO (RUTINA) Y MANTENIMIENTO NO PROGRAMADO (NO RUTINA) DE LAS AERONAVES DE LA FUERZA AEREA COLOMBIANA
3	FAC	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	SOPORTE LOGÍSTICO PARA EL EQUIPO UH-60, QUE COMPRENDE LA ADQUISICIÓN DE REPUESTOS, COMPONENTES, ACCESORIOS, ASÍ COMO LA INSPECCIÓN, REPARACIÓN, OVERHAUL Y/O EXCHANGE DE REPUESTOS, COMPONENTES Y ACCESORIOS AERONÁUTICOS DE LAS AERONAVES DE LA FUERZA AEROESPACIAL COLOMBIANA.
4	IGAC	34394 de 2025	PRESTAR SERVICIOS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO PROGRAMADO DE RUTINA Y DE IMPREVISTOS, INCLUYENDO REPUESTOS PARA MANTENER LA AERONAVEGABILIDAD DEL AVIÓN TWINN COMMANDER 690A CON MATRÍCULA HK1771G PROPIEDAD DEL IGAC

IT	CLIENTE	CONTRATO	OBJETO
5	ARC	0098-ARC-CBNL06-2025	SUMINISTRO DE REPUESTOS, PUBLICACIONES TÉCNICAS, HERRAMIENTAS ESPECIALES ESTABLECIDAS EN EL MANUAL DE HERRAMIENTAS DEL FABRICANTE, EQUIPOS DE SUPERVIVENCIA REQUERIDOS PARA LA OPERACION DE LAS AERONAVES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MANTENIMIENTO PARA LA FLOTA ATR-42 Y EQUIPOS DE MISION DE LA AVIACIÓN NAVAL
6	PONAL	PN DIRAN 02-5-10041-25	ADQUISICIÓN DE REPUESTOS, EQUIPOS Y ACCESORIOS AERONÁUTICOS PARA LAS AERONAVES DE PROPIEDAD DE LA POLICIA NACIONAL Y LAS QUE ESTEN AL SERVICIO DE LA MISMA
7	PONAL	PN DIRAN 02-5-10051-25	SERVICIO DE MANTENIMIENTO AERONÁUTICO RECUPERATIVO, PROGRAMADO Y NO PROGRAMADO (OVERHAUL, INSPECCION, REPARACIONES, REPARACIONES NIVEL DEPOT, EXCHANGE, PRUEBAS EN BANCO Y EN TIERRA, CALIBRACION, CERTIFICACION, ACTUALIZACIONES), PARA LA FLOTA DE AERONAVES DE LA POLICIA NACIONAL, JUNTO CON SUS COMPONENTES, SUBCOMPONENTES, EQUIPOS ACCESORIOS Y MISCELANEOS
8	EJC	141-CENACAVIACION-2025	ADQUISICIÓN DE KIT DE PROTECCIÓN BALÍSTICA NIVEL IV PARA LOS HELICÓPTEROS UH-60L/S70i Y KIT DE PROTECCIÓN BALÍSTICA NIVEL III PARA LOS HELICÓPTEROS UH-1H II DE LA DIVISIÓN DE AVIACIÓN ASALTO AÉREO"
9	FAC	234-00-A-COFAC-DILOA-2024	SOPORTE LOGÍSTICO PARA EL EQUIPO UH-60, QUE COMPRENDE LA ADQUISICIÓN DE REPUESTOS, COMPONENTES, ACCESORIOS, ASÍ COMO LA INSPECCIÓN, REPARACIÓN, OVERHAUL Y/O EXCHANGE DE REPUESTOS, COMPONENTES Y ACCESORIOS AERONAUTICOS DE LAS AERONAVES ASIGNADAS A LA FAC.
10	EJC	188-CENACAVIACION-2025	SERVICIOS DE REPARACION PALAS DE ROTOR DE COLA Y ASB PARA LAS AERONAVES UH-60 DEL EJERCITO NACIONAL
11	FAC	262-00-A-COFAC-JELOG-2024	SERVICIO DE MANTENIMIENTO INSPECCIÓN MAYOR ESTRUCTURAL PDM, CUMPLIMIENTO DE BOLETINES DE SERVICIO MANDATORIOS, TRABAJOS ESPECIALES, MANTENIMIENTO NO PROGRAMADO DE LA AERONAVE C-130 FAC1017, DE ACUERDO CON ANEXO TÉCNICO

Fuente: Vicepresidencia Comercial (VICOM)

Posterior a ello, se solicitó a la Vicepresidencia Financiera la relación de la cantidad total de facturas emitidas por la Corporación durante la vigencia 2025, para cada uno de estos contratos. El siguiente cuadro refleja la información suministrada:

IT	CLIENTE	CONTRATO	Cantidad facturas a la fecha
1	ARC	0251-ARC-CBNL06-2024	8
2	FAC	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	128
3	FAC	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	22
4	IGAC	34394 de 2025	7
5	ARC	0098-ARC-CBNL06-2025	16
6	PONAL	PN DIRAN 02-5-10041-25	10
7	PONAL	PN DIRAN 02-5-10051-25	18
8	EJC	141-CENACAVIACION-2025	0
9	FAC	234-00-A-COFAC-DILOA-2024	4
10	EJC	188-CENACAVIACION-2025	0
11	FAC	262-00-A-COFAC-JELOG-2024	5
TOTAL			218

Se aplicó la herramienta de cálculo de muestra, y se obtuvo lo siguiente:

CÁLCULO DE LA MUESTRA	
AUDITORÍA:	
Muestreo Aleatorio Simple para estimar la proporción de una población	
Proceso	Verificación efectividad CGR Hallazgo 14 de 2021
Sujeto o Punto de Control	VICOM-VICFIN
Cálculo de la muestra para:	Verificación efectividad CGR
Periodo Evaluado:	01.01.2025 / 20.10.2025
Preparado por:	Hector Jose Deantonio Cruz
Fecha:	10/20/2025
Revisado por:	
Fecha:	
INGRESO DE PARAMETROS	
Tamaño de la Población (N)	218
Error Muestral (E)	6%
Proporción de Éxito (P)	10%
Nivel de Confianza	94%
Nivel de Confianza (Z) (1)	1.881
TAMAÑO DE LA MUESTRA Fórmula 80 Muestra Óptima 59	
Formula para poblaciones infinitas $n = \frac{Z^2 * P * Q}{E^2}$	
Formula para poblaciones finitas $n = \frac{P * Q * Z^2 * N}{N * E^2 + Z^2 * P * Q}$	
Z= Valor de la distribución normal estándar de acuerdo al nivel de confianza E= Error de muestreo (precisión) N= Tamaño de la Población P= Proporción estimada Q= 1-P	

Fuente: Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para el Sector Social. Agosto 2011

Del listado de contratos, se seleccionaron los tres contratos con mayor cantidad de facturas emitidas en 2025, con el siguiente resultado:

- 174-00-A-COFAC-CODAF-2022 con 128 facturas.
- 143-00-A-COFAC-CODAF-2025 con 22 facturas.
- PN DIRAN 02-5-10051-25 con 18 facturas.

Finalmente, de estos contratos se seleccionaron las 59 facturas, conforme al resultado de la herramienta de cálculo de muestra, distribuidas de la siguiente manera:

- 174-00-A-COFAC-CODAF-2022 con 39 facturas.
- 143-00-A-COFAC-CODAF-2025 con 10 facturas.
- PN DIRAN 02-5-10051-25 con 10 facturas.

El siguiente cuadro relaciona los números de factura de la muestra:

IT	No. CONTRATO	CLIENTE	No. FACTURA	FECHA FACTURA	NO GRAVABLE
1	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803356	4/30/2025	1,190,399,000.00
2	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803517	6/18/2025	941,045,400.00
3	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803604	7/21/2025	937,929,600.00
4	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803807	10/14/2025	931,036,800.00
5	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803740	9/15/2025	930,795,600.00
6	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803690	8/15/2025	928,434,900.00
7	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803385	5/14/2025	923,887,600.00
8	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803332	4/12/2025	797,984,400.00
9	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803242	3/13/2025	793,507,200.00
10	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803475	5/30/2025	626,000,000.00

IT	No. CONTRATO	CLIENTE	No. FACTURA	FECHA FACTURA	NO GRAVABLE
11	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803175	2/13/2025	593,330,400.00
12	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803808	10/14/2025	552,331,200.00
13	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803691	8/15/2025	538,680,600.00
14	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803741	9/15/2025	512,500,800.00
15	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803605	7/21/2025	480,818,400.00
16	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803518	6/18/2025	471,981,900.00
17	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803386	5/14/2025	460,641,750.00
18	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803243	3/13/2025	428,355,600.00
19	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803333	4/12/2025	425,096,850.00
20	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803337	4/12/2025	340,624,000.00
21	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803695	8/15/2025	339,994,000.00
22	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803390	5/14/2025	338,874,000.00
23	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803522	6/18/2025	336,354,000.00
24	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803745	9/15/2025	335,584,000.00
25	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803809	10/14/2025	331,804,000.00
26	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803609	7/21/2025	327,569,000.00
27	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803176	2/13/2025	308,745,900.00
28	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803327	4/11/2025	305,201,550.00
29	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803247	3/13/2025	178,418,200.00
30	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803244	3/13/2025	140,571,150.00
31	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803583	7/15/2025	136,946,800.00
32	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803692	8/15/2025	132,345,000.00
33	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803742	9/15/2025	131,436,750.00
34	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803334	4/12/2025	128,634,150.00
35	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803810	10/14/2025	126,558,150.00
36	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803335	4/12/2025	125,851,000.00
37	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803388	5/14/2025	125,851,000.00
38	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803606	7/21/2025	122,691,600.00
39	174-00-A-COFAC-CODAF-2022	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803245	3/13/2025	122,091,250.00
40	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803634	7/28/2025	2,913,408,000.00
41	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803549	7/4/2025	2,124,360,000.00
42	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803550	7/4/2025	883,263,150.00
43	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803678	8/12/2025	883,263,150.00
44	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803614	7/21/2025	858,335,400.00
45	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803531	6/20/2025	661,544,000.00
46	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803626	7/24/2025	570,242,200.00
47	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803798	10/6/2025	536,459,500.00
48	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803648	7/30/2025	233,658,000.00
49	143-00-A-COFAC-CODAF-2025	FUERZA AÉREA COLOMBIANA	803731	9/10/2025	118,975,700.00
50	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803796	10/6/2025	253,519,800.00
51	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803823	10/16/2025	237,555,600.00
52	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803751	9/15/2025	135,784,200.00

IT	No. CONTRATO	CLIENTE	No. FACTURA	FECHA FACTURA	NO GRAVABLE
53	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803822	10/16/2025	117,665,400.00
54	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803820	10/16/2025	96,950,700.00
55	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803778	9/29/2025	94,849,500.00
56	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803762	9/22/2025	82,544,000.00
57	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803763	9/22/2025	58,960,000.00
58	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803765	9/22/2025	58,960,000.00
59	PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803819	10/15/2025	50,816,900.00

Se validó la información de estas facturas en el sistema SECOP II, comparando la fecha de expedición contra la fecha de cargue o publicación.

Se evidenció que en el contrato con Policía Nacional No. PN DIRAN 02-5-10051-25, cuatro facturas se publicaron excediendo los 3 días que establece el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015. A continuación, se resaltan las facturas cuyas fechas superaron la publicación del plazo establecido:

No. CONTRATO	CLIENTE	No. FACTURA	FECHA FACTURA	Fecha Recepción SECOP
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803751	9/15/2025	9/24/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803762	9/22/2025	9/24/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803763	9/22/2025	9/24/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803765	9/22/2025	9/24/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803778	9/29/2025	9/30/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803796	10/6/2025	10/15/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803819	10/15/2025	10/23/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803823	10/16/2025	10/17/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803822	10/16/2025	10/23/2025
PN DIRAN 02-5-10051-25	POLICIA NACIONAL	803820	10/16/2025	10/17/2025

Fuente: SECOP II y ERP SAP (VICFIN)

Conclusión verificación de efectividad:

Conforme con lo establecido en la el numeral 3.4 GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI en el que se establece:

*“El seguimiento a las acciones de mejora busca determinar la efectividad de las acciones preventivas y/o correctivas implementadas por la entidad para subsanar las inconsistencias o incumplimientos detectados. **Para la evaluación de la efectividad del Plan de Mejoramiento, se determinará si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten al momento de realizar el seguimiento o si por el contrario fueron subsanadas.**”*

El seguimiento puede adelantarse por parte de la CGR a través de las actuaciones de control fiscal micro, tales como parte de la auditoría siguiente, en auditorías de seguimiento, en visitas fiscales, por solicitud de informes, entre otros mecanismos implementados por el Órgano de Control Fiscal. Por su parte, los sujetos de vigilancia y control podrán efectuar el seguimiento mediante las revisiones y autoevaluaciones realizadas y las rendiciones de avance de los Planes de Mejoramiento que reportan a la CGR; y también por parte de las oficinas de control interno o quien haga sus veces a través de la evaluación independiente que realizan en desarrollo de su rol de evaluación y seguimiento”.

Con lo anterior, no se proporcionó evidencia suficiente para otorgar desde la Oficina de Control Interno el cierre del hallazgo, generando la necesidad de reformulación del plan de mejoramiento.

HALLAZGO NO. 6 (2023) – Exigencia del término INCOTERM aplicable o forma de entrega de los bienes contratados con proveedores extranjeros.

“El párrafo segundo del artículo 8 de las Resoluciones 135 de 2021 y 092 de 2023 - "POR LA CUAL SE EXPIDE EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. - CIAC S.A.”, establece:

“(…)

Artículo 8: Condiciones de la Solicitud de Estudio de Mercado

PARÁGRAFO SEGUNDO. condiciones de la solicitud de estudio de mercado. El Estudio de Mercado mediante Solicitud, señalada en el literal b) del Artículo precedente, deberá efectuarse como a continuación se señala con el fin de salvaguardar los principios de la Función Administrativa:

b. Deberán incluir mínimo:

(…)

- incoterms aplicable o forma de entrega

Por otra parte, las Normas INCOTERMS (International Commercial Terms): determinan como principales funciones de estos:

“(…)

1. Definición de responsabilidades: Determinan las obligaciones de las partes en cuanto a transporte, carga y descarga, seguros, y documentación.

2. Transferencia de riesgos: Establecen el momento en que se transfiere el riesgo de pérdida o daño de la mercancía del vendedor al comprador.

(…)”

En desarrollo de la auditoria de cumplimiento practicada a la CIAC para la vigencia 2023, se seleccionaron ordenes de servicios ejecutadas durante la vigencia 2022 y 2023, con proveedores extranjeros como se relacionan a continuación.

Tabla No. 8. Muestra de ordenes de servicios con proveedores extranjeros

Número de contrato	Objeto del contrato	TIPO DE ORDEN
4500011933	ADQUISICIONES - GCU 477	ORDEN DE COMPRA EXTERIOR
4500012561	ADQUISICIONES - COMPUTADOR PORTATIL ALTO RENDIMIENTO HP	ORDEN DE COMPRA EXTERIOR
4500012855	ADQUISICIONES - POLIETILENO HB24T	ORDEN DE COMPRA EXTERIOR
4500012940	ADQUISICIONES - BODY MACHINED INNER	ORDEN DE COMPRA EXTERIOR
4500012941	SERVICIOS - SERVICIO DE EXCHANGE	ORDEN DE SERVICIO DEL EXTERIOR
4500012888	4 WASHER, 14 BOLT, 18 RIVET, 18 PLATE RIVET, 36 RIVET	ORDEN DE COMPRA EXTERIOR
4500012863	HVPS CARD, FUSIBLE 2A	ORDEN DE COMPRA EXTERIOR
4500012621	GEARBOX, WATER VALVE	ORDEN DE COMPRA EXTERIOR
4500012567	WASHER, PIPE, SCREW, NUT, BOLT, entre otros	ORDEN DE COMPRA EXTERIOR

“Verificadas las órdenes de compra relacionadas en el cuadro anterior, se encuentra que, en la solicitud de cotización no se determina el término INCOTERM conforme el Manual de Contratación de la entidad. Lo anterior obedece a la concentración de las funciones contractuales en el gestor contractual, que no tiene un control por parte de un tercero para revisar el cumplimiento de las condiciones del manual de contratación. Al no establecerse inicialmente la condición, no hace parte del criterio para que el gestor contractual determine la mejor propuesta para la entidad, generando de esta manera que el oferente determine el INCOTERM y no se pueda saber si es el económicamente más favorable para la CIAC, ni se evalúen los aspectos más importantes de estos, como son los costos de los seguros, transporte y determinación de la responsabilidad de la pérdida de la mercancía, lo cual podría generar posibles costos adicionales dentro del contrato. Hallazgo administrativo.”

VERIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD HALLAZGO NO. 6 (2023) – Exigencia del término INCOTERM aplicable o forma de entrega de los bienes contratados con proveedores extranjeros.

Plan de mejoramiento suscrito y efectuado:

Causa del hallazgo: Se identifica que dentro de la solicitud hay aplicación parcial del manual ante la ausencia de un incoterm sugerido por la CIAC.

Efecto del hallazgo: Dificultad para realizar el análisis de las ofertas.

Acción de mejoramiento: Proponer dentro de la solicitud de cotización un incoterm para la CIAC y el proveedor podrá escoger el incoterm de la lista dispuesta en la plataforma tecnológica.

Propósito de la Acción de Mejora: Implementar un mensaje fijo en el correo automático enviado a los proveedores durante el proceso de solicitud de cotización, con el fin de informar de manera clara y oportuna el INCOTERM sugerido por CIAC. Esta acción busca estandarizar la comunicación, reducir errores en la interpretación de los términos de entrega y agilizar el proceso de cotización, asegurando que los proveedores tengan desde el inicio la información necesaria para elaborar sus propuestas correctamente.

Descripción de las Actividades: Actualización de la plantilla del correo automático de la presentación de la oferta al proveedor, donde se Incluya al texto "Señor proveedor tenga en cuenta que el INCOTERM sugerido es DAP". En plataforma vigente.

Verificación cumplimiento de las actividades descritas en el plan de mejoramiento:

Se evidenció cumplimiento del plan de mejoramiento dentro de las fechas establecidas.

Determinación de si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten o si por el contrario fueron subsanadas:

Para la validar la efectividad del plan de mejoramiento formulado, se solicitó a la Gerencia Logística (GELOG) el listado de la todas las ordenes de compras en el exterior en lo corrido de la vigencia 2025. De acuerdo con la información suministrada en formato Excel, se obtuvo un total de 579 órdenes de compras en el exterior.

Aplicando la herramienta para cálculo de la muestra se obtiene una cantidad de 58 órdenes.

CÁLCULO DE LA MUESTRA	
AUDITORIA:	
Muestreo Aleatorio Simple para estimar la proporción de una población	
Proceso	Verificación efectividad CGR
Sujeto o Punto de Control :	GELOG
Cálculo de la muestra para:	Verificación efectividad CGR
Período Evaluado:	01.01.2025 / 20.10.2025
Preparado por:	Hector Jose Deantonio Cruz
Fecha:	10/20/2025
Revisado por:	
Fecha:	
INGRESO DE PARAMETROS	
Tamaño de la Población (N)	579
Error Muestral (E)	7%
Proporción de Éxito (P)	10%
Nivel de Confianza	94%
Nivel de Confianza (Z) (1)	1.881
TAMAÑO DE LA MUESTRA	
Fórmula	65
Muestra Óptima	58
Formula para poblaciones infinitas $n = \frac{Z^2 * P * Q}{E^2}$ Formula para poblaciones finitas $n = \frac{P * Q * Z^2 * N}{N * E^2 + Z^2 * P * Q}$ Z= Valor de la distribución normal estándar de acuerdo al nivel de confianza E= Error de muestreo (precisión) N= Tamaño de la Población P= Proporción estimada Q= 1-P	

Fuente: Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para el Sector Social. Agosto 2011

A continuación, se presenta el listado de las 58 órdenes seleccionadas aleatoriamente, con el INCOTERM aplicado:

IT	Documento compras	Fecha documento	Proveedor/Centro suministrador	Incoterm
1	4500015321	7/21/2025	300000481 AIR METHODS LLC	CIP
2	4500015500	8/27/2025	300000309 HELICOPTER SUPPORT INC	DAP
3	4500015090	6/3/2025	300000036 FASTCOL INC	CIP
4	4500015724	9/30/2025	300000363 SKYWAYS TECHNICS AMERICAS LLC	FCA
5	4500014462	1/24/2025	300000030 FLORIDA AERONAUTIC SOLUTIONS LLC	FCA
6	4500015802	10/16/2025	300000470 CARDOZO LAW FIRM PLLC	N/A
7	4500015112	6/6/2025	300000315 ASIA PACIFIC AEROSPACE PTY LTD	FCA
8	4500015674	9/18/2025	300000030 FLORIDA AERONAUTIC SOLUTIONS LLC	FCA
9	4500015442	8/13/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
10	4500015086	6/3/2025	300000036 FASTCOL INC	FCA
11	4500014436	1/20/2025	300000321 BEST AIRPARTS & SERVICES LLC	FCA
12	4500015495	8/25/2025	300000309 HELICOPTER SUPPORT INC	DAP
13	4500014422	1/16/2025	300000432 EXPANSION GROUP LLC	FCA
14	4500014751	3/31/2025	300000276 BLUE AEROSPACE LLC	FCA
15	4500014716	3/21/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
16	4500014887	5/2/2025	300000363 SKYWAYS TECHNICS AMERICAS LLC	FCA
17	4500015088	6/3/2025	300000036 FASTCOL INC	CIP
18	4500014791	4/10/2025	300000398 MABA AERO LLC	FCA
19	4500014748	3/31/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
20	4500014750	3/31/2025	300000363 SKYWAYS TECHNICS AMERICAS LLC	FCA
21	4500015493	8/22/2025	300000036 FASTCOL INC	CIP
22	4500015792	10/14/2025	300000123 INTERNATIONAL DEALS LLC	FCA
23	4500014897	5/5/2025	300000290 CORE INC	EXW
24	4500014577	2/21/2025	200002001 E MC ALLISTER SAS	N/A
25	4500015817	10/20/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
26	4500014446	1/21/2025	200001159 EPIUSE COLOMBIA SAS	N/A
27	4500015778	10/10/2025	300000036 FASTCOL INC	CIP
28	4500014907	5/6/2025	300000061 MERCAEREO INC	FCA
29	4500015129	6/10/2025	300000368 BUSINESSCOAST INTERNATIONAL CORP	N/A
30	4500014510	2/4/2025	300000408 PIEDMONT PROPULSION SYSTEMS LLC	DDP
31	4500015791	10/14/2025	300000123 INTERNATIONAL DEALS LLC	DAP
32	4500015726	9/30/2025	300000363 SKYWAYS TECHNICS AMERICAS LLC	FCA
33	4500014375	1/3/2025	300000309 HELICOPTER SUPPORT INC	DAP
34	4500015141	6/13/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
35	4500014431	1/20/2025	300000036 FASTCOL INC	CIP
36	4500015409	8/8/2025	300000363 SKYWAYS TECHNICS AMERICAS LLC	FCA
37	4500015631	9/11/2025	300000036 FASTCOL INC	CIP
38	4500014585	2/24/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
39	4500014590	2/25/2025	300000298 AIR ONE INTERNATIONAL USA INC	CIP
40	4500015144	6/13/2025	300000220 AERONAUTICAL PARTS & SUPPLIES INC	FCA

IT	Documento compras	Fecha documento	Proveedor/Centro suministrador	Incoterm
41	4500015649	9/16/2025	300000106 SOLAER INGENIERIA ARGENTINA SA	N/A
42	4500015526	8/28/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
43	4500015613	9/9/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
44	4500015766	10/8/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
45	4500015067	5/30/2025	300000276 BLUE AEROSPACE LLC	FCA
46	4500015253	7/8/2025	30000044 ŁUKASIEWICZ RESEARCH NETWORK	EXW
47	4500015311	7/18/2025	300000363 SKYWAYS TECHNICS AMERICAS LLC	FCA
48	4500015735	9/30/2025	300000184 MIAMI AIR SUPPORT CORP	FCA
49	4500014568	2/20/2025	300000061 MERCAEREO INC	FCA
50	4500015611	9/9/2025	300000298 AIR ONE INTERNATIONAL USA INC	CIP
51	4500015352	7/28/2025	300000058 MATTIS AEROSPACE INC	FCA
52	4500014978	5/15/2025	300000061 MERCAEREO INC	FCA
53	4500015145	6/13/2025	300000309 HELICOPTER SUPPORT INC	DAP
54	4500014973	5/14/2025	300000410 FUNDACION PARA LA INVESTIGACION	N/A
55	4500015341	7/24/2025	300000363 SKYWAYS TECHNICS AMERICAS LLC	FCA
56	4500014621	3/3/2025	300000298 AIR ONE INTERNATIONAL USA INC	CIP
57	4500014861	4/28/2025	300000436 RAM AIR TURBINES SPECIALIST CORP	FCA
58	4500015073	5/30/2025	300000442 ALL CLEAR AEROSPACE & DEFENSE INC	FCA

Fuente: Gerencia Logística de la CIAC (GELOG) del ERP SAP.

Incoterm	Tipo de Transporte	Quién Asume el Riesgo	Quién Paga el Transporte	Incluye Seguro
EXW (Ex Works)	Todos	Comprador	Comprador	No
FCA (Free Carrier)	Todos	Comprador (al entregar al transportista)	Comprador	No
CPT (Carriage Paid To)	Todos	Comprador (al entregar al transportista)	Vendedor	No
CIP (Carriage Insurance and Paid To)	Todos	Comprador (al entregar al transportista)	Vendedor	Si
DAP (Delivered Place)	at Todos	Vendedor (hasta el lugar convenido)	Vendedor	No

Incoterms. Fuente: Grupo Comercio Exterior – CIAC (2025)

Se evidenció cumplimiento a lo establecido en el Parágrafo segundo del Artículo 8 del Manual de Contratación de la CIAC S.A. (Resolución 092 del 27 de octubre del 2023) y el numeral 2.2.3 “Solicitud de cotización” del Procedimiento gestión contractual, código P-8-01-003, versión 16 de fecha de 30 de septiembre de 2025, para el mecanismo donde la CIAC por medio de correo electrónico comunica a los proveedores el termino de entrega a la CIAC, sugiriendo el Incoterm DAP (Delivered at Place o "Entregado en el lugar"), para que se tenga en cuenta este término dentro de la propuesta por parte de los proveedores.

Conclusión verificación de efectividad:

Conforme con lo establecido en la el numeral 3.4 GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI en el que se establece:

*“El seguimiento a las acciones de mejora busca determinar la efectividad de las acciones preventivas y/o correctivas implementadas por la entidad para subsanar las inconsistencias o incumplimientos detectados. **Para la evaluación de la efectividad del Plan de Mejoramiento, se determinará si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten al momento de realizar el seguimiento o si por el contrario fueron subsanadas.**”*

El seguimiento puede adelantarse por parte de la CGR a través de las actuaciones de control fiscal micro, tales como parte de la auditoría siguiente, en auditorías de seguimiento, en visitas fiscales, por solicitud de informes, entre otros mecanismos implementados por el Órgano de Control Fiscal. Por su parte, los sujetos de vigilancia y control podrán efectuar el seguimiento mediante las revisiones y autoevaluaciones realizadas y las rendiciones de avance de los Planes de Mejoramiento que reportan a la CGR; y también por parte de las oficinas de control interno o quien haga sus veces a través de la evaluación independiente que realizan en desarrollo de su rol de evaluación y seguimiento”.

Con lo anterior, se cuenta con evidencia suficiente para otorgar el cierre del hallazgo.

Aspectos positivos

N/A..

Hallazgos de auditoría

No se generaron hallazgos.

Oportunidades de Mejora

No se generaron oportunidades de mejora.

Recomendaciones

- Se recomienda realizar la revisión de la actualización del Procedimiento Gestión Contractual P-8-01-003, se detectó que en numeral 1.3 existe un error al mencionar la Dirección de Promoción y Ventas, dependencia que no existe actualmente en la Corporación.
- Se recomienda fijar las políticas de operación, los procesos y procedimientos asociados a la gestión disciplinaria de la Corporación, tomando en cuenta los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública..

Conclusiones

Ítem	Hallazgo	Título	Efectividad (efectivo o no efectivo)	Acción (cerrar o reformular)
1	2010H5	Estructura orgánica y funcional	Efectivo	Cerrar
2	2010H6	Control disciplinario	Efectivo	Cerrar
3	2021H14	Publicación de facturas en Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP	No efectivo	Reformular
4	2023H6	Exigencia del término INCOTERM aplicable o forma de entrega de los bienes contratados con proveedores extranjeros.	Efectivo	Cerrar

Revisado por:



- JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

816111 –

Bogotá, D.C.

Señor
Mayor General
ANDRÉS GUZMÁN MORALES
Gerente General
Corporación de la Industria Aeronáutica
Colombiana CIAC S.A.
atencion@ciac.gov.co
correspondencia@ciac.gov.co
asistente.gerencia@ciac.gov.co,

Contraloría General de la República :: SGD 18-12-2025 16:05
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0268666 Folio Anexo:0 F.A:0
ORIGEN 816111 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR COMERCIO Y
DESARROLLO REGIONAL / RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO
DESTINO ANDRES GUZMAN MORALES / CIAC
ASUNTO INFORME DE CONCLUSIONES. REVISIÓN INFORME FINAL DE LA AUDITORIA DE
OBS

2025EE0268666



Asunto: Informe de Conclusiones. Revisión Informe Final de la Auditoria de Cumplimiento a la “**CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. – CIAC S.A. VIGENCIA 2023**”, VIGENCIA 2023 CGR-CDGPIF No. 027

Respetado señor Mayor General:

En cumplimiento de la delegación otorgada mediante Resolución Ordinaria ORD-1831-2025 de 12 de junio de 2025, *"Por la cual se decide la solicitud de revisión del Informe de Auditoría de Cumplimiento a la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. - CIAC S.A., vigencia 2023*, en relación con los Hallazgos 1,2 y 7, me permito remitir el informe con los resultados obtenidos de la revisión realizada, en los siguientes términos:

Los hallazgos respecto de los cuales se solicitó y admitió la revisión son los identificados con los números 1, 2 y 7, que se relacionan a continuación:

Tabla nro. 1 - Hallazgos para Revisión

HALLAZGO No.	DENOMINACIÓN	INCIDENCIA	
		DISCIPLINARIA	FISCAL
1	CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA REALIDAD DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL SUSCRITO CON AEROLABOR-ALAS (D, P Y OI)	X	
2	CAPACIDAD PARA ASUMIR OBLIGACIONES CONTRACTUALES DE SUMINISTRO DE PERSONAL (D Y OI)	X	
7	PLANEACIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO OBRA N° GRAJU 0062023 (F) (D). por valor de CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$55.820.782)	X	X

La delegación conferida a esta dependencia se llevó a cabo de manera objetiva, imparcial e independiente.

Para esta revisión se utilizó la información entregada por la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana CIAC S.A. durante el desarrollo de la auditoría de cumplimiento, que incluye las respuestas a las observaciones comunicadas, así como el oficio CIAC/ 3200 OJURI No. CS2025000642 de 03 de abril de 2025, mediante el cual, el Mayor General Andrés Guzmán Morales, Gerente general de la CIAC S.A solicita la revisión del Informe Final de la auditoría en mención.

En lo que corresponde a la fuente de criterio procedimental, se utilizó el documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la Contraloría General de la República (CGR) en el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI¹ y la Guía de Auditoría de Cumplimiento en el en el marco de las normas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI².

A continuación, se relacionan los criterios utilizados en la revisión y que soportan las conclusiones que se expresan en este documento:

1. Documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR en el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI:

- “...El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser] y concluir que distan uno del otro. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos...”³
- “... En una auditoría de cumplimiento, el asunto o materia en cuestión se determina en el alcance de la auditoría. Pueden ser actividades, operaciones financieras o información. Para los compromisos de atestiguamiento sobre cumplimiento, es más relevante enfocarse en la información del asunto o materia en cuestión, el cual puede ser una declaración de cumplimiento de acuerdo con un marco establecido y estandarizado de elaboración de informes.

Los criterios son los puntos de referencia o parámetros utilizados para evaluar el asunto o materia en cuestión. Cada auditoría debe contar con criterios adecuados a las circunstancias de la misma. Para determinar la idoneidad de los criterios, el auditor considera su relevancia y comprensibilidad, así como su integralidad, confiabilidad y objetividad (neutralidad, aceptación general y equivalencia con criterios utilizados en auditorías similares). Los criterios utilizados pueden depender de una serie de factores, incluyendo los objetivos y el tipo de auditoría. Los criterios pueden ser específicos o más generales, y se pueden obtener de diversas fuentes, incluyendo leyes, reglamentos, normas, principios precisos y mejores prácticas...”⁴.

- “...**Fuentes de criterio:** es de donde emanan los criterios de auditoría y se encuentran, entre otras, en: Normatividad; Procedimientos; Documentos oficiales de la administración; Objetivos, políticas, metas; Opiniones de expertos; Plan Nacional de Desarrollo; Sistemas de registro y reportabilidad de la información; Legislaciones pertinentes, reglamentos, publicaciones internas y materiales de orientación y Guías y pautas internas y externas que se deban seguir en la planificación, conducción o evaluación de las operaciones.

¹ Resolución Reglamentaria Orgánica 012 del 24 de marzo 2017 se adoptan Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría Financiera, como instrumentos de control posterior y selectivo dentro de los parámetros de las normas internacionales de auditoría para las entidades fiscalizadoras superiores ISSAI.

² Resolución Reglamentaria Orgánica 022 de 2018 mediante la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento en el en el marco de las normas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI.

³ Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR en el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI, 1.14.8 Conformación y Tratamiento de Hallazgos de Auditoría, página 41

⁴ Ibidem, 1.11.2. Asunto o materia en cuestión, criterios e información., página 14

Criterios: Son parámetros razonables y específicos frente a los cuales deben evaluarse las prácticas administrativas, los controles e información y los procesos operacionales. Son el deber ser de lo que se evalúa, forma o manera cierta de cómo deben ser las cosas y el referente para evaluar la condición actual. En la determinación de los criterios es esencial que el auditor aplique su juicio profesional...”⁵

- “...f) **Evaluar, validar la respuesta y estructurar el hallazgo.**

Una vez recibida la respuesta del sujeto de control fiscal, el equipo auditor debe proceder a realizar el estudio de los argumentos expuestos, dejando evidencia en papeles de trabajo del análisis y documentando en ayudas memoria las conclusiones realizadas.

Si la respuesta del auditado satisface y desvirtúa de manera idónea y soportada la observación de auditoría esta no se incluye en el informe.

Si no satisface ni desvirtúa de manera idónea y soportada la observación de auditoría, la observación se establece como hallazgo; así mismo, se ratifican, retiran o modifican las presuntas incidencias comunicadas con la observación.

El resultado de esta evaluación y validación debe registrarse en el sistema de información, constar en papeles de trabajo y en la ayuda de memoria con las razones técnicas y los soportes necesarios que sustenten la decisión tomada por el equipo auditor...”⁶

2. Guía de Auditoría de Cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI.

“(…) **2.4.2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN**”.

Los criterios de evaluación son los puntos de referencia, parámetros, requisitos o condiciones que se utilizan para evaluar o medir el asunto o materia a auditar de manera consistente y razonable. Los criterios se identifican a partir del conjunto de “autoridades” (normas) aplicables y constituyen aquella parte o sección de las mismas que serán sometidas a evaluación durante la AC. En AC la expresión “criterios de evaluación” corresponde a la expresión “criterios de auditoría”.

Los criterios deben ser⁸:

- a. Pertinentes, que respondan de forma significativa a las exigencias de información y decisión de los destinatarios del informe;*
- b. Fiables, son criterios que dan lugar a conclusiones razonablemente coherentes con las que obtendría otro auditor aplicando los mismos criterios en las mismas circunstancias;*
- c. Objetivos, neutrales y que no respondan a prejuicios del auditor o de la dirección de la entidad auditada, lo que significa que no pueden ser tan informales que la evaluación de la información acerca de la materia controlada resulte muy subjetiva y lleve a otros auditores del sector público a alcanzar una conclusión muy dispar;*
- d. Completos, son criterios suficientes para los fines de la auditoría y que no omite factores pertinentes; además son significativos y facilitan a los destinatarios una visión práctica para sus exigencias de información y decisión;*
- e. Comprensibles, son criterios claros que permiten llegar a conclusiones precisas y fáciles de entender por los destinatarios y que no dan pie a interpretaciones ampliamente divergentes;*

⁵ Ibidem, 1.14.5. Programas de Auditoría página 39

⁶ Ibidem, 1.14.8 Conformación y Tratamiento de Hallazgos de Auditoría, pág. 44

⁷ ISSAI 400/30-32

⁸ ISSAI 4100/44

- f. *Aceptables, son criterios que en un principio pueden admitir expertos independientes, las entidades auditadas, el poder legislativo, los medios de comunicación y la ciudadanía en general;*
- g. *Accesibles, son criterios a los que pueden acceder los destinatarios para entender la naturaleza del trabajo de auditoría desempeñado y la base del informe de auditoría; y*
- h. *Comparables, son criterios coherentes con los empleados en auditorías similares de otros organismos o actividades similares y los utilizados en anteriores auditorías de la entidad.*

En la mayoría de los casos, los criterios evaluados se derivan de la Constitución, las Leyes, los Decretos y la Jurisprudencia; pero también pueden provenir de normatividad establecida internamente por los sujetos de control, programas, proyectos, resoluciones, manuales, contratos, acuerdos y recursos a auditar.

En las AC realizadas por la CGR, la determinación de los criterios de auditoría a ser considerados, es esencial en el desarrollo de la fase de planeación y en la realización de la auditoría. Los criterios seleccionados deben corresponder a la materia y/o asunto a auditar.

2.4.3. Asunto o Materia a Auditar.⁹

Puede comprender cualquier tipo de actividad, planes, programas, recursos, operaciones, transacciones y demás aspectos que integran la gestión fiscal de la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Corresponde a las expresiones “asunto o materia en cuestión”, “asunto o materia a evaluar”, “asunto o materia controlada”, etc.

El asunto o materia auditar se refiere a la información, condición o actividad que se mide o evalúa de acuerdo con ciertos criterios. Puede tomar diversas formas y tener diferentes características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para la AC se define por el alcance de la auditoría; pueden ser actividades, operaciones financieras, recursos, proyectos, ente otros, y pueden involucrar a uno o más sujetos de control. (...)

A continuación, se relacionan los criterios legales y marco jurídico vigente y aplicable a la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana CIAC S.A., las funciones asignadas en virtud de la ley y los decretos, los cuales fueron utilizados para el análisis de las condiciones generales determinadas en cada uno de los hallazgos sujetos de revisión:

Fuente de criterio (en orden de aparición)	Criterio
<i>Resolución 03049 de 2014, por la cual se adopta el manual de contratación de la Policía Nacional</i>	<i>Cap. IX</i>
<i>Decreto 1082 de 2015</i>	<i>Art: 2.2.1.1.1.3.1; 2.2.1.1.1.6.1; 2.2.1.1.1.7.1</i>
<i>Decreto 1068 de 2015</i>	<i>Art: 2.8.4.3.3.</i>
<i>Resolución 5081 de 2018, por la cual se formula la Política General de Mantenimiento Aeronáutico en el Sector Defensa</i>	<i>Art: 1, 3, 7</i>
<i>Resolución 7144 de 2018, por el cual se crea el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública y se establecen los lineamientos para su institucionalización</i>	<i>Art: 1, 2, 4, 5, 6</i>
<i>Directiva Transitoria No. 16 de 2019, Lineamientos para la implementación de las iniciativas estratégicas de la política general de mantenimiento aeronáutico del sector defensa</i>	<i>Secc. 2</i>
<i>Resolución 135 de 2021 - Manual de Contratación CIAC S.A.</i>	<i>Art: 8, 13, 25, 30</i>

⁹ISSAI 400/33-34, ISSAI 4100/36-40

Fuente de criterio (en orden de aparición)	Criterio
<i>Decreto 1793 del 21 de diciembre de 2021, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2022, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos</i>	-
<i>Resolución No. 00005 del 01 de enero de 2022, por la cual se desagregan unas partidas con cargo al Presupuesto de Inversión de la Policía Nacional, vigencia fiscal 2022</i>	Art: 4
<i>Resolución 00003 de 2019, por la cual se adoptan las Definiciones Estratégicas y el Marco Estratégico Institucional 2019-2022 de la Policía Nacional</i>	Art: 2
<i>Ley 1697 de 2013</i>	Art: 5, 8, 9
<i>Decreto 1050 de 2014, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia</i>	Art: 7
<i>Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción</i>	Art: 83, 84
<i>Resolución No. 6302 del 31 Julio de 2014, Manual de Contratación del Ministerio de Defensa Nacional y sus Unidades Ejecutoras</i>	Num. 5.3.1.7.
<i>Resolución 121 de 2012 - Manual de Contratación CIAC S.A.</i>	-
<i>Resolución 007 de 2016 - Manual de Contratación CIAC S.A.</i>	Art: 3, 30
<i>Decreto número 1072 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo</i>	Art: 2.2.1.5.9.
<i>Ley 2088 de 2021</i>	Art: 9
<i>Procedimientos Estándar de Mantenimiento y Logística de Aviación (PEMLA)</i>	-
<i>Resolución 05884 del 27 de diciembre de 2019, por la cual se expide el Manual para la administración de los recursos logísticos de la Policía Nacional de Colombia</i>	Num. 2.4.2.1.32

Al respecto, se debe tener en cuenta la importancia que tiene la determinación de los criterios de evaluación a la que refiere la ISSAI 400 y que, a su vez se encuentra plasmada en la Guía de Auditoría de Cumplimiento en el marco de las ISSAI (GAC): “La AC tiene como objetivo general¹⁰, obtener evidencia suficiente y apropiada para establecer el estado de cumplimiento del asunto o materia en cuestión, frente a los criterios establecidos en el alcance de la auditoría, cuyos resultados estarán a la disposición de los sujetos de control y de los usuarios previstos (...), así las cosas, los criterios y su determinación son la base fundamental sobre la cual se determinará el concepto resultante de la evaluación del asunto a auditar y frente a ellos, la GAC relaciona las características de los criterios de evaluación, las cuales se encuentran relacionadas al inicio de este documento.

En este contexto, los criterios son el deber ser de lo que se evalúa, y entre otras características deben ser objetivos, neutrales y fiables, es decir, no deben ser susceptibles de revisión o interpretación por el auditor, de tal forma que se garantice que las conclusiones a las que se llega, corresponden con la realidad jurídica, administrativa, financiera y económica de la entidad o asunto a auditar, y que permitan que al comparar la situación detectada frente a los criterios

¹⁰ ISSAI 400/12 a 14

determinados, se pueda concluir de forma razonable y coherente frente al cumplimiento o no del asunto a auditar y que cualquier otro que analice la misma situación coincida en su conclusión

A continuación, se relaciona el análisis realizado y la conclusión a la que se llegó, por cada uno de los hallazgos antes indicados:

“(…) HALLAZGO No 1. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA REALIDAD DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL SUSCRITO CON AEROLABOR- ALAS (D, P Y OI)

El 28 de septiembre de 2012, la CIAC suscribió contrato de colaboración empresarial con la empresa AEROLABOR- ALAS cuyo objeto es:

PRIMERO.- OBJETO- El presente contrato tiene por objeto que las partes aúnen esfuerzos para optimizar la prestación de los servicios de mantenimiento a aeronaves nacionales y extranjeras, comprometiéndose EL ALIADO ESTRATÉGICO a realizar los aportes que describen a continuación y que tienden a brindar a los clientes de LA CIAC S.A. los servicios de reparación instalación, mantenimiento, inspección de las aeronaves y el soporte logístico y técnico necesario para el desarrollo de las actividades aeronáuticas.

Igualmente, la cláusula segunda del contrato denominada aportes determinó como aportes del aliado estratégico:

2.2.1. INTANGIBLES: Pondrá a disposición de la CIAC S.A. sus conocimientos técnicos y profesionales en la reparación, instalación mantenimiento, fabricación soporte e inspección de aeronaves, servicios que la CIAC S.A. suministra a sus clientes.

2.2.2. EXPERIENCIA: EL ALIADO ESTRATÉGICO cuenta con una amplia experiencia y capacidad profesional en las actividades señaladas en la cláusula primera del presente acuerdo. Adicionalmente, EL ALIADO ESTRATÉGICO hará uso de su experiencia profesional y laboral realizando la ejecución, revisión y supervisión, tendiente a mantener y mejorar continuamente los estándares de calidad de los servicios prestados.

2.2.2.1. MANO DE OBRA: El personal idóneo y calificado requerido para la prestación de los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves derivados de los contratos aportados por la CIAC, el cual estará disponible todos los días de la semana, las 24 horas del día, y para realizar trabajos en cualquier lugar del territorio nacional. Dicho personal estará bajo constante entrenamiento y capacitación y deberá tener todas las licencias y títulos profesionales y técnicos vigentes, en los términos requeridos por la regulación aplicable a la materia, para realizar labores de mantenimiento sobre las siguientes flotas de manera enunciativa más no limitativa: BOEING B707/B727/B737; Caravan, King series; aviones militares: CASA series, Hércules, C-130, Turbo Comander, C-90 PA-42, Helicópteros BELL 212/412, HUEY II, UHN1 Y UH-60.

Adicionalmente, EL ALIADO ESTRATÉGICO aportará para el desarrollo del presente contrato el personal calificado y/o experiencia en el diseño de partes aeronáuticas; Personal calificado y/o con experiencia en el diseño y fabricación de herramientas para el mantenimiento de aeronaves.

2.2.3. SOPORTE LOGISTICO-HERRAMIENTAS Y RECURSOS TÉCNICOS: El soporte logístico, esto es, los equipos, herramientas y recursos de orden técnico requeridos para la prestación de los servicios de reparación y mantenimiento de las aeronaves objeto del presente contrato.

El plazo de ejecución del contrato se prorrogó hasta el 28 de noviembre de 2028; igualmente en la cláusula octava se determinó el reconocimiento y distribución de utilidades o pérdidas en los siguientes términos:

Modalidad General: Si la participación del Aliado es menor al 50%, la utilidad o pérdida será el mismo porcentaje de su participación o hasta el 25% del valor total de la utilidad o pérdida del contrato.

Si la participación del Aliado es igual o superior al 50%, la utilidad o pérdida resultante de su liquidación será de hasta el 55% del valor de la utilidad del contrato con el cliente.

Modalidad Excepcional: En el evento en que sea requerido soporte técnico y/o logístico al ALIADO ESTRATEGICO, para desarrollar actividades que no se encuentren amparadas bajo ningún contrato específico suscrito por LA CIAC S.A. o bajo Acuerdo Comercial No 001-CIAC-SIKORSKY-2012, sobre el costo del soporte técnico y/o logístico se reconocerá un valor sobre el monto a reembolsar al ALIADO ESTRATEGICO, por concepto de costos y gastos asociados netos, sin que supere el 10%.

Así mismo, en la cláusula Vigésima Segunda se determinó la necesidad de que el aliado estratégico, constituyera garantía única de cumplimiento “con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas del presente contrato” en la que se requirieron los siguientes cubrimientos: cumplimiento de las obligaciones, calidad del servicio, pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, responsabilidad civil extracontractual.

Igualmente, dentro del acta operativa para el desarrollo de la alianza (hoy acuerdo operativo), se estableció que el aliado facturaría el reembolso de los costos y gastos a la CIAC. Esta acta ha tenido modificaciones a lo largo de la vigencia del contrato, como en la modificación No 1 del 14 de agosto de 2015, en la cual se estableció que se considerarían como costos y gastos del soporte técnico y logístico para la ejecución del contrato de colaboración empresarial y que se reconocerían a ALAS: gastos de administración (personal, papelería, transporte); implementos de seguridad e identificación; valor del soporte técnico; costos bancarios (costos de transferencias bancarias); gravamen financiero 4x1000 y retelVA.

En el modificatorio No 5 del 13 de diciembre de 2019, que varió el acta operativa, se estableció que se considerarían como costos y gastos del soporte técnico y logístico para la ejecución del contrato de colaboración empresarial que se reconocerían mediante reembolso a ALAS, los siguientes conceptos: i) valor de los honorarios del soporte técnico contratado bajo la modalidad de prestación de servicios; ii) valor de la nómina incluidas todas sus novedades, tales como vacaciones, incapacidades, horas extras, prestaciones, exámenes médicos y cursos recurrentes del personal que preste el soporte técnico, entre otros; iii) un 6.1% del valor sin IVA de los dos conceptos antes relacionados, para atender los gastos de administración del Aliado (papelería, transporte, personal, implementos de seguridad e identificación y costos e impuestos bancarios) (este porcentaje no aplica para la modalidad excepcional) y iv) valor de los bienes y/o servicios requeridos y autorizados previamente por CIAC para la prestación de servicios. En el modificatorio No 7 del 16 de febrero de 2022, se incrementó a 7.3% el valor de reembolso de los gastos de administración.

El modificatorio No 8 del 21 de marzo de 2023, incluyó como costos y gastos del soporte técnico contratado que serán reembolsados a ALAS: i) Lo relativo a las incapacidades médicas que serán asumidas por la CIAC y el ALIADO en proporción del 50% en los siguientes casos: dentro de los dos primeros días de incapacidad por enfermedad general y cuando a pesar de que ALAS gestione el trámite de pago ante la EPS, se rechace u omita el pago de la incapacidad, debido a que el trabajador no supera los periodos mínimos de cotización. ii) Las licencias que por ley deben ser otorgadas al empleado, serán asumidas por la alianza (CIAC y ALAS) salvo las que sean otorgadas sin previa verificación con la CIAC que pueda tener afectación en la ejecución del contrato con el cliente. iii) Valor de los bienes y/o servicios tales como exámenes médicos, dotación, EPPS, transporte del personal, requeridos y autorizados previamente por la CIAC para la prestación del servicio.

El modificatorio No 9 del 24 de noviembre de 2023, varió el acuerdo operativo en los siguientes términos: “(...) se considerarán como costos y gastos del soporte técnico y logístico, para la ejecución del Contrato de Colaboración Empresarial, que serán objeto de reconocimiento mediante reembolso a ALAS S.A.S. con su correspondiente soporte, los siguientes conceptos:

Gastos operativos, como el valor de los honorarios del soporte técnico contratado bajo la modalidad de prestación de servicios.

Valor de la nómina incluidas todas sus novedades (vacaciones, licencias, incapacidades, horas extras, así como prestaciones sociales y portes al sistema integral de seguridad social del personal que preste el soporte técnico.

En lo relativo a las incapacidades médicas están serán asumidas por la Alianza (LA CIAC S.A. y el Aliado en proporción del 50/50) únicamente en los siguientes casos:

Dentro de los primeros dos (2) días de incapacidad por enfermedad general.

Cuando a pesar de que ALAS S.A.S. gestione de forma adecuada el trámite de pago ante la EPS, este rechace u omita el pago de la incapacidad que corresponda, debido a que el trabajador no supera los periodos mínimos de cotización. (...)

En lo relativo a las licencias, estas no serán asumidas por la Alianza cuando sean otorgadas sin previa verificación con la CIAC, respecto a la afectación de la ejecución del contrato con el cliente, excepto las que por ley deben ser otorgadas al empleado.

Valor de los bienes y/o servicios tales como exámenes médicos, dotación, EPPS, transporte del personal, requeridos y autorizados previamente por la CIAC para la prestación del servicio (...)

Un 7.3% (antes de IVA) del valor de los dos conceptos antes relacionados, para atender los gastos de administración del Aliado (papelería, transporte, personal, implementos de seguridad e identificación, y costos e impuestos bancarios) (...)"

Respecto a la regulación jurídica de este tipo de contratos, conforme lo plasmado por la CIAC en la minuta contractual, corresponde a un contrato de colaboración empresarial, una modalidad de los contratos de asociación; algunos de ellos considerados típicos (consagrados en la legislación colombiana) como las uniones temporales, consorcios y cuentas en participación y otro atípicos (no tienen regulación en Colombia) como por ejemplo los join venture y los contratos de colaboración empresarial. No obstante, lo anterior, la jurisprudencia se ha ocupado de estudiar estas figuras contractuales y ha definido los elementos que identifican a los contratos de asociación.

Es así como el Consejo de Estado en la sentencia con radicado 25000-23-37-000-2020-00225-01 (27982), señaló: "Los contratos de colaboración empresarial, categoría en la que se inscriben el contrato de asociación y los consorcios, son negocios jurídicos atípicos, pues carecen en nuestro ordenamiento de un régimen legal que de manera particular preceptúe su funcionamiento y sus elementos esenciales y naturales, lo que no obsta para su reconocimiento social como vehículos jurídicos por medio de los cuales instrumentalizar los acuerdos en los que varios agentes, careciendo de ánimo societario, unen sus esfuerzos, conocimiento y capacidad técnica para la gestión de intereses recíprocos en la ejecución de uno o varios proyectos. En sentencia del 15 de octubre de 2020 (exp. 23618, CP: Julio Roberto Piza), la Sala precisó que en esa categoría se enmarcan negocios jurídicos con distintas denominaciones que tienen en común: (i) la pluralidad de partícipes; (ii) la identidad de fines; (iii) el beneficio económico común; (iii) la contribución; (iv) la ejecución continuada; y (v) la temporalidad del negocio jurídico."1

Aunado a lo anterior, el artículo 18 del Estatuto Tributario determina: "(...) Las relaciones comerciales que tengan las partes del contrato de colaboración empresarial con el contrato de colaboración empresarial que tengan un rendimiento garantizado, se tratarán para todos los efectos fiscales como relaciones entre partes independientes. En consecuencia, se entenderá, que no hay un aporte al contrato de colaboración empresarial sino una enajenación o una prestación de servicios, según sea el caso, entre el contrato de colaboración empresarial y la parte del mismo que tiene derecho al rendimiento garantizado (...)" (Negrilla fuera de texto). Disposición que ha sido objeto de pronunciamientos por parte de la DIAN, en lo relacionado con la definición de rendimiento garantizado, que lo ha entendido como "un pago fijo que recibe cualquiera de las partes independiente de las utilidades o pérdidas que se generen en el desarrollo del mismo (...); en otras palabras, implica la percepción de un ingreso por alguna de las partes del contrato de colaboración empresarial sin consideración al éxito o fracaso del negocio emprendido (...)"2

Ahora bien, en lo que respecta al cobro de IVA sobre los rendimientos garantizados, la DIAN ha señalado: “Finalmente, deberá tenerse en cuenta que, en virtud del artículo 18 del Estatuto Tributario, cuando el contrato de colaboración empresarial (i.e., cuentas en participación) tenga un rendimiento garantizado, las relaciones comerciales entre las partes se tratarán para todos los efectos fiscales como relaciones entre independientes. Esto supondrá que no existirán aportes al contrato de colaboración, sino una enajenación o prestación de servicio, según corresponda, que podrá estar gravada con el impuesto sobre las ventas-IVA.”³ (Negrilla fuera de texto) ¹¹

Con fundamento en la normatividad reseñada, se realizó el examen de las ordenes de servicios que se han desprendido de este contrato de colaboración empresarial, evidenciando las siguientes situaciones:

Análisis de la Revisión:

Revisados los documentos soportes del hallazgo, puestos a disposición de la revisión, así como la comunicación de la observación emitida por parte de la CGR¹² y la respuesta brindada por la CIAC S.A.¹³, se realizará el análisis con la siguiente metodología:

Dado que, el hallazgo No.1 está conformado por tres condiciones relacionadas con el Contrato de Colaboración Empresarial suscrito entre la CIAC S.A. y AEROLABOR & SOPORTE CIA LTDA, se analizará cada condición por separado dado que cada condición cuenta con criterios independientes y frente a ellas la CIAC S.A.S. brindó respuesta a cada una de ellas, por lo que la revisión se realizará en ese mismo sentido, como se relaciona a continuación:

Condición No. 1: Gastos de Administración Gravados con IVA:

- “(...) los gastos de administración que la CIAC reembolsa a ALAS S.A.S., son considerados como rendimiento garantizado y por lo tanto están gravados con IVA, sin embargo, tanto la CIAC como ALAS S.A.S. han omitido las obligaciones de recaudo y pago de este impuesto, desde la fecha en que entró en vigor esta normatividad, que asciende a \$ 885.688.260, valor que corresponde al 19% sobre el porcentaje pactado por concepto de gastos de administración, de los últimos cinco años (2019 a 2023). (...)”¹⁴

Respuesta de la Entidad

“(...) Si bien es cierto que la CIAC efectuó un cobro de IVA durante el año 2024, también lo es que, debido a las indagaciones del Ente de Control, la Entidad analizó con mayor detenimiento la aplicabilidad de este impuesto dada la naturaleza asociativa de este contrato y el texto del mismo Contrato. Es así como halló que este gasto de administración se encuentra dentro del acápito de los costos y gastos reembolsables de CIAC a ALAS, no siendo dable por su naturaleza de reembolso, gravarlo con IVA.

En consecuencia, la CIAC requirió nuevamente al asesor tributario, bajo el contexto real de lo escrito y bajo la naturaleza colaborativa del Convenio, partiendo además de que este NO puede considerarse como un ingreso para ALAS, y que adicionalmente, esta es exclusiva para con la CIAC en el desarrollo de esta actividad económica. Es así como la parte tributaria, indica lo siguiente, según concepto adjunto, cuyos apartes, nos permitimos transcribir, así:

“(...) con relación a los hechos expuestos en el comunicado por parte de la contraloría, en relación a la obligación de gravar el valor reembolsado por gastos administrativos, es menester resaltar que desde la modificación No 1 suscrita el 14 de agosto de 2015, se estableció el reembolso de los gastos de administración a favor de ALAS (aliado estratégico), por conceptos de papelería, transporte, personal,

¹¹ Informe de Auditoría CGR-CDSDS - No. 018 - diciembre de 2024

¹² Comunicación Observación No. 1 - SIGEDOC 2024EE0227772

¹³ RESPUESTA OBSERVACIONES COMUNICADO 2024EE0227772 - CIAC/ 3200 GRAJU No. CS2024001998 CS2024001998

¹⁴ Ibidem 11

implementos de seguridad e identificación y costos e impuestos bancarios; dichos gastos administrativos no constituye un pago por la prestación de servicio que pueda constituirse remunerativo, sino un aporte por parte de la ALAS, por lo tanto, no estaría gravado con IVA. Asimismo, se debe tener en cuenta lo plasmado en el artículo 1.3.1.2.1. del Decreto 1625 de 2016: “ARTÍCULO 1.3.1.2.1. Definición de servicio para efectos del IVA. Para los efectos del impuesto sobre las ventas se considera servicio toda actividad, labor o trabajo prestado por una persona natural o jurídica, o por una sociedad de hecho, sin relación laboral con quien contrata la ejecución, que se concreta en una obligación de hacer sin importar que en la misma predomine el factor material o intelectual, y que genera una contraprestación en dinero o en especie, independientemente de su denominación o forma de remuneración.” (Subrayado fuera del texto original). Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que, en términos generales, un mero reembolso de gastos o costos no constituye una actividad que pueda catalogarse como un servicio a la luz de la definición antes referida que pueda dar lugar a la acusación del IVA, en los términos del artículo 420 del Estatuto Tributario. Los registros contables y tratamiento tributario de estos reembolsos prueban y demuestran que los costos de ventas declarados corresponden al dinero entregado a ALAS con fundamento en el contrato de colaboración empresarial, junto con el certificado expedido por el revisor fiscal que prueba la operación”.

Por lo anterior, la Entidad igualmente requirió a ALAS, quien consultó externamente la situación tributaria, encontrando que el pago del IVA, no debía efectuarse. Es así como ALAS emitió el documento nota crédito que reconoce el valor del impuesto.

En cuanto a la nota crédito No 130 anexa, con fecha 26 de noviembre de 2024 por concepto de mayor valor facturado en IVA, por valor de \$205.442.538, es menester aclarar que dicho valor corresponde al impuesto pagado por CIAC, sobre el gasto administrativo facturado durante la vigencia 2024, como se muestra en los registros contables en el anexo “IVA DESCONTABLE ALAS”.

En virtud de lo anterior, comedidamente solicitamos se retire este hallazgo, dando cuenta del beneficio de auditoría que esto ha representado para la Entidad y que no se ha generado impacto fiscal o penal alguno. No obstante es menester indicar que el tipo penal en ningún caso estaría dirigido contra la Entidad, pues el responsable tributario es ALAS, conforme a la normatividad tributaria vigente. (...)”¹⁵

Análisis de la respuesta por parte del equipo auditor de la CGR

“La entidad manifiesta que, debido a la inquietud de este órgano de control, se solicitó nuevo concepto a su asesor tributario, según el cual los gastos de administración no son rendimientos garantizados porque no se enmarca en la definición de servicio que contempla el artículo 1.3.1.2.1. del Decreto 1625 de 2016.

Al respecto se debe manifestar que este órgano de control tomo como fuente de criterio el oficio 007397 del 31 de marzo de 2017 de la DIAN, en el que definió los rendimientos garantizados como: “un pago fijo que recibe cualquiera de las partes independiente de las utilidades o pérdidas que se generen en el desarrollo del mismo (...); en otras palabras, implica la percepción de un ingreso por alguna de las partes del contrato de colaboración empresarial sin consideración al éxito o fracaso del negocio emprendido”. Es decir, que no se requiere que cumpla con la definición de servicio al que alude la entidad, pues el artículo 18 del Estatuto Tributario determina que ese rendimiento garantizado se entenderá (negrilla propia) como una enajenación o una prestación de servicios para la causación de los impuestos.

Frente al cambio de la interpretación realizada por la CIAC con fundamento en lo señalado por el experto contratado, se debe señalar que la Subdirección de Normativa y Doctrina de la DIAN, actúa como autoridad doctrinal nacional en materia tributaria en lo de competencia de la entidad y los conceptos expedidos por la DIAN, constituyen interpretación oficial y obligatoria para los funcionarios de la entidad y aunque no son obligatorios para los contribuyentes, son un criterio auxiliar de interpretación. Así las cosas, señalado la entidad llamada a interpretar las normas tributarias es la DIAN y sus conceptos son criterios auxiliares, por lo tanto, no puede aceptarse la nueva interpretación realizada por el experto tributario, sin tener en cuenta tanto la normatividad tributaria.

¹⁵ Ibidem 12

En cuanto a la nota crédito No 130 del 26 de noviembre de 2024 por concepto de mayor valor facturado en IVA, por valor de \$205.442.538, se precisa que la expedición de esta implica la corrección de la declaración del IVA que debe hacer la entidad, que puede dar lugar a pagar sanción, conforme el artículo 644 del Estatuto Tributario, teniendo en cuenta que las fechas para declarar este impuesto para los meses de enero a octubre ya se vencieron.

*Conforme lo señalado no se acepta la respuesta emitida por la entidad y se mantiene la observación, configurándose como hallazgo. (...)*¹⁶

Análisis de la Revisión Condición No. 1

Con respecto a la condición mencionada, el criterio expuesto como fundamento se sustrae al oficio 007397 del 31 de marzo de 2017 emitido por la DIAN, en el que se absuelve una consulta así:

“(…) ¿Qué debe entenderse por “rendimiento garantizado” de acuerdo con lo señalado en el inciso 3o del artículo 18 del Estatuto Tributario?

*En el inciso 3o del artículo 18 del Estatuto Tributario se dispone que “[l]as relaciones comerciales que tengan las partes del contrato de colaboración empresarial con el contrato de colaboración empresarial que tengan un rendimiento garantizado, se tratarán para todos los efectos fiscales como relaciones entre partes independientes. En consecuencia, se entenderá, que no hay un aporte al contrato de colaboración empresarial sino una enajenación o una prestación de servicios, según sea el caso, entre el contrato de colaboración empresarial y la parte del mismo que tiene derecho al rendimiento garantizado” (negrilla fuera de texto). Así las cosas, de acuerdo con lo expresado en la consulta, por rendimiento garantizado puede entenderse un pago fijo que recibe cualquiera de las partes del contrato de colaboración empresarial - para el caso de cuentas en participación, el gestor o el partícipe oculto - independientemente de las utilidades o pérdidas que se generen en desarrollo del mismo. (...)*¹⁷

Ahora bien, con el fin de comparar la consulta expuesta aquí y, criterio de evaluación versus el clausulado contractual, se transcribirán apartes del contrato, concretamente en lo que se relacionan con el tratamiento de las utilidades y pérdidas relacionados en la modificación No. 9, del contrato así:

“(…) CLAÚSULA OCTAVA: UTILIDADES Y PÉRDIDAS: El reconocimiento de utilidades o perdidas se realizará de conformidad con los criterios y porcentajes señalados en las modalidades que a continuación se señalan:

MODALIDAD GENERAL:

- 1- Si la participación del aliado es inferior al 50% la utilidad o perdida será el mismo porcentaje de su participación o hasta el 25% del valor total de la utilidad o perdida del contrato con el cliente.*
- 2- Si la participación del aliado es igual o superior al 50%, la utilidad o perdida resultante de la liquidación será de hasta el 55% del valor de la utilidad del contrato con el cliente.*

Las partes deberán establecer el porcentaje de participación en las utilidades y/o pérdidas hasta el porcentaje indicado en los numerales 1 y 2, las cuales deberán constar en acta de acuerdo suscrita previo a la ejecución del contrato con el cliente, excepcionalmente las partes podrán pactar porcentajes superiores a los previamente indicados, previa justificación del mayor aporte o la complejidad de ejecución.

¹⁶ Ibidem 13

¹⁷ OFICIO 7397 DE 2017 Radicado No. 100013163 del 16 de marzo de 2017 Impuesto sobre la Renta y Complementarios

MODALIDAD EXCEPCIONAL: En el evento en que sea requerido soporte técnico y/o logístico al aliado estratégico, para desarrollar actividades que no se encuentren amparadas bajo ningún contrato específico suscrito por LA CIAC S.A, o bajo el acuerdo comercial No. 001-CIAC-SIKORSKY-2012, ambas partes acuerdan que sobre el costo del soporte técnico y/o logístico se reconocerá un valor sobre el monto a reembolsar a el aliado estratégico, por concepto de costos y gastos asociados, que será un porcentaje sobre el valor del costo neto antes de IVA, acorde con la complejidad de la labor a realizar por el aliado y que se pactara en acta suscrita para el efecto y que en todo caso no podrá superar el 10%.(...)"¹⁸

Así, es posible entonces contrastar algunos puntos frente a lo indicado por el concepto expuesto como criterio:

- a) El clausulado contractual establece utilidades y pérdidas con un esquema porcentual condicionado y limitado.
- b) No se asegura un ingreso fijo.
- c) El porcentaje es negociable y condicionado al resultado del contrato.
- d) Se establece que el aliado asume un riesgo o pérdida, no solo ganancia.

Así conforme a lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 18 del Estatuto Tributario, se entiende que existe “rendimiento garantizado” cuando una de las partes del contrato de colaboración empresarial percibe un pago fijo, independiente del resultado económico del contrato, es decir, sin asumir riesgo frente a las utilidades o pérdidas derivadas de su ejecución. En esos casos, y tal como ha sido interpretado por la DIAN, la relación se reclasifica fiscalmente como una prestación de servicios o enajenación, y no como un aporte al contrato.

Ahora bien, una vez analizado el contenido de la Cláusula Octava del contrato de acuerdo a la modificación No. 9, no se observa un rendimiento garantizado en los términos exigidos por la norma tributaria, ni por la interpretación administrativa, lo anterior, se sustenta en los siguientes elementos del contrato:

- a) Participación variable en utilidades y pérdidas: El reconocimiento de utilidades o pérdidas está sujeto a un esquema porcentual condicionado por la participación del aliado estratégico, la cual puede ser inferior o superior al 50%, sin establecer en ningún caso un ingreso cierto o asegurado.
- b) Ausencia de pago fijo: El contrato no garantiza una suma específica o fija al aliado estratégico, sino que su retribución depende del resultado final del contrato celebrado con el cliente, lo que implica incertidumbre sobre la utilidad final.
- c) Negociación previa y formalización en acta: El porcentaje de participación en utilidades y pérdidas debe ser acordado y documentado en actas previas, y puede incluso variar en función del aporte o la complejidad de ejecución, lo cual refuerza el carácter asociativo y no conmutativo del acuerdo.
- d) Asunción de riesgo económico: Se prevé expresamente que el aliado puede asumir pérdidas en la misma proporción en que participa en las utilidades, lo cual es incompatible con la existencia de un rendimiento garantizado.

¹⁸ MODIFICATORIO No 9 al contrato de colaboración empresarial suscrito entre LA CIAC SAS SA Y AEROLABOR & SOPORTE CIA LTDA ALAS LTDA PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE AERONAVES.

Menciona el equipo auditor de la CGR: *"(...) Conforme lo señalado, los gastos de administración que la CIAC reembolsa a ALAS S.A.S., son considerados como rendimiento garantizado y por lo tanto están gravados con IVA, sin embargo, tanto la CIAC como ALAS S.A.S. han omitido las obligaciones de recaudo y pago de este impuesto, desde la fecha en que entró en vigor esta normatividad, que asciende a \$ 885.688.260, valor que corresponde al 19% sobre el porcentaje pactado por concepto de gastos de administración, de los últimos cinco años (2019 a 2023). Esta situación puede dar lugar al tipo penal consagrado en el artículo 434B del Código Penal. (...)"*

El equipo auditor de la CGR, sostiene que los gastos de administración reembolsados por un 7.3% constituyen "rendimientos garantizados" y, por ende, no son aportes, sino una prestación de servicios sujeta a IVA.

Tal como lo expuso la CIAC S.A. en su respuesta, es preciso señalar que, no existe prohibición legal alguna que impida el reconocimiento, mediante reembolso, de los aportes efectuados por los asociados en el marco de un contrato de colaboración empresarial. El reembolso de dichos aportes no constituye una contraprestación por la prestación de servicios, ni configura una operación de compraventa sino que representa el reconocimiento de los costos y gastos en que incurre cada asociado para la ejecución del objeto contractual, conforme con lo estipulado por las partes y en desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad privada (artículo 1602 del Código Civil y artículo 868 del Código de Comercio), la finalidad esencial de estos contratos como de todo negocio jurídico de carácter oneroso, es no solo la obtención de una utilidad o beneficio económico, sino también la recuperación de los costos y gastos incurridos.

Una interpretación restrictiva desconoce la naturaleza jurídica colaborativa del vínculo y vulnera el derecho de los asociados a percibir una utilidad y recuperar los aportes realizados, conforme a los términos contractualmente pactados.

En este sentido, los gastos de administración cuando se derivan directamente del cumplimiento del objeto del contrato constituyen un componente legítimo de los costos del proyecto, cuya recuperación resulta válida y procedente dentro de la estructura financiera del contrato, siempre que exista la debida justificación, trazabilidad y aprobación conforme al mecanismo de control interno establecido por las partes dentro del clausulado contractual.

De esta forma, del análisis contractual y normativo se puede concluir que no existe "rendimiento garantizado" en el marco del contrato de colaboración empresarial suscrito entre CIAC S.A. y ALAS S.A.S., dado que no se estipulan pagos fijos independientes del resultado económico, sino que las utilidades y pérdidas son variables, condicionadas, negociadas previamente y sujetas a riesgo, conforme al artículo 18 del Estatuto Tributario y su interpretación por parte de la DIAN, por lo tanto, los reembolsos por gastos de administración no configuran una prestación de servicios gravada con IVA, sino que constituyen recuperación legítima de costos, en línea con la naturaleza asociativa del contrato y la autonomía de la voluntad privada.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es posible concluir que la condición nro. 1 del Hallazgo 1, al no considerar la integralidad del negocio jurídico y sus principios subyacentes no cuenta con un criterio de auditoría fiable y completo en los términos de la Guía de Auditoría de

Cumplimiento¹⁹, al no observarse de manera razonable y suficiente el incumplimiento de los preceptos normativos que conlleven a la consecuencia expuesta por el equipo auditor.

Condición No. 2: Reembolso de aportes como costos y gastos

“(…) La cláusula segunda del contrato de colaboración empresarial determinó como uno de los aportes de ALAS S.A.S., la mano de obra, no obstante, lo anterior, en el acuerdo operativo se considera como costos y gastos reembolsables por parte de la CIAC a ALAS, el valor de la nómina del personal que preste el soporte técnico. Así mismo, la CIAC le reconoce y paga a ALAS como costo reembolsable gastos de administración por valor de 7.3% sobre el valor de la nómina.

Por otra parte, los demás aportes que se señalan en el denominado contrato de colaboración empresarial, no se ven reflejados en la ejecución de este, ya que solamente se tiene soporte de la mano de obra que se utiliza para cumplir con los contratos suscritos por la CIAC, en los que se requiere prestar servicios de horas hombre.

Conforme lo señalado, no existen aportes por parte de ALAS al denominado contrato de colaboración empresarial, sustrayendo uno de los requisitos que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado como elementos de estos tipos de contratos; igualmente, la temporalidad y distribución de los riesgos del contrato, no se advierte en el mencionado negocio jurídico, pues este contrato se suscribió en el año 2012, es decir, ha tenido una duración de más de 12 años. Ahora bien, en lo relativo a los riesgos, no existe una distribución de estos en el contrato, sin embargo, se requirió garantía única de cumplimiento, que avale el cumplimiento de las obligaciones surgidas de ese contrato, es decir, que conforme al contenido del contrato ALAS no es un colaborador sino un contratista (…).”

Respuesta de la entidad

*“(…) **Respuesta:** Tal como lo indica el Ente de Control, los contratos de colaboración empresarial son contratos atípicos de asociación, donde ya la jurisprudencia los ha reconocido como tales, la doctrina ha profundizado al respecto y la Cámara de Comercio de Bogotá mediante certificación del 7 de diciembre de 2006, reconoció su existencia como costumbre mercantil, en el derecho privado:*

“En el artículo Establecimiento de Alianzas Estratégicas, documento Proexport “aprende en línea” de la Universidad de Antioquia, se encuentra el concepto, clasificación y Naturaleza Jurídica de los contratos de Colaboración Empresarial. Donde por proyecto de cooperación Empresarial hay que entender el acuerdo de cooperación entre dos o más empresas independientes que, uniendo o compartiendo parte de sus capacidades y/o recursos, sin llegar a fusionarse, instauran un cierto grado de interrelación con el objeto de incrementar sus ventajas competitivas. Generalmente la finalidad de la Cooperación en la elaboración de un proyecto o el desarrollo de un proyecto específico. Los contratos de Colaboración Empresarial son contratos atípicos, es decir, (que no aparecen regulados en la legislación mercantil o civil), de naturaleza jurídica propia caracterizados como ya lo mencionamos por la asociación de dos o más personas naturales o jurídicas para adelantar un proyecto específico, asumir unos riesgos y obtener unos beneficios, para lo cual combinan sus respectivos recursos”.

Ahora bien, lo anterior da cuenta igualmente de la aplicación de los principios generales que gobiernan los contratos, a falta de estipulación legal expresa, remitiendo al código civil y código de comercio, según el caso y a los principios que regulan la formación de los contratos y obligaciones, siendo uno de ellos, la libertad de formas (artículo 824 del Código Civil), la licitud del objeto, es decir que no contravenga normas, no se oponga al orden público ni a las buenas costumbres, conforme a lo previsto en los artículos 1519-1523 del Código Civil, y la autonomía de la voluntad negocial.

Es en virtud de la autonomía de la voluntad negocial, que las partes pactan aspectos relativos a la administración conjunta, la creación de obligaciones y derechos, la participación en el negocio y el riesgo

¹⁹ GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI, pág. 18.

compartido en la colaboración, observando los principios generales de los actos y contratos, de forma tal que tienen libertad para pactar las condiciones de la colaboración.

Una de las condiciones de la colaboración es la unión de sinergias o capacidades, que se expresa a través de aportes, cuyas características serán aquellas que las mismas partes le confieran, y que no son estándar, pues dependerán de los objetivos que se persigan, el tipo de transacción, el tipo de aportes y otras condiciones particulares del negocio jurídico, es así como los aportes pueden ser:

- Tangibles: maquinaria, equipos, personal o soporte técnico como el caso de ALAS, recursos dinerarios etc.*
- Intangibles: conocimiento, know how, experiencia, etc*
- Reembolsables: cuyos costos y gastos asociados se retornan al asociado que los aportó, como el caso de ALAS con su aporte de soporte técnico.*
- No reembolsables: no se percibe ningún retorno ocasional o periódico por ellos*
- Temporal: las partes determinan una periodicidad*
- Permanente: se deben conservar vigentes durante el tiempo de la asociación.*

En consecuencia, un contrato de colaboración empresarial, joint venture o alianza estratégica puede tener una o varias modalidades de los aportes, no siendo ninguna de ellas, prohibida por ley, y sin que desvirtúen la naturaleza asociativa y colaborativa del contrato, pues es parte de sus características la conmutatividad y la capacidad onerosa del negocio jurídico, es decir, la generación de obligaciones y derechos y el fin lucrativo para ambas partes, no siendo dable que ninguna de ellas tenga que asumir un gasto o costo en detrimento de su capacidad para soportarlo o en incremento únicamente de una de ellas, por encima de su participación pactada. Si lo anterior llegara a ocurrir, se estaría frente a un evento que se denomina excesiva onerosidad (hardship), que implica una revisión contractual a la parte que así lo invocare.

En conclusión, es viable jurídica y contractualmente, pactar un gasto reembolsable como lo es el de administración, de forma tal que el soporte puede ser una mera certificación de la existencia de estos o el reconocimiento de su existencia y cálculo, en el contrato mismo, como es el caso que nos ocupa de ALAS, en el Anexo “acuerdo operativo”.

En lo atinente a los riesgos, se enfatiza en que prima lo dispuesto por las partes en virtud de la autonomía de la voluntad, es decir, se puede pactar la distribución de riesgos que las partes estimen, que, en el caso del contrato de colaboración con ALAS, es el que compete a los aportes que cada uno realiza, pues es de esta responsabilidad en el cumplimiento de los aportes, que se derivará el riesgo de cumplimiento o no del contrato de colaboración y los contratos con los clientes. En relación con lo antes mencionado, se puede resaltar el caso de NCT ENERGY GROUP C.A.29 contra ALANGE CORP30 del 12 de octubre de 2012, en el cual se indicó por parte de la Cámara de Comercio de Bogotá, lo siguiente: “Expresado en otros términos, se trata de un contrato atípico mediante el cual varios sujetos se unen con el propósito de cooperar en la realización de una determinada actividad conjunta, acompañada de un sistema de compartición de los beneficios, riesgos y gastos derivados de tal actividad, de lo que colige entonces que la causa contractus que inspira a este negocio jurídico, de acuerdo con la más autorizada doctrina, tiene que ver con la realización de una empresa común, para la cual los sujetos se unen o articulan, capitalizando las ventajas comparativas derivadas de la especialidad y las características particulares de cada uno, pero advirtiendo, además, que los riesgos derivados de tal empresa serán también asumidos conjuntamente por los diferentes intervinientes, sin perjuicio de diversos esquemas de repartición y financiación. Ahora bien, dada su atipicidad legal, el de riesgos compartidos es un contrato cuyos moldes, contornos o cauces no han sido estructuralmente definidos por la Ley colombiana. Por esa razón, en un todo de acuerdo con el potísimo principio de la autonomía privada, que se torna aún más solar en tratándose de contratos atípicos, las partes gozan de un amplio margen de libertad en su configuración y en el clausulado que lo integra en cada caso particular”

Se reitera entonces que la naturaleza de asociación se cimenta sobre la base de los aportes reembolsables y no reembolsables, durante el tiempo de la asociación y los riesgos compartidos derivados de la naturaleza misma del aporte que efectúa cada parte.

En cuanto a la procedencia de la aplicación del AIU, indica nuestra asesoría tributaria que no se cumplen los supuestos que darían lugar a esto, para lo cual transcribimos apartes del concepto adjunto:

“(…) jurídicamente no estamos ante un contrato de servicios temporales, pues no se cumplen las condiciones descritas en el artículo 462-1 y 468-3 numeral 4 del Estatuto Tributario, por lo tanto, no se causa el hecho generador del IVA bajo la modalidad de AIU.

Es necesario considerar que para la prestación de los servicios a los que se refiere la norma debe existir un acuerdo de voluntades entre las partes que contenga los elementos Mínimos en cuanto a las obligaciones de las partes y el precio de los mismos; es decir, que exista un contrato verbal o escrito. Además, en conformidad con la sentencia del 26 de febrero de 2020⁹, el consejo de estado consideró que el Código Civil y el Código de Comercio no definen el contrato de prestación de servicios, pero que puede afirmarse que versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de tareas en razón de la experiencia, la capacitación y la formación de una persona en determinada materia, sin subordinación y por un tiempo determinado, recibiendo en contraprestación unos honorarios. Expuso además que, las sentencias del 2 de febrero de 2017 y del 27 de junio de 2018¹⁰ indicaron que un contrato califica como de colaboración empresarial cuando se cumplen los siguientes requisitos: i) que los contratantes conserven su individualidad jurídica, ii) existe unidad de propósito, iii) aportan activos, bienes en especie o industria para el desarrollo del proyecto común, y iv) delimitan la forma en que se asumirán los riesgos y se distribuyen los resultados. Además, precisó que cada parte debe registrar los ingresos, costos y gastos en la proporción de su aporte. También señaló que la sentencia del 15 de octubre de 2020¹¹ indicó que las cuentas en participación es un contrato típico mercantil, es un negocio jurídico colaborativo que no da lugar a la creación de una nueva persona jurídica, que tiene como objetivo que dos o más sujetos toman interés en una o varias operaciones mercantiles que se ejecuta por uno de ellos en su solo nombre y bajo su crédito personal, con cargo de rendir cuenta y dividir con sus partícipes las ganancias o pérdidas en la proporción que convenga. En ese sentido se desvirtúa la figura jurídica de contrato de prestación de servicios temporales, considerando que no hay una obligación de hacer para la ejecución de tareas en razón de la experiencia, capacitación y formación de una persona en determinada materia, como lo requieren los contratos de prestación de servicios. Toda vez que el suministro de personal por parte de ALAS, constituye un aporte, como aliado estratégico, acordado por las partes, en virtud del principio de autonomía de la voluntad descrito en la cláusula SEGUNDA, del modificatoria 9, AL CONTRATO DE COLABORACION EMPRESARIAL SUSCRITO ENTRE LA CIAC S.A. Y AEROLABOROR (sic). Además, los contratantes conservan su individualidad jurídica, existe unidad de propósito, aportan activos y delimitan los riesgos asumidos, cumpliendo con los requisitos legales de un contrato de colaboración empresarial”

Por lo anterior, consideramos que este no debe constituirse en un hallazgo de auditoría, pues se encuentra plenamente demostrado en la naturaleza del contrato, que no se está por fuera de lo que jurídicamente es viable pactar” (...)”²⁰

Análisis de la respuesta por parte del equipo auditor de la CGR

“(…) La CIAC hace un recuento de los elementos del contrato de colaboración empresarial, a partir de la doctrina de la Cámara de Comercio de Bogotá, para concluir que es posible jurídicamente y el lícito pactar el reembolso de gastos en este tipo de contratos.

Al respecto, se aclara que la CGR en ningún momento ha reprochado la legalidad o no de los reembolsos de los gastos en los contratos de colaboración empresarial, sin embargo, si se llama la atención sobre el cumplimiento de los elementos determinados por la jurisprudencia para los contratos de colaboración empresarial, que se insiste en que no se advierten en el negocio jurídico pactado por la CIAC con ALAS.

²⁰ Ibidem 12

En cuanto a los aportes, el Diccionario de la Real Academia Española, los define como: “Contribución, participación, ayuda”; así mismo el artículo 18 del Estatuto Tributario determina que en los contratos de colaboración empresarial: “Las partes en el contrato de colaboración empresarial, deberán declarar de manera independiente los activos, pasivos, ingresos, costos y deducciones que les correspondan, de acuerdo con su participación en los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos incurridos en desarrollo del contrato de colaboración empresarial.”

De acuerdo con lo señalado y revisadas las liquidaciones del contrato suscrito con ALAS, se observa que ALAS no realiza aportes, ya que los gastos y costos en que incurre para el desarrollo del objeto del negocio jurídico, todos son reembolsados por la CIAC, por lo que no se evidencia este elemento de este tipo de negocios.

Conforme al marco jurídico expuesto, la observación de la CGR no objeta la posibilidad de que se pacten o no aportes, o que la entidad celebre contratos de colaboración empresarial o no. El centro de la observación se deriva de los términos en los cuales se están pactando algunos contratos, como el contrato de Colaboración con AEROLABOR- ALAS, que tal y como se desprende del tratamiento tributario que se le dio en la vigencia 2024, consiste en que el reembolso por el suministro de personal por parte del aliado, así como los gastos de administración como porcentaje pactado de la nómina, son una prestación con rendimiento garantizado y por ende la prestación de un servicio remunerado, por lo que legalmente no puede considerarse aporte.

Ahora bien, en lo que respecta a la distribución de los riesgos, afirma la entidad que corresponde a los aportes realizados por cada uno en el contrato objeto de la observación, sin embargo, como se ha manifestado no se evidencian aportes de ALAS, como para poder aceptar esta afirmación.

Frente a la autonomía de la voluntad para realizar este tipo de acuerdos en los que se pacte el reembolso de todos los costos y gastos, en materia de contratación estatal, no es ilimitada, debido a que el Consejo de Estado, ha determinado que la autonomía de la voluntad en contratación estatal no tiene la amplitud que en el derecho privado, toda vez que debe articularse con el principio del interés general y en la búsqueda de los fines de la contratación estatal, concepto que ya había sido expresado en otras oportunidades por el Consejo de Estado¹³.

Por lo tanto, aunque la autonomía de la voluntad es angular en los negocios jurídicos, esta no tiene la misma amplitud en la contratación estatal que en el derecho privado, ya que se debe tener en cuenta el principio del interés general y respetando las limitaciones que determine el ordenamiento jurídico y aunque a la CIAC no le es aplicable el estatuto de contratación estatal, si los principios de la función administrativa y debe tener en cuenta esta limitación.

Por último, frente al concepto del experto tributario de la CIAC, se reitera lo señalado en el análisis de la respuesta del hechos No 1, en el que advirtió que la Subdirección de Normativa y Doctrina de la DIAN, actúa como autoridad doctrinal nacional en materia tributaria en lo de competencia de la entidad¹⁴ y los conceptos expedidos por la DIAN, constituyen interpretación oficial y obligatoria para los funcionarios de la entidad y aunque no son obligatorios para los contribuyentes, son un criterio auxiliar de interpretación¹⁵. Así las cosas, señalado la entidad llamada a interpretar las normas tributarias es la DIAN y sus conceptos son criterios auxiliares, por lo tanto, no puede aceptarse la nueva interpretación realizada por el experto tributario, sin tener en cuenta tanto la normatividad tributaria. (...)”²¹

Análisis de la Condición No. 2

Menciona la condición expuesta como criterio la jurisprudencia del Consejo de Estado Sentencia con radicado 25000-23-37-000-2020-00225-01 (27982), en la que se hace referencia al concepto

²¹ Ibidem 11

demarcado en la sentencia 25000-23-37-000-2015-00855-01 emitida por la misma corporación en la cual se indica:

“(...) los elementos que identifican a los contratos de asociación, siendo estos: Los contratos de colaboración empresarial, categoría en la que se inscribe el de unión temporal, son negocios jurídicos atípicos en el derecho colombiano, por cuanto carecen de un régimen legal que de manera particular preceptúe su funcionamiento y sus elementos esenciales y naturales. Pese a estar desprovistos de un régimen específico, los contratos de colaboración gozan de tipicidad social para instrumentalizar los acuerdos en los que varios agentes, careciendo de ánimo societario, unen sus esfuerzos, conocimiento y capacidad técnica para la gestión de intereses recíprocos en la ejecución de uno o varios proyectos. En la categoría se enmarcan negocios jurídicos con distintas denominaciones que tienen en común: (i) la pluralidad de partícipes; (ii) la identidad de fines; (iii) el beneficio económico común; (iii) la contribución; (iv) la ejecución continuada; y (v) la temporalidad del negocio jurídico. (...)”

Así, relacionando los aspectos anteriores, el equipo auditor esgrime tres hechos que contrasta con lo mencionado por la jurisprudencia, temas que concretamente corresponden con:

- a) Cláusula segunda del contrato referente a los Aportes del Aliado estratégico.
- b) Acuerdo operativo en lo referente a costos y gastos reembolsables.
- c) Clausula cuarta del contrato referente al plazo de ejecución y asunción de riesgos.

En cuanto al primer hecho y el segundo, es importante indicar que el porcentaje del 7.3% por concepto de administración comporta un reembolso parcial por gestión operativa en los términos del contrato, de igual forma es un reembolso de gastos administrativos, previamente pactados, justificados y que están sujetos a documentación (como lo exige el acuerdo operativo), lo cual incluye papelería, transporte, EPS, costos bancarios, identificación del personal, etc., todos gastos necesarios para ejecutar el aporte técnico ofrecido.

Ahora bien, el mencionado reembolso, conforme con el contrato, no pretende garantizar rentabilidad ya que la utilidad real dependerá de lo acordado en acta previa (según la cláusula octava), la ejecución del contrato y el resultado económico del mismo como se vio en la condición anterior.

En cuanto a la temporalidad, el contrato fue suscrito en el año 2012 con una duración inicial de tres (3) años. Sin embargo, a lo largo de su ejecución, se han suscrito diversas prórrogas sustentadas en situaciones debidamente justificadas, tales como la suscripción de contratos por parte de CIAC S.A.S. con una vigencia superior al plazo inicialmente pactado, la aparición de nuevas disposiciones tributarias, y la necesidad de preservar el equilibrio contractual, entre otros factores relevantes que se pudieron observar en el archivo contractual.

Cabe resaltar que la cláusula cuarta del contrato establece expresamente que *“el contrato podrá prorrogarse por el período de tiempo que de común acuerdo determinen las partes y siempre que se evidencien beneficios económicos y misionales que favorezcan a ambos”*, lo cual respalda jurídicamente las prórrogas efectuadas.

De igual forma, como ya se ha dicho conforme con la cláusula octava de contrato, es posible afirmar que el reconocimiento de utilidades o pérdidas se realizará de conformidad con los criterios y porcentajes señalados en las modalidades general y excepcional, comportando en conjunto con el clausulado una estructura de riesgo compartido basado en participación en utilidades o pérdidas, no garantía de ingresos, aportes materiales y humanos por cuenta y riesgo

del aliado, reembolsos condicionados y no automáticos, participación proporcional según ejecución.

Así las cosas, del análisis realizado y conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, se concluye que el contrato celebrado entre CIAC S.A. y ALAS S.A.S, evidencia la naturaleza jurídica de un contrato de colaboración empresarial, caracterizado por la pluralidad de partícipes, la contribución conjunta, la temporalidad y el riesgo compartido; los reembolsos del 7.3% por gastos de administración no constituyen un rendimiento garantizado ni una renta fija, sino la recuperación parcial y debidamente documentada de costos operativos, necesarios para ejecutar el aporte técnico del aliado. Asimismo, la utilidad final está sujeta al resultado económico del proyecto, pactado previamente mediante actas, sin garantía de ingresos. Finalmente, la extensión del contrato está jurídicamente sustentada en cláusulas contractuales y en la necesidad de mantener el equilibrio económico del acuerdo, sin desvirtuar su carácter asociativo, ni transformarlo en una prestación de servicios gravada con IVA.

De esta forma conforme con lo expuesto, se concluye que la condición nro. 2 del Hallazgo 1, no cuenta con un criterio de auditoría objetivo y fiable en los términos de la Guía de Auditoría de Cumplimiento²², al no observarse de manera neutral y confiable el incumplimiento de los preceptos normativos que conllevan a la consecuencia expuesta por el equipo auditor.

Condición No 3 Contraprestaciones mutuas en contrato de colaboración empresarial

“(…) El artículo 209 de la Constitución Política, señala que la función administrativa, a cargo de las entidades y personas que prestan sus servicios en favor de los cometidos del Estado, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

A su vez, el artículo 3 del CPACA define los principios de la función administrativa, entre los cuales se encuentra el principio de moralidad, según el cual todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

El modificadorio No 8 del 21 de marzo de 2023, señala en su cláusula octava las disposiciones sobre reparto de utilidades y pérdidas, indicando que en los eventos en los cuales el aporte del aliado es inferior al 50%, su utilidad será igual al porcentaje de su participación o hasta el 25% del valor de la utilidad con el cliente; si la participación del aliado es igual o superior al 50%, la utilidad será hasta del 55% del valor de la utilidad. Para tales efectos, el parágrafo primero dispone que la participación se medirá sobre el costo de las actividades relacionadas por cada parte. Igual disposición se mantiene en el modificadorio 9 del 24 de noviembre de 2023.

Conforme se determinó en el hecho anterior, la Contraloría estableció que no existen aportes por parte de ALAS al denominado contrato de colaboración empresarial, habida cuenta que las actividades acordadas como aporte, se reembolsan en su totalidad y los gastos de administración obedecen a actividades consideradas como rendimientos garantizados, razón por la cual dichas actividades no deben ser susceptibles de contabilizarse como aportes, a efectos de tasar la participación del aliado en la distribución de utilidades, en los términos del parágrafo primero. No obstante lo anterior, la CIAC ha venido efectuando la distribución de utilidades en las ordenes de servicio que han desarrollado el contrato de colaboración

²² GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI, pág. 18.

empresarial, tasando la participación del Aliado en un porcentaje superior al 50%, reconociendo como aportes los gastos de personal por concepto de horas hombre que vienen siendo reembolsados y se encuentran catalogados como venta de servicios, configurando de esta forma una posición contractual lesiva a los intereses de la CIAC y por ende al interés general, pues lleva a que en la práctica la CIAC renuncie en favor de un particular, a la acusación y recibo de unas utilidades fruto de su actividad comercial, pagando a quien funge como Aliado una participación en utilidades por los conceptos que ya fueron remunerados como reembolso de gastos y porcentajes por costos de administración.

La estructuración de un acuerdo comercial en los términos expuestos representa una contravención directa a los artículos 209 de la Constitución Política, 3 de la Ley 1437 de 2011 y numeral 3 del artículo 54 de la ley 1952 de 2019, por lo que este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario⁸, penal (sobre el hecho No 1) y otra incidencia para trasladar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN¹⁰ (hecho No 1).

Respuesta de la entidad

“(…) Teniendo en cuenta que el equipo auditor a partir de la presunción del hecho 2 en la cual señala que al ser reembolsable el valor de la nómina del personal que presta el soporte técnico, así mismo los gastos de administración por un valor equivalente al 7.3% sobre el valor de la nómina, estos factores no constituirían un aporte por parte de ALAS, sustrayendo uno de los requisitos que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado como elementos de este tipo de contratos, y en consecuencia catalogando los aportes como una enajenación o prestación de servicio, constituyendo para el caso de los gastos de administración un rendimiento garantizado, corresponde determinar si efectivamente los aportes constituyen realmente una prestación de servicios a favor de la CIAC S.A. o por el contrario son la contribución del aliado al objeto propuesto en el negocio jurídico celebrado entre las partes.

Tal y como se desarrolló en la respuesta al hecho 2, no existe prohibición legal que impida reconocer por concepto de reembolso los aportes acordados por los asociados en un contrato de colaboración empresarial, toda vez que la finalidad del negocio jurídico si bien no supone una contraprestación mutua entre los contratantes, si busca un beneficio final del proyecto a ejecutar para el cual se asocian, en consecuencia es pertinente señalar que el reembolso de los aportes no es otra cosa que el reconocimiento de los costos y gastos al que tienen derecho los asociados dentro de la estructura financiera del proyecto a ejecutar.

Adicionalmente, el equipo auditor determina que al reconocerse una participación del aliado en la repartición de utilidades se estaría constituyendo un enriquecimiento sin causa a favor de ALAS, partiendo de la premisa que, al reconocer el costo y gasto, esto se catalogaría como una venta de servicios, frente a este argumento es procedente realizar la siguiente aclaración:

La comercialización, venta, distribución, o cualquier tipo de modelo o negocio jurídico tiene como finalidad el percibir una utilidad, fruto o ganancia además de la recuperación de los costos y gastos en los que se incurren para la celebración y ejecución de dicho negocio jurídico, esta finalidad no es distinta en los contratos de colaboración empresarial, en la que los asociados ponen a disposición del proyecto a ejecutar unos aportes que tienen unos costos y gastos que necesariamente afectan la estructura económica del proyecto,

Ahora bien, frente a la utilidad, fruto o ganancia, esta solo es reconocida al momento de realizar el estado de resultado del proyecto o para el caso en particular al finalizar la ejecución de los contratos celebrados con terceros.

No es conveniente concluir que existe un enriquecimiento sin causa a favor de aliado, teniendo en cuenta que no se cumplen los presupuestos de la teoría del enriquecimiento sin causa ampliamente desarrollados por el Consejo de Estado a saber: i) un enriquecimiento de la parte beneficiada; ii) un correlativo empobrecimiento de la parte afectada; iii) una relación de causalidad entre los anteriores, y iv) la ausencia de causa o título jurídico.

Para el caso del contrato de colaboración empresarial suscrito entre CIAC S.A. y ALAS, se tiene que existe un enriquecimiento correlativo, teniendo en cuenta que dentro de la estructura financiera se contempla la recuperación de costos y gastos de las partes asociadas, así como un porcentaje de utilidades para cada uno, así mismo la causa o título jurídico está representada en el contrato de colaboración empresarial suscrito por las partes atendiendo los principios de: autonomía de la voluntad, libertad de formas, libertad de contenido, libertad de asociación, buena fe, así como los principios de la función administrativa aplicable a la CIAC S.A. atendiendo su régimen contractual.

En consecuencia, se considera que no es conveniente concluir que el derecho a recuperar los costos y gastos en los que se incurren en un negocio jurídico, propiamente en un contrato de colaboración empresarial, es razón suficiente para señalar que el contrato ha mutado o degenerado en una comercialización, enajenación o venta de servicios, toda vez que se estaría desconociendo el derecho de aliado a percibir una utilidad, máxime cuando el ordenamiento jurídico no impone una prohibición para que en estos contratos atípicos se reconozcan o reembolsen los costos y gastos a favor de las partes.”

Análisis de la respuesta por parte del equipo auditor de la CGR

“(…) En su respuesta, la entidad insiste en calificar la remuneración por la nómina brindada y los costos de administración reconocidos, como aportes tasables al interior del contrato de colaboración empresarial, situación que el propio estatuto tributario, la DIAN en sus conceptos e incluso las entidades involucradas, coincidieron en reconocer como venta de servicios Inter partes.

La entidad con su exposición considera que en la distribución de utilidades, basada en el reconocimiento de pago de servicios como aportes, acarrea un enriquecimiento correlativo, cuando la CGR advirtió que además de los aportes ya objetados, no se evidencia en la ejecución del contrato de colaboración empresarial, ningún otro tipo de aporte que explique el monto de utilidades al que el contratista colaborador se viene haciendo acreedor, suma que por la fórmula por la cual se viene tasando, le entrega al aliado el 50% de utilidad de cada una de las órdenes a través de las cuales se suministra personal a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

*Por último, el órgano de control no desconoce el derecho que tienen los contratistas de obtener utilidad en el ejercicio de su objeto social, sin embargo no se advierte el fundamento de la CIAC S.A., para pactar un contrato de asociación en donde los aportes que se debe entregar una de las partes, se le reconocen en su totalidad, más los costos y gastos en que incurre para el desarrollo del objeto del acuerdo, teniendo en cuenta que el artículo 18 del estatuto tributario determina que “Las partes en el contrato de colaboración empresarial, deberán declarar de manera independiente los activos, pasivos, ingresos, costos y deducciones que les correspondan, **de acuerdo con su participación en los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos incurridos en desarrollo del contrato de colaboración empresarial.**”.*

Es decir, que conforme la normatividad existente sobre este tipo de contratación y los elementos determinados por la jurisprudencia sobre estos, se reitera que no se advierte que la realidad jurídica del contrato se enmarque en uno de colaboración empresarial, y de acuerdo con el principio de la supremacía de la realidad sobre las formas es que la CGR ha realizado el análisis del contrato.

No obstante, lo anterior, en lo que respecta a los elementos del enriquecimiento sin causa, se acepta la respuesta de la entidad y esta parte del hecho tres se elimina de la observación.

De acuerdo con lo anterior, la observación se modifica y se configura como hallazgo con las mismas connotaciones. (...)”²³

Análisis de la Condición No. 3

De acuerdo con el aporte documental observado el clausulado contractual refleja una estructura de colaboración basada en: autonomía de la voluntad; ejecución de actividades especializadas

²³ Ibidem 11

que generan valor; reparto proporcional de riesgos y beneficios y esquemas de verificación en la ejecución financiera.

De acuerdo a lo anterior, y a simple vista no es posible afirmar que exista desviación de recursos, falta de justificación en los pagos, ni un favorecimiento indebido de un particular. Por el contrario, el contrato se ajusta al interés general, mediante la ejecución eficiente de actividades que la CIAC S.A.S no podría desarrollar internamente y a nivel nacional sin incurrir en mayores costos.

En cuanto al principio de moralidad, mencionado como criterio por el equipo auditor de la CGR, es preciso indicar que el artículo 3° del CPACA establece la moralidad como principio de la actuación administrativa, a su paso el control de legalidad de los actos contractuales y la declaración de su nulidad por violación al principio de moralidad, corresponde exclusivamente a la jurisdicción contenciosa administrativa, conforme al artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

La moralidad no es un estándar absoluto ni objetivo; es un concepto jurídico indeterminado, lo que significa que requiere interpretación judicial, con base en hechos probados y no en apreciaciones subjetivas, por lo tanto, la moralidad administrativa no es una noción abstracta, sino un concepto jurídico que debe concretarse a partir de parámetros objetivos, verificables y compatibles con el ordenamiento jurídico. Su aplicación exige una valoración legal y probatoria conforme a las garantías del debido proceso²⁴, motivo por el cual no simplemente al invocar dicho precepto se puede entender la vulneración de este, por lo que no es dable calificar como “lesiva” la ejecución del contrato sin que medie prueba de afectación patrimonial.

Ahora bien, esgrime el equipo auditor como criterio el principio de economía que de acuerdo con los hechos narrados fundamenta en: “(...) *que en la práctica la CIAC renuncie en favor de un particular, a la acusación y recibo de unas utilidades fruto de su actividad comercial..(...)*”, sin embargo del material probatorio observado no hay evidencia de que la CIAC haya renunciado a utilidad alguna dado que el contrato ha sido ejecutado con base en cláusulas aprobadas por ambas partes y responde a una lógica de colaboración estratégica.

Del material probatorio analizado se evidencia que el contrato se enmarca dentro de una relación de colaboración, con reparto de riesgos, justificación de pagos y sin soportes que puedan probar una desviación de recursos, ni favorecimiento de alguno de las partes de manera indebida.

No se acredita violación al principio de moralidad ni renuncia a utilidades por parte de CIAC S.A., por lo que los señalamientos del equipo auditor carecen de sustento objetivo.

De esta forma, la condición No. 3 del hallazgo 1, no cuenta con un criterio ajustado a la condición presentada, pues al comparar los preceptos normativos con la condición, como se observó, no es posible indicar que la situación evaluada se ajustara a los criterios en los términos del deber ser, lo anterior de conformidad con el documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR,²⁵ pues los documentos contractuales allegados dan

²⁴ CONSEJO DE ESTADO SECCION TERCERA 41001-23-31-000-2010-00418-02

“(…) La moralidad administrativa constituye un concepto jurídico indeterminado -o norma en blanco-, de allí que corresponda al operador judicial, en cada caso concreto, concretar su contenido y alcance de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la vulneración o amenaza endilgada. (...)”

²⁵ PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS Y ASPECTOS GENERALES PARA LAS AUDITORÍAS EN LA CGR EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES - ISSAI

cuenta de la ejecución del mismo dentro de los propios preceptos legales que enmarcan los contratos de colaboración empresarial, como se vio a lo largo del análisis aquí realizado.

Conclusión General

En consideración al análisis anteriormente expuesto, se concluye que el hallazgo No. 1, relacionado con el contrato *de colaboración empresarial suscrito entre la CIAC S.A.S y AEROLABOR*, se desvirtúa y retira del contenido del informe final de auditoría sujeto a revisión.

Esta decisión se fundamenta en la inexistencia de las tres condiciones inicialmente establecidas, lo que resulta en la falta de evidencia técnica y jurídica que respalde la existencia del hallazgo.

Esta evaluación se ha llevado a cabo conforme a los criterios de suficiencia, pertinencia e idoneidad, tal como lo estipulan la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR y las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI).

“(…) HALLAZGO 2: CAPACIDAD PARA ASUMIR OBLIGACIONES CONTRACTUALES DE SUMINISTRO DE PERSONAL (D Y OI)

“ARTICULO 71. Es empresa de servicios temporales aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas el carácter de empleador.”

Por su parte, el artículo 2.2.6.5.10 del Decreto 1072 de 2015 contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.6.5.10. Prohibiciones. No podrán ejercer la actividad propia de las Empresas de Servicios Temporales, aquellas que tengan objeto social diverso al previsto en el artículo 71 de la Ley 50 de 1990; las que no estén debidamente autorizadas por el Ministerio del Trabajo para el desempeño de esa labor, tales como las dedicadas al suministro de alimentación, realización de labores de aseo, servicio de vigilancia y mantenimiento; tampoco la podrán realizar las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, las Empresas Asociativas de Trabajo y los Fondos Mutuales o similares.

La Fuerza Aérea Colombiana celebró con la CIAC el contrato 174-00-A-COFAC-CODAF-2022, cuyo objeto es la prestación de SERVICIOS DE MANTENIMIENTO PROGRAMADO (RUTINA) Y MANTENIMIENTO NO PROGRAMADO (NO RUTINA) DE LAS AERONAVES, SISTEMAS DE ARMAMENTO AÉREO, SERVICIOS DE INGENIERIA, CERTIFICACIÓN Y CALIBRACIÓN DE LOS EQUIPOS Y HERRAMIENTAS ASIGNADOS A LA FUERZA AÉREA COLOMBIANA.

Dentro de las obligaciones pactadas, la CIAC en su calidad de entidad contratista, se comprometió a suministrar un personal mínimo para la prestación de los servicios de reparación y mantenimiento, incluyendo en el anexo técnico del contrato el perfil solicitado y la cantidad mínima de personal requerida en cada unidad militar, según sus necesidades de personal. Para ello, el anexo técnico del contrato señala la forma en que se coordinará y requerirá las necesidades tasadas en horas hombre para los trabajos solicitados.

Según se logró establecer en los soportes de los informes de ejecución y visitas efectuadas a unidades militares, los supervisores técnicos de cada unidad militar certificaban las actividades realizadas por el personal destinado por la CIAC durante la jornada diaria de 8 horas contratada por la Fuerza Aérea, y solo los inspectores de la entidad contratante certificaban la idoneidad de los trabajos desarrollados por los técnicos asignados en cumplimiento del contrato.

De la misma manera se estableció que los técnicos destinados para la atención del contrato con la Fuerza Aérea, ostentan la condición de empleados de empresas que tienen suscritos con la CIAC contratos de colaboración empresarial o contratos de cuentas en participación¹⁶, en los cuales dichas empresas se

comprometen a suministrar el mencionado personal técnico a nombre de la CIAC, a cambio del reembolso de los costos de nómina del personal y un porcentaje de costos de administración, sin perjuicio de la participación en las utilidades generadas desde el contrato principal.

Las obligaciones contractuales requeridas por la Fuerza Aérea Colombiana y atendidas por la CIAC, por medio del suministro de personal técnico a través de la modalidad hora hombre, provisto a su vez por los aliados de la CIAC en contratos implementados para tal fin, se configuran como una modalidad de intermediación laboral, definida por el artículo 71 de la Ley 50 de 1990, como aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas el carácter de empleador.

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 2.2.6.5.10., del Decreto 1072 de 2015, la contratación de servicios temporales solo puede ser atendida por empresas con objeto social exclusivo y autorizadas por el Ministerio de Trabajo, situación que impediría tanto a la CIAC como a sus aliados, contar con competencia legal o estatutaria para contratar la provisión de empleados en misión a la Fuerza Aérea Colombiana.

Aunado a lo anterior, es menester tener en cuenta que el servicio de intermediación laboral es hecho generador de IVA sobre el AIU de este tipo de contratos, como lo determina el artículo 462-1 del estatuto tributario¹⁷ y el artículo 11 del Decreto 1794 de 2013, que señala: *En la prestación de los servicios expresamente señalados en los artículos 462-1 y 468-3 numeral 4 del Estatuto Tributario, en los que no se hubiere establecido la cláusula AIU, o esta fuere inferior al 10%, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto sobre las ventas será igual al 10% del valor total del contrato o el 10% del valor total de la remuneración percibida por la prestación del servicio, cuando no exista contrato*". Teniendo en cuenta la normatividad mencionada, el valor que se debe tener como base gravable de este impuesto es el 10% del valor del contrato, recursos que se habría dejado de recaudar ya que en la liquidación de utilidades no se advierte que se tenga en cuenta este concepto.

La estructuración de un acuerdo comercial en los términos expuestos, representa una contravención directa al artículo 77 y siguientes de la Ley 50 de 1990 y a los artículos 2.2.6.5.10 y siguientes [del Decreto 1072 de 2015].

Lo descrito se genera por una inadecuada utilización de las diferentes tipologías contractuales. Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y con otra incidencia para trasladar a la DIAN para lo de su competencia. (...)”²⁶

Respuesta de la CIAC S.A

“(…) En cuanto a la naturaleza y objeto del contrato o servicios, se tiene que la alianza estratégica es un contrato de colaboración empresarial en el cual dos o más partes conservan su individualidad jurídica y aúnan esfuerzos para un propósito común, como maximizar la calidad de los servicios o ampliar cobertura. En este tipo de alianza, las partes no forman una sociedad, sino que combinan sus capacidades, experiencia y recursos (que pueden incluir mano de obra, aunque no de manera exclusiva) para ejecutar un proyecto específico.

En el caso de la Alianza Estratégica entre la Empresa Aerolabor & Soporte SAS – ALAS SAS – y la Corporación de la Industria Aeronáutica colombiana S.A. – CIAC S.A. – en los aportes está entre otros, por parte del aliado estratégico la MANO DE OBRA con personal idóneo y calificado requerido para la prestación de los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves derivados de los contratos aportados por la CIAC S.A.

²⁶ Ibidem 12

En cuanto a las Empresas de Servicios Temporales – EST –, se trata de una figura regulada específicamente en la ley 50 de 1990 y reglamentada por el Decreto 4369 de 2006, y su objeto es suministrar trabajadores a terceros (empresa usuaria) para situaciones concretas y limitadas en el tiempo, como labores ocasionales, reemplazos o aumentos de producción. Las EST son empleadores directos del personal que asignan en misión a la empresa usuaria.

Del propósito y alcance en cada caso, se tiene que con la Alianza estratégica existe un fin común entre las partes y no es un contrato limitado exclusivamente a la provisión de personal, sino que abarca una relación de colaboración más amplia. Con la Empresa de Servicios Temporales, el propósito es brindar soluciones específicas relacionadas con la provisión de mano de obra temporal, enmarcadas estrictamente dentro de las tres situaciones previstas por la ley, no tiene un fin de colaboración estratégica ni involucra aportes de recursos adicionales.

De la regulación específica se tiene que para los contratos de colaboración empresarial – alianza estratégica, no existe regulación específica en Colombia, pero se fundamenta en la autonomía de la voluntad de las partes, siempre que no contravengan disposiciones legales y su clausulado debe delimitar con claridad las obligaciones y derechos de cada parte. Las Empresas de Servicios Temporales en cambio se encuentran reguladas en la Ley 50 de 1990 y su decreto reglamentario 4369 de 2006 y requieren una autorización previa del Ministerio de Trabajo para operar. Su alcance y límites se encuentran definidos en la ley para evitar desnaturalizar la relación laboral o sustituir trabajadores permanentes.

En conclusión, el contrato de alianza estratégica suscrito entre ALAS SAS y CIAC S.A., que tiene como objeto el aunar esfuerzos para optimizar la prestación de servicios de mantenimiento aeronáutico que incluye soporte logístico y técnico, este último con personal capacitado, que tiene un enfoque de colaboración entre partes sin que se constituya una persona jurídica independiente de sus integrantes y que no implica que una de ellas actúe como intermediario laboral pues no es la naturaleza del contrato. En cambio, una EST está destinada exclusivamente a la provisión de trabajadores temporales bajo condiciones específicas y claramente reguladas para tres eventos específicos, asumiendo una relación laboral directa con dichos trabajadores.

En mérito de lo expuesto, y reiterando lo expuesto en diversos acápites anteriores de la respuesta, este contrato de colaboración empresarial tiene naturaleza mercantil, no laboral, y cumple además con los supuestos legales de objeto y causa lícita, respetando el orden público, no contraviniendo leyes y siendo viable pactar aportes como soporte técnico, sin que se constituya en un contrato de intermediación con naturaleza del orden laboral.

Por lo tanto, respetuosamente solicitamos se desestime el presente hallazgo y su impacto. (...) ²⁷

Análisis de la respuesta por parte del equipo auditor de la CGR

“(…) La entidad hace un recuento de las características del contrato de colaboración empresarial y de intermediación laboral, para luego concluir que el contrato con ALAS S.A.S., tiene como objeto el aunar esfuerzos para optimizar la prestación de servicios de mantenimiento aeronáutico que incluye soporte logístico y técnico, este último con personal capacitado, que tiene un enfoque de colaboración entre partes sin que se constituya una persona jurídica independiente de sus integrantes y que no implica que una de ellas actúe como intermediario laboral pues no es la naturaleza del contrato.

Al respecto, lo primero es un recuento de las normas aplicables en este caso:

Código de Comercio

ARTÍCULO 99. <CAPACIDAD DE LA SOCIEDAD>. La capacidad de la sociedad se circunscribirá al desarrollo de la empresa o actividad prevista en su objeto. Se entenderán incluidos en el objeto social los

²⁷ Ibidem 13

actos directamente relacionados con el mismo y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad.

ARTÍCULO 899. <NULIDAD ABSOLUTA>. Será nulo absolutamente el negocio jurídico en los siguientes casos:

- 1) Cuando contraría una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa;
- 2) Cuando tenga {causa u objetos ilícitos}, y
- 3) Cuando se haya celebrado por persona absolutamente incapaz.

Decreto 4369 de 2006:

Artículo 2º. Definición de Empresa de Servicios Temporales. Empresa de Servicios Temporales "EST" es aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la Empresa de Servicios Temporales, la cual tiene con respecto de estas el carácter de empleador.

Artículo 4º. Trabajadores de planta y en misión. Los trabajadores vinculados a las Empresas de Servicios Temporales son de dos (2) categorías: Trabajadores de planta y trabajadores en misión. Los trabajadores de planta son los que desarrollan su actividad en las dependencias propias de las Empresas de Servicios Temporales.

Trabajadores en misión son aquellos que la Empresa de Servicios Temporales envía a la s dependencias de sus usuarios a cumplir la tarea o servicio contratado por estos. Se entiende por dependencias propias, aquellas en las cuales se ejerce la actividad económica por parte de la Empresa de Servicios Temporales.

Artículo 7º. Trámite de autorización. La solicitud de autorización de funcionamiento de la Empresa de Servicios Temporales deberá ser presentada por su representante legal, ante el funcionario competente de la Dirección Territorial del Ministerio de la Protección Social del domicilio principal, acompañada de los siguientes documentos:

1. Escritura pública de constitución y certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio, en los que conste que su único objeto social, es contratar la prestación del servicio con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de las actividades de la empresa usuaria.
2. Balances suscritos por el Contador Público y/o el Revisor Fiscal, según sea el caso, y copia de los extractos bancarios correspondientes, a través de los cuales se acredite el capital social pagado, que debe ser igual o superior a trescientas veces el salario mínimo legal mensual vigente al momento de la constitución.
3. El reglamento de trabajo de qué trata el artículo 85 de la Ley 50 de 1990.
4. Formatos de los contratos de trabajo que celebrarán con los trabajadores en misión y de los contratos que se suscribirán con los usuarios del servicio.
5. Póliza de garantía, conforme se establece en el artículo 17 del presente decreto.

El Ministerio de la Protección Social a través de la Dirección Territorial Respectiva, dispone de treinta (30) días calendario contados a partir del recibo de la solicitud, para expedir el acto administrativo mediante el cual autoriza o no su funcionamiento, decisión contra la que proceden los recursos de reposición y apelación.

El acto administrativo mediante el cual se autoriza el funcionamiento de la Empresa de Servicios Temporales deberá ser motivado y en él se indicará el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la ley y en el presente decreto.

En firme el acto administrativo, se procederá a informar de la novedad a la Dirección General de Promoción del Trabajo y a la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo del Ministerio de la Protección Social, en los formatos establecidos para el efecto.

El Ministerio de la Protección Social se abstendrá de autorizar el funcionamiento de la Empresa de Servicios Temporales, cuando no se cumpla con alguno de los requisitos señalados en el presente artículo; cuando alguno(s) de los socios, el representante legal o el administrador, haya pertenecido, en cualquiera de estas calidades a Empresas de Servicios Temporales sancionadas con suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento, en los últimos cinco (5) años.

Las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social mantendrán actualizada la información para consulta pública, acerca de las Empresas de Servicios Temporales autorizadas, sancionadas, canceladas, así como los nombres de sus socios, representantes legales y administradores.

Artículo 8º. *Contratos entre la Empresa de Servicios Temporales y la empresa usuaria. Los contratos que celebren la Empresa de Servicios Temporales y la usuaria deben suscribirse siempre por escrito y en ellos se hará constar que la Empresa de Servicios Temporales se sujetará a lo establecido en el Código Sustantivo de Trabajo para efecto del pago de salarios, prestaciones sociales y demás derechos de los trabajadores. Igualmente, deberá indicar el nombre de la compañía aseguradora, número de la póliza, vigencia y monto de la misma, con la cual se garantizan las obligaciones laborales de los trabajadores en misión.*

La relación entre la empresa usuaria y la Empresa de Servicios Temporales puede ser regulada por uno o varios contratos, de acuerdo con el servicio específico a contratar.

Cuando se celebre un solo contrato, este regulará el marco de la relación, la cual se desarrollará a través de las órdenes correspondientes a cada servicio específico. (...)”²⁸

Resolución 2021 de 2018 Ministerio de Trabajo

PRIMERO: *En el ejercicio de las actuaciones administrativas que se adelanten por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo, debe entenderse como intermediación laboral:*

a) El envío de trabajadores en misión para colocar temporalmente a empresas o instituciones en el desarrollo de sus actividades. Esta actividad únicamente podrá ser desarrollada por las empresas de servicios temporales según el artículo 71 de la ley 50 de 1990 y el decreto 4369 de 2006 hoy incorporado en el Decreto Único reglamentario No. 1072 de 2015. Por lo tanto, esta actividad no está permitida a ninguna persona natural o jurídica que no esté debidamente acreditada como Empresa de Servicios Temporales a través de una autorización otorgada por este Ministerio y solo se adelantará en los casos que la Ley así lo haya autorizada.

En el análisis del objeto contractual y su ejecución, se encontró que, a pesar de que el objeto está descrito como “Prestación de Servicios de Mantenimiento”, se evidencia de la ejecución de los contratos que, en la práctica, el servicio prestado por la CIAC corresponde a suministro de personal para realizar labores propias de CAMAN, a través de la colaboración empresarial desarrollada con ALAS.

Así las cosas, se observa que a pesar de la denominación del contrato, el objeto y finalidad del mismo, es el suministro de personal a través de la figura de horas hombre, actividad que no estaría enmarcada dentro del objeto social de la CIAC, pues a pesar de que la mano de obra suministrada es para mantenimiento de componentes aeronáuticos, esta figura puede entenderse como intermediación laboral, de acuerdo con la definición de la Resolución 2021 de 2018 del Ministerio del Trabajo, pues como se pudo evidenciar en los documentos contractuales se está enviando personal a la Fuerza Aérea a realizar actividades propias de la

²⁸ Ibidem

entidad, con las herramientas de la entidad contratante, con horarios de trabajo definidos por el contratante y con personal retirado de la fuerza.

Dicho lo anterior, la figura mencionada, regulada por la ley, solo puede ser suministrada por una Empresa de Servicios Temporales, reglamentadas por el decreto 4369 de 2006 y ni la CIAC S.A. ni la empresa AEROLABOR Y SOPORTE tienen como función u objeto social el de ser una Empresa de Servicios Temporales, por lo que ninguna de las dos empresas está habilitada para la prestación de los servicios de la forma en la que se evidencia en los contratos aquí reseñados.

Adicionalmente, con la respuesta se acepta que una de las obligaciones de las partes, en desarrollo del contrato de colaboración empresarial, es suministrar personal en misión para la atención de necesidades específicas de los clientes, pero que como no es la única obligación, no se caracterizaría como intermediación laboral bajo la figura de empresa de servicios temporales.

El suministro de personal en misión, que es la principal obligación dentro del contrato de colaboración, tiene una regulación especial, que no se diluye por estar inmersa como una de varias obligaciones dentro de un contrato mayor³, por el tratamiento que precisamente se le da a las relaciones laborales y a los derechos que pretende garantizar a los trabajadores en misión respecto a las necesidades pertinentes de las entidades contratantes. La configuración de la intermediación acarrea lo observado en materia tributaria, que no fue materia de pronunciamiento expreso por parte de la entidad.

Por lo expuesto y lo conceptuado por el Ministerio de Trabajo, el hallazgo se mantiene con connotación disciplinaria y otras incidencias, tanto a la DIAN como al Ministerio de Trabajo en desarrollo de su misión de inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios temporales. (...)”²⁹

Análisis de la Revisión:

Revisados los documentos soporte del hallazgo, puestos a disposición de la revisión, así como la comunicación de la observación emitida por parte de la CGR³⁰ y la respuesta brindada por la CIAC S.A.³¹, se realizará el análisis así:

Análisis de las Condiciones expuestas en el Hallazgo No.2.

Dado que el Hallazgo No. 2 condensa diversos aspectos bajo los cuales se sustentan los criterios expuestos, a continuación, se enuncian de manera ordenada los elementos abordados, con el fin de facilitar su análisis conforme a la estructura del hallazgo:

- a) La obligación contractual asumida por la CIAC S.A en relación con el suministro de personal técnico.
- b) La certificación de las actividades realizadas y los mecanismos de control de calidad establecidos.
- c) El origen del personal técnico, proveniente de empresas aliadas a través de contratos de colaboración empresarial.
- d) La posible configuración de intermediación laboral, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- e) Las eventuales consecuencias fiscales y legales derivadas de dicha intermediación, en especial en lo relacionado con el impuesto sobre las ventas (IVA).

²⁹ Ibidem 11

³⁰ Comunicación Observación No. 1 - SIGEDOC 2024EE0227772

³¹ RESPUESTA OBSERVACIONES COMUNICADO 2024EE0227772 - CIAC/ 3200 GRAJU No. CS2024001998 CS2024001998

a) La obligación contractual asumida por la CIAC S.A en relación con el suministro de personal técnico.

Con fundamento en el contrato N° 174-00-A-COFAC-CODAF-2022 entre la Fuerza Aérea Colombiana FAC y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. CIAC S.A; así como informes de supervisión, anexo técnico y acta de inicio, se presenta como se establece de manera explícita tanto la obligación de suministrar un personal mínimo en diversas unidades como los perfiles detallados de dicho personal y el mecanismo de coordinación basado en horas-hombre, bajo tres aspectos revisados así:

1. Suministro de Personal Mínimo por Unidad Militar:

Los documentos contractuales y de supervisión confirman que CIAC, como contratista, se comprometió a proveer una cantidad específica de personal en diferentes bases y comandos aéreos del país³², de igual forma se observa en el "Informe de Supervisión"³³ de febrero de 2023 incluye una sección titulada "PERSONAL REQUERIDO PARA LA EJECUCION DEL SERVICIO (EXIGIDO EN LAS ESPECIFICACIONES TECNICAS)", en esta sección se desglosa la cantidad de operarios asignados a cada unidad, por ejemplo: CACOM 1: 13 operarios, CACOM 2: 7 operarios, CACOM 4: 42 operarios, CAMAN PMP: 26 operarios, CATAM: 22 operarios.

En este mismo sentido, el Acta de Inicio del contrato³⁴ establece un mínimo de horas mensuales a garantizar por operario en cada unidad. Por ejemplo, en CACOM 1 se deben garantizar 160 horas mensuales para perfiles como Técnico Especialista en Motores, Aviónica, Eléctricos, entre otros, lo mismo ocurre en otras unidades como CACOM 5 (170 horas) y CATAM (180 horas).

2. Perfiles Técnicos Detallados

El Anexo Técnico y el Acta de Inicio del contrato son extremadamente detallados en cuanto a las calificaciones y experiencia que debe tener el personal suministrado en secciones que comparten denominadas "PERFIL DEL PERSONAL REQUERIDO" donde se listan más de 40 perfiles altamente especializados, desde ingenieros hasta técnicos y operarios así:

Para cada perfil se especifican requisitos de formación, experiencia, licencias y certificaciones. Por ejemplo:

Para un Inspector de Aeronave requiere Licencia TLA/TMA vigente, experiencia mínima de 3, 5 o 10 años en mantenimiento aeronáutico, experiencia específica en el equipo, y cursos certificadores vigentes; para un Técnico Especialista Estructuras nivel III exige experiencia mínima de 3 años, Licencia TMA, experiencia acreditada en helicópteros UH-60 y certificación de entrenamiento en estructuras UH-60 nivel III.

Adicionalmente, el anexo técnico incluye un "CUADRO RESUMEN DE SERVICIOS POR UNIDAD" donde se cruzan los perfiles requeridos con cada una de las unidades militares (CACOM-1, CACOM-2, CATAM, etc.), definiendo así las necesidades específicas de cada locación.

³² FUERZA AÉREA COLOMBIANA Código: DE-DEAJU-FR-009 FORMATO ACTA DE INICIO CONTRATO DE BIENES Y SERVICIOS

³³ FUERZA AÉREA COLOMBIANA CÓDIGO: DE-DEAJU-FR-027 FORMATO INFORME DE SUPERVISIÓN BIENES Y SERVICIOS

³⁴ Ibidem 1

3. Coordinación y Medición en Horas-Hombre (H/H)

El modelo de ejecución y pago del contrato se basa en la medición del servicio a través de horas-hombre, con un protocolo claro para su solicitud y aprobación. El objeto contractual se divide en cuatro partes (A, B, C y D). La "PARTE A" corresponde específicamente a "Costos de horas hombre de mantenimiento según el perfil profesional que se requiere"³⁵.

En el Informe de Supervisión se muestra cómo se registra y valora el trabajo ejecutado en el periodo y se detallan las horas-hombre (H/H) trabajadas, así como su valor correspondiente por unidad, a modo de ejemplo extractado del informe de supervisión:

CACOM 4: 5,750 H/H por un valor de \$299,680,000³⁶.

CATAM: 3,788 H/H por un valor de \$186,748,400.

Total, del periodo: 24,191 H/H por un valor total de \$1,202,605,245.00.

El Anexo Técnico y el Acta de Inicio establecen un protocolo formal para la solicitud de los servicios, así el supervisor técnico de la unidad, solicita el cronograma y determina el personal requerido por especialidad, se realiza la solicitud formal al contratista (CIAC S.A), con al menos quince días de antelación, especificando el perfil y las fechas, el contratista envía el perfil del personal propuesto al supervisor para su aprobación en un plazo de 5 días y, si el perfil es rechazado, el contratista tiene cinco días adicionales para presentar un nuevo candidato idóneo.

Se puede concluir entonces que el contrato N° 174-00-A-COFAC-CODAF-2022 entre la FAC y CIAC S.A., establece con claridad las obligaciones del contratista en cuanto al suministro de personal técnico especializado por unidad, definiendo detalladamente los perfiles requeridos y articula un mecanismo de coordinación y pago basado en horas-hombre, lo que garantiza una ejecución controlada y medible, alineada con las necesidades operativas del contratante.

b) La certificación de las actividades realizadas y los mecanismos de control de calidad establecidos.

Ahora bien, los documentos describen un proceso de certificación y aprobación de dos niveles en el que tanto los supervisores como los inspectores/jefes de grupo tienen roles definidos y complementarios, a menudo actuando de manera conjunta para validar el trabajo.

Se observa entonces, que los supervisores técnicos, asignados por la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) en cada unidad militar, son responsables del seguimiento y certificación diario de las actividades del personal de CIAC, el procedimiento para este control es explícito tanto el supervisor, como los inspectores/jefes de grupo deben diligenciar diariamente el formato GA-JELOG-FR-392 "FORMATO CONTROL - DESCRIPCIÓN TAREAS DIARIAS PARA SERVICIOS DE MANTENIMIENTO TERCERIZADOS POR HORAS HOMBRE"³⁷, de esta forma este

³⁵ Ibidem 1

³⁶ Ibidem 2

³⁷ FUERZA AEREA COLOMBIANA Código: DE-DEAJU-FR-009 FORMATO ACTA DE INICIO CONTRATO DE BIENES Y SERVICIOS: La FAC asignará los Supervisores del Contrato por Unidad Aérea, quienes supervisarán las diferentes tareas y mantendrán la interlocución permanente y directa con el coordinador designado por el proponente en cada unidad; así mismo la FAC nombrará Inspector y/o jefes de grupo quienes avalarán las labores objeto del contrato y firmarán junto con el supervisor los informes y recibos a satisfacción del servicio, además diligenciarán diariamente el formato GA-JELOG-FR-392 FORMATO CONTROL - DESCRIPCIÓN TAREAS DIARIAS PARA SERVICIOS DE MANTENIMIENTO TERCERIZADOS POR HORAS HOMBRE Versión vigente, que podrá ser descargada de la Suite Visión. Durante el tiempo de ejecución del contrato, la Fuerza Aérea se reservará el derecho de exigir el

documento es la evidencia fundamental de las actividades realizadas por el personal de CIAC S.A. y la base para el cálculo de las horas-hombre (H/H) a facturar.

Si bien el contrato, no estipula una jornada fija de 8 horas, sí establece la obligación de garantizar un mínimo de horas mensuales por operario en cada unidad (por ejemplo, 160 horas en CACOM 1 o 180 en CATAM), esto equivale, a una dedicación de tiempo completo, consistente con una jornada diaria completa. La certificación del supervisor es un requisito indispensable para el proceso de pago, el cual se realiza previa presentación del "acta de recibo a satisfacción suscrito por el Supervisor del Contrato.

Ahora bien, existe también una certificación de la idoneidad del trabajo dada por los Inspectores, si bien los inspectores tienen un rol central en certificar la idoneidad y calidad técnica del trabajo, no actúan solos; lo hacen en conjunto con el supervisor, el Anexo Técnico y el Acta de Inicio son claros al señalar que la FAC nombrará un "Inspector y/o jefes de grupo quienes avalaran las labores objeto del contrato y firmaran junto con el supervisor los informes y recibos a satisfacción del servicio", por lo tanto, no es *solo* el inspector, sino una firma conjunta que valida tanto la ejecución contractual (supervisor) como la idoneidad técnica (inspector).

El rol del inspector está enfocado en la calidad y la aeronavegabilidad, es el quien recibe las formas FAC de mantenimiento donde se registran las tareas ejecutadas por el personal técnico; supervisa la transcripción de los trabajos en los registros históricos de la aeronave (libro de vuelo, log book, etc.), verifica la validez de las licencias aeronáuticas del personal técnico en el lugar de trabajo y, junto con el "personal de certificación", son responsables de firmar y sellar las tareas críticas, conocidas como "Ítems de Inspección Requerida" (RII), que son fundamentales para la seguridad de la aeronave.

En conclusión, lo visto hasta aquí describe un sistema de control en donde el Supervisor Técnico de cada unidad militar ejerce un control diario sobre las tareas y horas-hombre ejecutadas por el personal de CIAC S.A., lo cual es fundamental para la gestión administrativa del contrato y la aprobación de los pagos y el Inspector y/o Jefe de Grupo ³⁸de la FAC avala la idoneidad y calidad técnica de los trabajos. Su firma, junto a la del supervisor, es necesaria para emitir los recibos a satisfacción, siendo el responsable final de certificar que las intervenciones de mantenimiento cumplen con los estándares aeronáuticos y quedan debidamente registradas en la historia de la aeronave.

cambio de algún operario, por razones de necesidades de mantenimiento, desempeño del personal, seguridad aérea, industrial o militar.

³⁸FUERZA AÉREA COLOMBIANA Código: DE-DEAJU-FR-009 FORMATO ACTA DE INICIO CONTRATO DE BIENES Y SERVICIOS: La FAC asignará los Supervisores del Contrato por Unidad Aérea, quienes supervisarán las diferentes tareas y mantendrán la interlocución permanente y directa con el coordinador designado por el proponente en cada unidad; así mismo la FAC nombrará Inspector y/o jefes de grupo quienes avalaran las labores objeto del contrato y firmaran junto con el supervisor los informes y recibos a satisfacción del servicio, además diligenciarán diariamente el formato GA-JELOG-FR-392 FORMATO CONTROL - DESCRIPCIÓN TAREAS DIARIAS PARA SERVICIOS DE MANTENIMIENTO TERCERIZADOS POR HORAS HOMBRE Versión vigente, que podrá ser descargada de la Suite Visión. Durante el tiempo de ejecución del contrato, la Fuerza Aérea se reservará el derecho de exigir el cambio de algún operario, por razones de necesidades de mantenimiento, desempeño del personal, seguridad aérea, industrial o militar.

c) *El origen del personal técnico, proveniente de empresas aliadas a través de contratos de colaboración empresarial.*

A continuación, se revisa lo pertinente al vínculo del personal técnico por medio del clausulado contractual que incluye esta vez, el contrato de colaboración suscrito entre la CIAC S.A. y AEROLABOR & SOPORTE S.A.S. dado que es la fuente del contrato que aquí se analiza.

De conformidad con la cláusula sexta³⁹ del contrato se puede establecer:

- a) "EL ALIADO ESTRATÉGICO tendrá autonomía técnica, administrativa y directiva para el manejo de su personal", los documentos confirman que el personal técnico no tiene un vínculo laboral directo con CIAC S.A, sino con su socio, AEROLABOR & SOPORTE S.A.S. (en adelante ALAS).
- b) La misma cláusula es categórica al señalar que "ningún trabajador que sea contratado por EL ALIADO ESTRATÉGICO para efectos de ejecutar el presente contrato tendrá relación laboral alguna con LA CIAC S.A.". Además, se reafirma que "no existe vinculación, ni solidaridad laboral con LA CIAC S.A. por las obligaciones que surjan en favor de cualquiera de sus empleados o de los de sus subcontratistas".
- c) Como parte de sus aportes, ALAS se compromete a poner a disposición de CIAC S.A el "personal idóneo, calificado y suficiente requerido para la prestación de los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves".

Ahora bien, la relación entre CIAC S.A.S y ALAS se formaliza a través de un "Contrato de Colaboración Empresarial", cuyo objeto es "aunar esfuerzos para optimizar la prestación de los servicios de mantenimiento a aeronaves", contrato que es la base de toda la operación descrita, el "Acuerdo Operativo - Anexo" del contrato de colaboración, detalla los conceptos que serán reconocidos a ALAS como "costos y gastos que serán reconocidos al ALIADO ESTRATÉGICO como reembolsables", entre los que incluye de forma taxativa:

1. "Valor de la nómina incluidas todas sus novedades (vacaciones, licencias, incapacidades, horas extras, etc), así como prestaciones sociales y aportes al sistema integral de seguridad social del personal que preste el soporte técnico".
2. Porcentaje de Costos de Administración: El mismo anexo establece que se reconocerá "Un 7,3% (antes de IVA) del valor de los dos conceptos antes relacionados, para atender los costos de administración del Aliado...".

Así, el contrato que analizamos particularmente es entre la FAC y CIAC CS.A., para que la FAC pague a CIAC S.A., este último debe presentar, entre otros documentos, la "certificación de aportes parafiscales" y las actas de recibo a satisfacción.

Por lo tanto, aunque legalmente ALAS es el empleador y responsable de sus obligaciones laborales, el procedimiento administrativo y contractual exige que CIAC S.A., como contratista principal, gestione y certifique estos pagos, procedimiento que es consistente con el modelo de reembolso, donde CIAC paga (o reembolsa a ALAS) estos costos y luego los legaliza ante la FAC para recibir su pago.

³⁹Contrato de colaboración empresarial suscrito entre la CIAC SA. Y AEROLABOR & SOPORTE S.A.S para la prestación de los servicios de mantenimiento y reparación de aeronaves.

Así los técnicos son empleados de ALAS, que a su vez tiene un contrato de colaboración empresarial con CIAC S.A., el modelo financiero se basa en el reembolso de los costos de nómina y un porcentaje de administración, complementado con una participación directa en las utilidades y pérdidas (55%) del contrato principal, lo que caracteriza plenamente una alianza estratégica y no una simple intermediación.

d) *La posible configuración de intermediación laboral, conforme a lo establecido en la legislación vigente.*

El contrato N° 174-00-A-COFAC-CODAF-2022 entre la FAC y CIAC S.A establece servicios de mantenimiento aeronáutico, incluidos mantenimientos programados y no programados, con distintas modalidades de ejecución como suministro de personal, mano de obra para pintura, servicios a todo costo y lavado de aeronaves; este acuerdo, implica un servicio complejo que no se limita a la simple provisión de mano de obra.

El contrato con ALAS, aliado estratégico de CIAC S.A, se estructura bajo un contrato colaboración empresarial, donde ambas partes comparten esfuerzos y responsabilidades. ALAS aporta su conocimiento técnico y personal calificado, y tiene participación en utilidades y pérdidas del proyecto, lo cual difiere de la intermediación laboral, donde el proveedor de personal no asume riesgos del negocio.

El contrato especifica la autonomía de ALAS en la gestión de su personal, sin subordinación a la FAC, y la supervisión se enfoca en la calidad del servicio, no en el control directo del personal, además, un coordinador del contratista se encarga de gestionar los recursos humanos, reforzando la independencia del contratista.

En conclusión, el contrato no encaja en la figura de intermediación laboral, ya que CIAC no actúa como una empresa de servicios temporales, sino como ejecutor de un servicio integral, con un modelo de colaboración empresarial que comparte riesgos y beneficios.

El uso de "horas-hombre" en un contrato no configura por sí mismo una modalidad de intermediación laboral, el contexto del acuerdo y sus características estructurales, ponen de presente que se trata de un servicio integral de mantenimiento aeronáutico, no solo del suministro de personal, como se observa en los siguientes criterios:

1. "Horas-Hombre" como Parte de un Servicio Integral

El contrato con la FAC tiene como objetivo garantizar la aeronavegabilidad de las aeronaves, y la "horas-hombre" es solo una herramienta de medición y pago para algunos de los servicios. Este acuerdo incluye diversas modalidades, como mano de obra especializada y mantenimiento a todo costo, lo que demuestra que el contrato abarca un servicio complejo, no solo el suministro de personal.

2. Capacidad Técnica Especializada

El contrato requiere perfiles técnicos altamente especializados, con licencias y certificaciones específicas. La FAC no está contratando simples trabajadores, sino una capacidad técnica externa especializada en mantenimiento aeronáutico. La supervisión se centra en la calidad del servicio y no en el control directo del personal.

3. Colaboración Empresarial

La relación entre CIAC S.A y su aliado ALAS es de colaboración empresarial con riesgo compartido, ALAS no solo suministra personal, sino que también comparte los beneficios y riesgos del proyecto, lo que es incompatible con la figura de intermediación laboral. Además, CIAC tiene la responsabilidad de la calidad del servicio y debe gestionar su propio personal de forma autónoma.

El uso de "horas-hombre" en este contrato es solo un mecanismo para medir y pagar ciertos servicios dentro de un contrato mucho más amplio, no convierte el acuerdo en una modalidad de intermediación laboral, ya que la FAC está contratando un servicio especializado con resultados concretos, y no simplemente personal temporal.

e) *Las eventuales consecuencias derivadas de dicha intermediación, en especial en lo relacionado con el impuesto sobre las ventas (IVA).*

El argumento sobre el impuesto es una consecuencia directa del argumento legal y al verse que el contrato no está estructurado sobre la intermediación laboral, la base de dicho criterio resulta inaplicable.

En conclusión, los documentos aportados no sustentan la afirmación de que el contrato sea para la provisión de "empleados en misión" bajo la figura de servicios temporales e intermediación laboral, por el contrario, describen un contrato de prestación de servicios de mantenimiento aeronáutico altamente especializado en el cual el personal técnico es suministrado por ALAS, pero sin vínculo laboral directo con CIAC S.A.

Los contratos de colaboración empresarial entre ambas partes no configuran una relación de prestación de servicios temporales, ya que CIAC asume responsabilidades directas sobre la calidad del servicio, la gestión de recursos y el cumplimiento del objeto contractual, sin el carácter de empresa de servicios temporales con fundamento en el clausulado contractual. Por lo tanto, las conclusiones de la CGR sobre posibles implicaciones fiscales relacionadas con la intermediación laboral, como el IVA sobre los costos de personal, carecen de fundamento, ya que el contrato se rige por una estructura diferente a la que establece la normativa sobre servicios temporales.

Como se ha visto hasta este momento los criterios expuestos por el equipo auditor no mantienen su objetividad con respecto a la realidad contractual, es importante mencionar en este punto que una vez comunicada la observación y recibida la respuesta por parte de la CIAC. S.A, el equipo auditor de la CGR realiza un análisis de respuesta en el que incluye criterios que no fueron comunicados inicialmente al auditado y que por lo tanto aquí no nos referiremos a ellos dado que no se ejerció el derecho de contradicción por parte del auditado, así mismo esta revisión no tuvo acceso a los informes de las visitas realizadas a las bases militares que se mencionan en el hallazgo.

Conclusión General

En consideración al análisis anteriormente expuesto, se concluye que el hallazgo No. 2, relacionado con el contrato contrato N° 174-00-A-COFAC-CODAF-2022 entre la FAC y CIAC, se desvirtúa y retira del contenido del informe final de auditoría sujeto a revisión. Esta decisión se fundamenta en la inexistencia de las condiciones inicialmente establecidas, lo que resulta en la

falta de evidencia técnica y jurídica que respalde la existencia del hallazgo. Esta evaluación se ha llevado a cabo conforme a los criterios de suficiencia, pertinencia e idoneidad, tal como lo estipulan la Guía de Auditoría de Cumplimiento V.1.2 de la CGR y las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI).

“(…) HALLAZGO 7 PLANEACIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO OBRA N° GRAJU 0062023 (F) (D).

La CIAC, el 30 de enero 2023, suscribió el contrato obra N° GRAJU 0062023, con ABACO SAS, con el objeto de “*CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN DE CUARTOS DE AMBIENTE CONTROLADO EN EL HANGAR T-90 EN CAMAN – MADRID*”, por un valor de \$723.777.293. Inicio el 20 de febrero del 2023, con fecha de finalización, 23 de agosto del 2023, prorrogada hasta el 30 de septiembre del 2023, con recibo a satisfacción el 11 de octubre del 2023.

En el análisis del contrato, se observó falta en la planeación y estructuración del contrato, debido a que no se contó con un anexo técnico especificando cada una de las actividades realizadas en el contrato, así mismo falta de supervisión ya que no se cumplieron las obligaciones por parte del contratista, ya que en la medición realizada en la visita el día 20 de noviembre de 2024, y de acuerdo con el acta final suministrada por la CIAC, se evidenciaron diferencias entre las cantidades pagadas y las ejecutadas por valor de CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$55.820.782).

La planeación se encuentra forzosamente inscrita dentro de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, como criterios rectores y orientadores de la contratación estatal conforme a su expresa consagración normativa en el estatuto de contratación, la jurisprudencia del Consejo de Estado que resalta la planeación como una manifestación del principio de economía. (…)⁴⁰

Análisis de la Revisión:

Revisados los documentos soportes del hallazgo, puestos a disposición de la revisión, así como la comunicación de la observación emitida por parte de la CGR⁴¹ y la respuesta brindada por la CIAC S.A.⁴², se realizará el análisis con la siguiente metodología:

Dado que, el hallazgo No.7 está conformado por cuatro condiciones relacionadas con el Contrato de Obra No. GRAJU0062023 celebrado entre la CIAC S.A. y ABACO S.A.S. se analizará cada condición por separado dado que cada condición cuenta con criterios independientes y frente a ellas la CIAC S.A S. brindó respuesta a cada una de ellas, por lo que la revisión se realizará en ese mismo sentido, como se relaciona a continuación:

Hecho No. 1

“(…) Dentro de las obligaciones del contratista se estableció en el numeral 22 de la cláusula sexta del contrato: “*Certificación del contratista botadero certificado de los desechos o escombros resultantes de la obra*”, con respecto a este punto se solicitó dicha certificación a lo que la entidad manifiesta no tenerlos.

⁴⁰ Comunicación Observación No. 6 - SIGEDOC 2024EE0232089

⁴¹ ibidem 40

⁴² RESPUESTA OBSERVACIONES CIAC/3200 GRAJU No CS2024002028

Así mismo el contrato establece en cláusula sexta como obligación por parte del contratista “Actas de avances semanales presentados por el contratista”, la entidad manifiesta no tenerlas. (...)”⁴³

RESPUESTA DE LA CIAC S.A

(...) **Hecho 1** En atención al requerimiento emitido por su despacho, esta corporación se permite remitir las aclaraciones técnicas respecto de los hechos planteados en relación con el cumplimiento de las obligaciones del contratista en el marco del contrato de obra N° GRAJU 0062023, como quiera que la presente observación trata sobre la falta de planeación y estructuración del contrato, falta de supervisión y un presunto menoscabo en el patrimonio de la corporación en el valor pagado del contrato y las cantidades objeto del mismo, con una presunta diferencia de cincuenta y cinco millones ochocientos veinte mil setecientos ochenta y dos pesos M/CTE (\$55.820.782) valor que representa un presunto daño al patrimonio económico del Estado, respetuosamente damos respuesta en los siguientes términos:

Frente a la anterior situación, es menester indicar al equipo auditor y al Despacho del Contralor Delegado que, la CIAC S.A., de conformidad con lo dispuesto en el numeral 22 de la cláusula sexta del contrato, se estipuló la obligación de gestionar la certificación del botadero certificado con la finalidad de garantizar una adecuada gestión de residuos y escombros en la que recae directamente el contratista.

No obstante, es preciso mencionar que teniendo en cuenta la complejidad y características de la obra civil ejecutada, estas intervenciones no contemplaron demoliciones y/o actividades similares y por tratarse de estructura liviana (Muros Super Board y cielo raso en Drywall), estas generaron escombros y/o desechos que no superaron un 1 m³ de volumen, situación que se acordó y manejó con la Base Militar para su retiro y disposición en adhesión al programa ambiental y de disposición final de la Base. Lo anterior teniendo en cuenta que, por tratarse de la zona operativa de la base militar, los permisos para el ingreso de vehículos particulares y personal a esta zona contempla unas consideraciones especiales, tales como estudios de seguridad, verificación de la documentación de los vehículos y agotar ciertos tiempos que dificultaron este tipo de actividades a cargo del contratista.

Así mismo, La cláusula sexta también contempla la presentación periódica de informes o actas de avance semanales, como mecanismo de control del cumplimiento del cronograma y los hitos de la obra.

Por lo que se adelantaron las investigaciones y revisiones internas correspondientes con el supervisor del contrato con el fin de determinar si estas fueron presentadas por el contratista, obteniendo como resultado que las precitadas actas no fueron archivadas correctamente en el expediente contractual, lo cual no configuran un incumplimiento por parte del contratista y/u omisión por parte de la supervisión. (...)”⁴⁴

Análisis de la Condición 1

De acuerdo con la documentación aportada, así como la comunicación de la observación y la respuesta emitida por la CIAC. S.A., se pudo observar que la entidad en su respuesta emitió soportes que validaban su argumentación, así:

En cuanto a las obligaciones derivadas de la cláusula 22 “Certificación del contratista botadero certificado de los desechos o escombros resultantes de la obra”: “(...) No obstante, es preciso mencionar que teniendo en cuenta la complejidad y características de la obra civil ejecutada, estas intervenciones no contemplaron demoliciones y/o actividades similares y por tratarse de estructura liviana (Muros Super Board y cielo raso en Drywall), estas generaron escombros y/o desechos que no superaron un 1 m³ de volumen, situación que se acordó y manejó con la Base Militar para su retiro y disposición en adhesión al programa ambiental y de disposición final de la Base. Lo anterior teniendo en cuenta que, por tratarse de la zona operativa de la base militar, los permisos para el ingreso de vehículos particulares y personal a esta

⁴³ Ibidem 41

⁴⁴ Respuesta a comunicación de Observaciones CIAC/3200GRAJU No. CS2024002028

zona contempla unas consideraciones especiales, tales como estudios de seguridad, verificación de la documentación de los vehículos y agotar ciertos tiempos que dificultaron este tipo de actividades a cargo del contratista.

Se anexa certificación aportada por el contratista ABACO SAS, donde explica todo lo relacionado con el manejo de los residuos resultantes en la ejecución de la obra y sustenta lo expuesto anteriormente (2 folios). (...)” subrayado nuestro.

En cuanto a la cláusula sexta referente a Obligaciones del contratista en su numeral 11 “Actas de avances semanales presentados por el contratista” la entidad emitió respuesta así: “(...) Así mismo, La cláusula sexta también contempla la presentación periódica de informes o actas de avance semanales, como mecanismo de control del cumplimiento del cronograma y los hitos de la obra.

Por lo que se adelantaron las investigaciones y revisiones internas correspondientes con el supervisor del contrato con el fin de determinar si estas fueron presentadas por el contratista, obteniendo como resultado que las precitadas actas no fueron archivadas correctamente en el expediente contractual, lo cual no configuran un incumplimiento por parte del contratista y/u omisión por parte de la supervisión. (se anexan actas de avance).

Es relevante resaltar que la supervisión del contrato, como figura responsable de velar por el cumplimiento de las obligaciones contractuales, adicional a las actas de avance, exigió informes técnicos del avance de la obra, los cuales reposan en el archivo correspondiente. (se anexan informes). (...)” subrayado nuestro.

Como se observa la CIAC S.A, dio respuesta a la observación acompañándola de documentos que apoyaban su argumentación, no obstante, en el informe presentado por parte de la CGR no se conservó la completitud de la respuesta dada por el auditado, ni se tuvieron en cuenta los anexos ofrecidos por la entidad, tampoco se aportaron para la presente revisión, siendo estos elementos que debían ser evaluados permitiendo así el ejercicio del derecho de defensa, de contradicción y debido proceso, principios que deben estar presentes en el ejercicio auditor, tal y como se establece en el documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR⁴⁵.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto es posible concluir que la condición nro. 1 del Hallazgo 7, al no considerar la evidencia allegada por la CIAC S.A., en su respuesta, no cuenta con un criterio de auditoría fiable y completo en los términos de la Guía de Auditoría de Cumplimiento⁴⁶, al no observarse de manera razonable y suficiente el incumplimiento de los preceptos normativos que conlleven a la consecuencia expuesta por el equipo auditor

Hecho No. 2

“(...) En la revisión de los documentos suministrados por la CIAC y la cargada en la compartida no se evidencio soportes del análisis de precios unitarios de los ítems del presupuesto del contrato que se evidencia a continuación:

1 Anexo técnico Contrato

⁴⁵ El oficio mediante el cual se comuniquen las observaciones al auditado, debe ser firmado por el supervisor y en él se solicitará la confirmación de que su respuesta a las observaciones formuladas está basada en los documentos fuentes únicos existentes a la fecha de su respuesta. Destacando que es la única oportunidad que tiene el auditado para dar respuesta y presentar los documentos pertinentes para desvirtuar la observación, garantizando de esta manera el derecho a la contradicción y defensa.

⁴⁶ GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI, pág. 18.

Referencia	Descripción	Cantidad	Unidad	Vr. Unitario	Vr. Total
	FILTRO MERV 8 35% MARCA AAF	6	UND	\$ 45,000	\$ 270,000
	FILTRO MERV 13 85% MARCA AAF	4	UND	\$ 330,000	\$ 1,320,000
	FILTRO HEPA 99,99% MARCA KLC	4	UND	\$ 1,650,000	\$ 6,600,000
	FILTRO CARBON ACTIVADO	2	UND	\$ 387,500	\$ 775,000
	COSTO DE FILTROS				\$ 8,965,000
	Ductos Lamina Galvanizada Aislamiento Interno - Suministro	124	M2	\$ 195,000	\$ 24,180,000
	Accesorios Lamina Galvanizada Grandes	8	UND	\$ 380,000	\$ 3,040,000
	Accesorios Lamina Galvanizada Pequenos	32	UND	\$ 210,000	\$ 6,720,000
	Ductos Lamina Galvanizada - Extraccion	104	M2	\$ 175,000	\$ 18,200,000
	COSTO DE DUCTOS				\$ 52,140,000
	Difusores, Rejillas Suministro y Extraccion Tipo Cubo con Damper	24	UND	\$ 160,000	\$ 3,840,000
	Manómetros Diferenciales de Presion Dwyer Magnasense - Filtros - Incluye Kit Instalacion	3	GL	\$ 1,200,000	\$ 3,600,000
	Manómetros Diferenciales de Presion Dwyer DM2000 - Areas - Incluye Kit Instalacion	3	GL	\$ 1,200,000	\$ 3,600,000
	Instalacion Electrica y Tablero	1	GL	\$ 28,600,000	\$ 28,600,000
	Instalacion Lamparas LED	1	GL	\$ 6,800,000	\$ 6,800,000
	Instalaciones Neumaticas	1	GL	\$ 9,800,000	\$ 9,800,000
	Automatizacion Sistema de Aire - Modulo SCADA	1	GL	\$ 49,500,000	\$ 49,500,000
	Variador Velocidad Equipo Extraccion	1	GL	\$ 7,500,000	\$ 7,500,000
	Alquiler Andamios, Equipos, Transportes	1	GL	\$ 6,400,000	\$ 6,400,000
	Estructura Modular Metalica	274	M2	\$ 340,000	\$ 93,160,000
	Techo en Policarbonato Incluye Estructura e Instalacion	250	M2	\$ 245,000	\$ 61,250,000
	Muros en Superboard pintura epoxica y mediacafias	274	M2	\$ 240,000	\$ 65,760,000
	Puertas Tipo Laboratorio Herméticas, Tipo Europeo con Malla doble vidrio	6	UND	\$ 4,600,000	\$ 27,600,000
	Ventanas Tipo Laboratorio Herméticas, Tipo Europeo doble vidrio	7	UND	\$ 3,600,000	\$ 25,200,000
	Mano de Obra Montaje Sistema e Ingenieria Sistema de Aire	1	GL	\$ 36,600,000	\$ 36,600,000
	COSTO TOTAL OTROS				\$ 429,210,000
MOTORES Y VENTILADORES PARA INYECCION					
UNIDAD MANEJADORA DOBLE PARED CON BASE SOPORTE					
VENTILADOR CENTRIFUGO DE 10HP220/440V 5.000 CFM SISTEMA DE					
BANCO DE FILTROS PARA PREFILTRO CON UNA EFICIENCIA DE 35%.					
UMA 1	FILTRO DE 85% FILTRO HEPA 99.99% VARIADOR DE VELOCIDAD	1	UND	\$ 67,600,000	\$ 67,600,000
PESO 280KG MARCA TECAM O SIMILAR MEDIDAS (140X140X240 CMS)					
SECCION SERPENTIN					
UNIDAD CONDENSADORA , MARCA TRANE O SIMILAR 220V. PESO					
UC1	180KG.	2	UND	\$ 21,900,000	\$ 43,800,000
MOTORES Y VENTILADORES PARA EXTRACCION					
UNIDAD DE EXTRACCION DE AIRE CON VENTILADOR CENTRIFUGO					
4.000 CFM. 3HP220/440V SISTEMA DE BANCO DE FILTROS: PREFILTRO					
DE 35% CARBON ACTIVADO. MARCA SOLER & PALAU PESO 140KG					
UE1		1	UND	\$ 22,500,000	\$ 22,500,000
	COSTO TOTAL MOTORES Y VENTILADORES				\$ 133,900,000
	SUB TOTAL COSTOS				\$ 624,215,000
	ADMINISTRACION		5%		\$ 31,210,750
	IMPREVISTOS		5%		\$ 31,210,750
	UTILIDADES		5%		\$ 31,210,750
	IVA SOBRE UTILIDAD		1.9%		\$ 5,930,043
					\$ 723,777,293

Fuente: Soportes Contrato N° GRAJU 0062023.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que hay actividades con unidad global, esto sin un APU (análisis de precios unitarios) que es una herramienta utilizada en el campo de la construcción y la ingeniería para determinar el costo de un proyecto o parte de un proyecto de manera detallada. Este análisis desglosa cada uno de los componentes o actividades necesarias para completar una tarea específica, permitiendo calcular el costo total del proyecto basado en los precios unitarios de materiales, mano de obra, maquinaria y otros recursos.

Componentes de un APU

1. **Descripción de la Actividad:** Detalle de la tarea o actividad específica que se va a analizar.
2. **Unidades:** La unidad de medida en la que se expresa la actividad (por ejemplo, metros cuadrados, metros cúbicos, kilogramos, etc.)
3. **Cantidad:** La cantidad de unidades necesarias para completar la actividad.
4. **Materiales:** Lista de materiales necesarios con sus respectivas cantidades y precios unitarios.
5. **Mano de Obra:** Detalle de la cantidad de horas-hombre necesarias, incluyendo el tipo de operarios y sus costos por hora.
6. **Maquinaria y Equipos:** Descripción de la maquinaria y equipos requeridos, junto con los costos asociados por unidad de tiempo.
7. **Cálculo del Precio Unitario:** Suma de los costos de materiales, mano de obra y maquinaria para obtener el precio unitario de la actividad.

También es importante mencionar que los precios de cada uno de los componentes en un análisis de precios unitarios (APU) provienen de diversas fuentes y se basan en la investigación y recopilación de datos actualizados como se evidencia a continuación:

Proveedores y Cotizaciones

Materiales: Los precios de los materiales se obtienen solicitando cotizaciones directamente a los proveedores, distribuidores o fabricantes. Es importante pedir varias cotizaciones para comparar y obtener un precio promedio.

Maquinaria y Equipos: Similar a los materiales, los costos de alquiler o compra de maquinaria y equipos se obtienen de empresas de alquiler o distribuidores especializados.

Por otro lado, dentro de las APUS que se aprobaron desde el presupuesto inicial hay actividades que incluyen materiales, mano de obra, y maquinaria y equipo que se deben utilizar para la creación de estos “No Previstos” tomándolos como base ya que están establecidos desde el contrato inicial.(...)”⁴⁷

Respuesta de la CIAC S.A.

“(…) Frente a la presente situación, es preciso manifestar que el contrato de obra N° GRAJU 0062023, cuyo objeto es la “Construcción de 3 Cuartos de Ambiente Controlado, en la Sede Ciac Caman”, tiene unas condiciones técnicas particulares, debía ser ejecutado por una persona natural y/o jurídica que contara con la idoneidad, capacidad y experiencia para realización de este tipo de obras, razones por las cuales la corporación estructuró un estudio de mercado, proceso precontractual y contractual teniendo como sustento técnico el siguiente anexo:

Este contrato se estableció como “un todo” a un precio global fijo que cubriría todos los costos relacionados con el proyecto. Es decir que el contratista asumiría el riesgo de cualquier sobrecosto.

En referencia al presente hecho y teniendo en cuenta que los cuartos de ambiente controlado, tienen como función principal coadyuvar la capacidad de fabricación en material compuesto, de forma tal que participarían en la fabricación y desarrollo de productos como Coelum, Quimbaya, Sirtap, y blindajes, entre otros, junto con sus sistemas asociados (unidad manejadora de aire, extractores, tableros, ductería, difusores, rejillas, etc.), y estos aún no se fabrican en serie, o se hallan bajo pedidos significativos que exijan un uso continuo de esta capacidad, implica entonces que estos han tenido un uso intermitente y muy por debajo de las capacidades operativas y especificaciones técnicas de diseño. Esto ha reducido significativamente el desgaste natural y el consumo de los componentes, como los filtros, cuya vida útil no ha sido alcanzada

Por lo tanto, no existe correlación entre la diferencia de valor pagado y lo ejecutado anteriormente mencionado por el Grupo Auditor, ya que la metodología aplicable de Análisis de Precios Unitarios (APU) no es análoga a la metodología aplicable al modelo de contratación de todo costo en la que no solamente se desarrollaron las actividades descritas en la tabla N.2, sino que existen actividades de diseño, modelación y programación de equipos que forman parte del modelo de puesta en marcha de la obra entregada y otras actividades intangibles o no definidas que en todo caso fueron cubiertas de manera eficaz por el modelo de contratación ejecutado. En mérito de lo expuesto, respetuosamente solicitamos se desestime el impacto fiscal y disciplinario y la observación presente, considerando que esta no consultó la modalidad de contratación aplicable y por ende los hechos planteados en esta observación, carecen de fundamento fáctico y legal. (...)”⁴⁸

Análisis de la Condición 2

Expuesta la condición No 2 del Hallazgo 7, de manera conjunta con la respuesta por parte de la CIAC S.A.S, y analizados y revisados los documentos aportados, haremos entonces aquí, un cotejo del material allegado a la CGR para evaluación, junto el material allegado con la respuesta ofrecida por la CIAC S.A, de la siguiente forma:

1. Estudio de Necesidad y de Mercado para adquisiciones y/o servicios planeados y/o de funcionamiento”⁴⁹ en el que de manera clara se observa:

⁴⁷ Ibidem 41

⁴⁸ Ibidem 43

⁴⁹ expediente contractual CONTRATO OBRA N° GRAJU 0062023 págs. 54-56

1.3. Cantidad del producto a contratar:

Producto o Servicio por contratar	Cantidad autorizada	Cantidad requerida (Necesidad real)	Observación
Fabricación e instalación cuartos de ambiente controlado.	3	3	

1.4. Actividades específicas del servicio o compra (Si en las especificaciones requeridas para el servicio u compra, se requiere discriminación por favor inclúyalas en esta casilla).

ITEM	DESCRIPCION
área:	250 MT²
FABRICACIÓN CUARTOS AMBIENTE CONTROLADO CABINA CUBO CRISTAL	25m x 10m x 3.3m
CANTIDAD	03 CUARTOS
FILTRACION:	30% - 85% - HEPA 99.97%
VOLUMEN DEL ESPACIO:	17.430 PIES³
CAUDAL DE AIRE @ 10 CAMBIOS/HORA	2.905 CFM

CAUDAL AIRE FRESCO:	2.605 CFM – (CAUDAL CORREGIDO)
CAUDAL AIRE RETORNO: 1	43.81 MBH / 40.05 MSH
CARGA TERMICA ESPACIO: (ESTIMADA)	9.67 MBH / 1.12 MSH
CARGA TERMICA AIRE FRESCO:	54.60 MBH / 41.17 MSH
CAPACIDAD TOTAL SISTEMA:	68.59°FDB / 56.08 °FWB
EQUIPOS Y COMPONENTES	DETERMINAR
CONTROL Y AUTOMATIZACION	DETERMINAR
CERRAMIENTO	ESTRUCTURA MODULAR, DEBE SER MATERIAL TRASLUCIDO, RIGIDO EN TECHO COMO PAREDES (POLICARBONATO DE ALTA DENSIDAD, VIDRIO DE SEGURIDAD, ETC) EL ESPESOR MINIMO DEBE SER DE 6mm. ESTE CERRAMIENTO DEBE CONTENER LAS ACOMETIDAS ELECTRICAS, NEUMATICAS, PUNTOS DE RED Y TODAS AQUELLAS QUE SEAN NECESARIAS Y QUE SE EVIDENCIE QUE SE PUEDAN A LLEGAR A NECESITAR Y SISTEMA DE ILUMINACIÓN AL INTERIOR DE LOS CUBICULOS. TIENDO EN CUENTA QUE EL MATERIAL ES TRASLUCIDO SE DEBE CONTEMPLAR UNA MARCACIÓN POR SEGURIDAD CON EL Logo DE LA CIAC DE UN ANCHO DE 30 cm, PREVIA AUTORIZACION DEL DISEÑO.
LUGAR DE EJECUCION	MADRID CUNDINAMARCA

3.5. Análisis de Precios Unitarios (APU): (aplica para contratos de obra).

SI: ____ NO: X (anexar si aplica)

2. Contrato de obra GRAJU 0062023

a. Consideraciones⁵⁰:

Que desde el Comando Aéreo de Mantenimiento –CAMAN– se instauró una solicitud al área administrativa de la CIAC con el propósito de que se contrate la construcción e instalación de tres (3) cuartos de ambiente controlado, con el propósito de mejorar los procesos productivos de preensamble y ensamble de componentes aeronáuticos, para lo cual se necesita adecuar las instalaciones que permitan el control ambiental con la finalidad de garantizar las condiciones

establecidas por fabricantes (resinas, adhesivos, desmoldantes, etc.) permitiendo así el cumplimiento de los atributos de calidad de la Corporación.

En consecuencia, de lo anterior, se adelantó estudio de mercado No. 221073 donde se invitó a los siguientes proveedores: GR INGENIERIA Y PROYECTOS S.A.S, AEROTAPIZ S.A.S., JORGE VALENCIA, ABACO S.A.S., AIRFLEX DE COLOMBIA S.A.S., AERODOME SERVICES S.A.S. De las propuestas presentadas CIAC determinó que ninguno de los oferentes cumplía con las condiciones técnicas requeridas, por lo cual en dicha oportunidad no se tomó la decisión de contratar con ninguno.

Posteriormente se adelantó nuevamente otro estudio de mercado de No. 221579, donde se invitó a los siguientes proveedores: AEROTAPIZ S.A.S, GR INGENIERIA Y PROYECTOS S.A.S., ABACO S.A.S., AIREFLEX DE COLOMBIA S.A.S, STERINOVA S.A.S., FG INGENIERO S.A.S. De los proveedores invitados el único que presentó oferta fue ABACO S.A.S. y una vez verificado los requisitos jurídicos, técnicos y financieros se da avala para la contratación.

Por lo anterior se procede a realizar la contratación con la empresa ABACO S.A.S., cuyo valor del contrato se encuentra amparado en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 2023400078 del 02 de enero de 2023.

b. clausulado

PRIMERA. OBJETO. EL CONTRATISTA se obliga para con EL CONTRATANTE a realizar las obras civiles necesarias para la correcta construcción e instalación de tres (3) cuartos de ambiente controlado dentro del Hangar T-90 ubicado en el Comando Aéreo de Mantenimiento en el municipio de Madrid, Cundinamarca, de acuerdo con las especificaciones técnicas y el suministro de equipos contemplados en los Anexos que hacen parte del presente Contrato, así como también asegurar todas aquellas normas de calidad, seguridad y gestión ambiental vigentes en la materia.

SEXTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

32) Asumir el costo de aquellos imprevistos que superen el monto cotizado por EL CONTRATISTA.

3. Anexo técnico 1

⁵⁰ Ibidem 28. Págs. 61-62

ANEXO TÉCNICO No. 1 AL CONTRATO DE OBRA No. GRAJU 0062023

Las Partes acuerdan que el presente Anexo hace parte integral del Contrato de Obra.

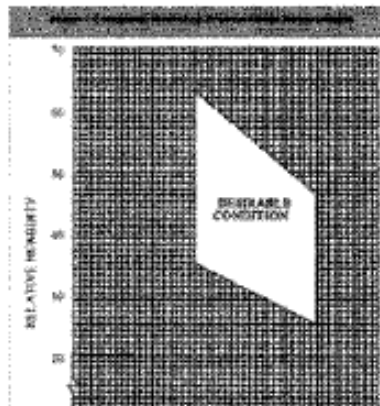
Por lo anterior, las Partes acuerdan que las obras a realizar y sus especificaciones técnicas serán las descritas a continuación:

CUARTOS LUMINOS	
ITEM	DESCRIPCION
Área:	21.52 MT ²
FABRICACIÓN CUARTO AMBIENTE	35m x 35m x 2.30m
CONTROLADO CÁMERA CUBO CRISTAL	
CANTIDAD	014 CUARTOS
UBICACIÓN	30m x 35m - TERRENO 29.00%
VOLUMEN DEL ESPACIO	17.450 M ³
CAPACIDAD DE AIRE @ 30 CAMBIOS/HORA	3.405 CFM
CAPACIDAD AIRE FRESCO	2.405 CFM - (EQUIPO COMPRESOR)
CAPACIDAD AIRE RECUPERADO	47.51 M ³ / 4000 BTU
CARGA TÉRMICA ESPACIO (ESTRANGERO)	21.61 M ³ / 3.12 M ³
CARGA TÉRMICA AIRE RECUPERADO	14.58 M ³ / 1.17 M ³
CAPACIDAD TOTAL SISTEMA	36.09 CFM / 35.08 M ³
EQUIPOS Y COMPONENTES	21.52 M ²
CONTROL Y AUTOMATIZACIÓN	21.52 M ²
MATERIALES	ESTRUCTURA MODULAR SOBRE MATERIAL
	TRANSLUCENTE, RIGIDO, INTERIOR COMO PANELES (POLICARBONATO DE ALTA DENSIDAD, VIDRIO DE SEGURIDAD, ETC) EL ESPESOR MÍNIMO DEBE SER DE 6mm. ESTE CERRAMIENTO DEBE CONTENER LAS ACCIONES ELÉCTRICAS, NEUMÁTICAS, PUNTOS DE RED Y TODAS AGUILLAS QUE SEAN NECESARIAS Y DEBE SE ENCONTRAR QUE SE PUEDAN ALCANZAR A NECESIDAD Y SISTEMA DE ILUMINACIÓN AL INTERIOR DE LOS CUARTOS, TIENEN EN CUENTA QUE EL MATERIAL ES TRANSLUCENTE DEBEN CONTENER UNA MANECIÓN POR SEGURIDAD CON EL USO DE LA CAC DE UN ANCHO DE 30cm. PARA LA AUTOMATIZACIÓN DEL INTERIOR.
LUGAR DE EJECUCIÓN	MACHO Y CANTONAMIENTOS

IMAGEN DE REFERENCIA



Debe cumplir con el siguiente rango de temperatura y humedad controlada



4. Modalidad contractual

“(…) Frente a la presente situación, es preciso manifestar que el contrato de obra N° GRAJU 0062023, cuyo objeto es la “Construcción de 3 Cuartos de Ambiente Controlado, en la Sede Ciac Caman”, tiene unas condiciones técnicas particulares, debía ser ejecutado por una persona natural y/o jurídica que contara con la idoneidad, capacidad y experiencia para realización de este tipo de obras, razones por las cuales la corporación estructuró un estudio de mercado, proceso precontractual y contractual teniendo como sustento técnico el siguiente anexo:

CUARTOS LIMPIOS	
ITEM	DESCRIPCION
Ares:	230 MT*
FABRICACIÓN CUARTOS AMBIENTE CONTROLADO CABINA CUBO CRISTAL	23m x 10m x 3.3m
CANTIDAD	03 CUARTOS
FILTRACION:	30% - 85% - HEPA 99.97%
VOLUMEN DEL ESPACIO:	17.430 PIES*
CAUDAL DE AIRE @ 10 CAMBIOS/HORA	2.905 CFM
CAUDAL AIRE FRESCO:	2.605 CFM - (CAUDAL CORREGIDO)
CAUDAL AIRE RETORNO: 1	43.81 MBH / 40.05 MSH
CARGA TERMICA ESPACIO: (ESTIMADA)	9.07 MBH / 1.12 MSH
CARGA TERMICA AIRE FRESCO:	54.60 MBH / 41.17 MSH
CAPACIDAD TOTAL SISTEMA:	68.39°FDB / 56.08°FWB
EQUIPOS Y COMPONENTES	DETERMINAR
CONTROL Y AUTOMATIZACION	DETERMINAR

Anexo técnico

Con esta información técnica, la Corporación estructuró el contrato en la modalidad de “contrato de obra llave en mano”, con el que se pretendía que el contratista seleccionado se comprometiera a entregar a la Corporación un proyecto completamente terminado, listo para ser utilizado, y funcionando según los parámetros y exigencias técnicas contempladas dentro del mismo.

Así las cosas, la Corporación después de adelantar y agotar el proceso de contratación, designó a la empresa Abaco SAS como contratista, el cual se encargó de ejecutar todas las fases del proyecto, las cuales incluyeron, el diseño, la construcción, el equipamiento y capacitación del personal que lo operaría.

El modelo de contratación adoptado por la Corporación se encuentra contemplado dentro de las formas de contratación estatal para los contratos de obra, mediante la cual la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto de fecha 16 de diciembre de 1997 con número de radicación 1013, determinó que “los contratos de llave en mano están regulados en nuestro estatuto contractual bajo la denominación de “contrato de obra” (artículo 32, num1)(...) con todo, el contrato de llave en mano ofrece ventajas cuando integra previamente tecnología local, permite la desagregación tecnológica y la asimilación de tecnología.”, cuyo negocio jurídico consiste en un acuerdo de voluntades en virtud de la cual una parte se compromete frente a otra, a cambio de una remuneración a diseñar, construir y poner en marcha y lista para su funcionamiento una determinada obra.

Frente al contrato de “llave en mano” la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado: “en virtud del contrato llave en mano, el contratista se compromete a llevar a cabo una obra incluyendo los estudios previos, la ejecución de la construcción, el suministro de equipos y la puesta en operación de la obra al momento de su entrega. En general, aunque el contrato llave en mano no se limita a la elaboración de una obra material, se ha considerado como una modalidad especial del contrato de obra pública o de construcción de un bien inmueble.”

Siendo definida esta modalidad por esa Honorable Corporación, en materia de infraestructura, como mecanismos eficaces para reducir costos, plazos y riesgos pues a través de un solo proceso se contrata el diseño de las obras y su construcción, lo cual disminuye los riesgos en materia de diseños, fuente común de conflictos y sobrecostos en la contratación pública. asimismo, es el contratista quien por regla general asume los demás riesgos derivados del proyecto. En ese sentido, el Consejo de Estado ha establecido que comúnmente los contratos de llave en mano, se acuerdan por un precio alzado o global, lo cual trae importantes ventajas para quien encarga la obra, pues en principio no tendría que incurrir en costos adicionales y puede conocer de antemano el monto de la inversión que debe realizar, aspecto igualmente útil para la seguridad de los terceros que intervienen en el proyecto.

El Consejo de Estado en su diferente jurisprudencia se ha ocupado de los contratos de obra “a todo costo”, “a precio alzado” o “a precio global” conceptos sinónimos, señalando que el precio del contrato estatal a todo costo o a precio fijo comprende los costos directos e indirectos, los primeros son los recursos que se van a utilizar para la ejecución del objeto contractual y los segundos son aquellos gastos que, si bien no inciden en forma directa, si afectan su valor. Así mismo, dentro de los costos indirectos está el denominado A.I.U (Administración, Imprevistos y Utilidad) el cual, como se expuso, forma parte integral del contrato (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicados numero 73001-21-33-000-2013-00436-09 y 25000-23-26-000-1997-04390-01).

Este contrato se estableció como “un todo” a un precio global fijo que cubriría todos los costos relacionados con el proyecto. Es decir que el contratista asumiría el riesgo de cualquier sobre costo.

El contratista entregó a la Corporación el proyecto listo para su uso, siendo el responsable principal de garantizar que el proyecto cumpliera con los estándares, especificaciones y plazos acordados. Lo anterior teniendo en cuenta que la corporación no cuenta, ni contaba con el personal técnico idóneo para el diseño y construcción de este tipo de obras. subrayado nuestro

Por lo tanto, la observación realizada por el ente auditor mediante la cual indica que “se evidencia que hay actividades con unidad global, esto sin un APU (análisis de precios unitarios) que es una herramienta utilizada en el campo de la construcción y la ingeniería para determinar el costo de un proyecto o parte de un proyecto de manera detallada. Este análisis desglosa cada uno de los componentes o actividades necesarias para completar una tarea específica, permitiendo calcular el costo total del proyecto basado en los precios unitarios de materiales, mano de obra, maquinaria y otros recursos” es un análisis interpretativo disyuntivo del proceso y la modalidad de contratación seleccionada para la ejecución del contrato de obra N* GRAJU 0062023, ya que si bien es cierto que los contratos de obra pueden ser celebrados a precios unitarios como lo refiere el ente auditor y con las características propias de la información suministrada en el análisis realizado, por medio de la cual se determina el precio del contrato por cantidades o unidades de obra cierta y su valor será el resultado de multiplicar las cantidades de obra ejecutada por el precio de cada una de ellas. Este no implica en que sea la única modalidad dispuesta en el ordenamiento jurídico para la celebración de contratos de obra, ni es posible asimilar las características de la modalidad global de llave en mano con la de precio unitario.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos anteriormente y en relación al hecho analizado, es preciso aclarar que el contrato de obra N* GRAJU 0062023, al que se hace referencia la modalidad de contratación seleccionada “No es por precios unitarios”, sino un “contrato a precio global fijo” y el tratamiento de este debe hacerse en los mismos términos, si bien es cierto esté contó un anexo técnico, aportado por el proveedor en el estudio de mercado, para estimar y presupuestar los costos aproximados del proyecto y sirvió como insumo para la elaboración del contrato, esté no constituyó el documento técnico definitivo (con el que se construiría la obra), pues como se manifestó anteriormente el proyecto contemplaba una etapa previa a la construcción como es la de diseños y cálculos de caudales, un pre dimensionamiento de equipos, etc., conforme a las necesidades técnicas y particulares de la corporación.

A manera enunciativa se determinan algunas de las condiciones técnicas que se debían soportar en cumplimiento de los parámetros de humedad, temperatura para la puesta en marcha del proyecto y cuyos diseños se encontraban a cargo del contratista, tales como:

- 1- Diseño arquitectónico
- 2- Diseño eléctrico
- 3- Diseños de aire, ventilación y climatización

Teniendo en cuenta lo anterior y en relación específica a la diferencia de cantidades de obra en la medición realizada el día 20 de noviembre de 2024, el contrato de obra N* GRAJU 0062023, es preciso que el análisis técnico económico de este contrato se haga como un “contrato a precio global fijo”, como se manifestó anteriormente este contrato se estableció como “un todo” que cubriría todos los costos relacionados con el proyecto.

*Es decir que el contratista asumiría el riesgo de cualquier sobrecosto, situación que evidente sucedió, para este caso específico hay soportes técnicos de que el contratista ejecuto mayor obra a la contratada, así mismo instalo equipos de mayor capacidad a los contratados, con un valor aproximado de Veinte Millones de pesos \$20.000.000 (se adjunta anexo). Esta información puede ser corroborada en campo. (...)” **Negrillas nuestras.***

Así lo observado, apunta indefectiblemente a que la estructuración del contrato, en efecto, fue contemplado a precio global, lo cual se constituyó desde el estudio de necesidad, como se vio en el material expuesto líneas atrás. De esta forma entonces, no es posible afirmar que el hecho de contar con una cotización presentada por el proponente ABACO, lo cual constituía un requisito para la presentación de la propuesta comercial a la CIAC SA, pueda derivar de forma alguna, en la mutación de la modalidad contractual.

También se observó que la CIAC. S.A, adjuntó anexo en el que se podía corroborar el hecho de que el contratista ejecutó mayor cantidad de obra e instalo equipos con mayor valor, sin que ello requiriera modificación alguna de los valores contractuales pactados inicialmente, lo cual apoya la afirmación de estar frente a un contrato a precio global. Es importante en este punto anotar que el documento no fue aportado para esta revisión y al parecer tampoco comportó un documento analizado por el equipo auditor de la CGR.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto es posible concluir que la condición nro. 2 del Hallazgo 7, al no realizar un análisis completo del expediente contractual, la respuesta da por la CIAC S.A y documentación posteriormente allegada, no cuenta con un criterio de auditoria fiable y completo en los términos de la Guía de Auditoria de Cumplimiento⁵¹, al no observarse de manera razonable y suficiente el incumplimiento de los preceptos normativos que conlleven a la consecuencia expuesta por el equipo auditor.

Hecho 3

“(…) Dentro del manual de mantenimiento presentado por el contratista para los equipos instalados y posterior al recibo se establecen unos mantenimientos preventivos, y de acuerdo a los equipos contemplados en el contrato como lo son unidad manejadora de aire, extractor, unidades extractoras, tableros de fuerza, tablero de control, ducteria suministro y extracción, difusores suministro y rejillas de extracción, como se muestra en la siguiente tabla, sin embargo, no se evidenció que se cumpliera con esas actividades:

Tabla No. 9. Cronograma de mantenimiento Preventivo

		2024			2025		
		ENERO	MAYO	SEP.	ENERO	MAYO	SEP.
UNIDAD MANEJADORA DE AIRE	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
EXTRACTOR	2	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
UNIDAD CONDENSADORAS	2	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
TABLERO FUERA	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
TABLERO CONTROL	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.

⁵¹ GUÍA DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES – ISSAI, pág. 18.

DUCTERIA SUMINISTRO - EXTRACCION	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
DIFUSORES SUMINISTRO	9	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
REJILLAS EXTRACCION	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
		2026			2027		
		ENERO	MAYO	SEP.	ENERO	MAYO	SEP.
UNIDAD MANEJADORA DE AIRE	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
EXTRACTOR	2	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
UNIDAD CONDENSADORAS	2	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
TABLERO FUERA	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
TABLERO CONTROL	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
DUCTERIA SUMINISTRO - EXTRACCION	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
DIFUSORES SUMINISTRO	9	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.
REJILLAS EXTRACCION	1	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.	MANT.

(...)⁵²

Respuesta de la CIAC S.A

“(...) En referencia al presente hecho y teniendo en cuenta que los cuartos de ambiente controlado, tienen como función principal coadyuvar la capacidad de fabricación en material compuesto, de forma tal que participarían en la fabricación y desarrollo de productos como Coelum, Quimbaya, Sirtap, y blindajes, entre otros, junto con sus sistemas asociados (unidad manejadora de aire, extractores, tableros, ductería, difusores, rejillas, etc.), y estos aún no se fabrican en serie, o se hallan bajo pedidos significativos que exijan un uso continuo de esta capacidad, implica entonces que estos han tenido un uso intermitente y muy por debajo de las capacidades operativas y especificaciones técnicas de diseño. Esto ha reducido significativamente el desgaste natural y el consumo de los componentes, como los filtros, cuya vida útil no ha sido alcanzada.

La demanda reducida y la baja carga de los equipos ha evitado el deterioro significativo de sus componentes principales, tales como filtros, motores y sistemas asociados han acumulado pocas horas de funcionamiento, manteniéndose dentro de sus parámetros óptimos de vida útil según las especificaciones del fabricante.

Así mismo, los filtros de suministro y extracción, que suelen requerir reemplazo tras un uso prolongado o acumulación de partículas, no han mostrado indicios de saturación debido al uso limitado.

Como seguimiento de los hechos previamente mencionados la Corporación ha realizado inspecciones preliminares, cuyo resultado ha identificado que no existe evidencia de obstrucciones, pérdida de capacidad o un incremento notable en la resistencia al flujo de aire, de igual forma, los cuartos controlados han permanecido en condiciones controladas, sin exposición a fuentes externas de contaminación que pudieran acelerar el deterioro de los equipos o componentes.

Dado el bajo nivel de operación, realizar mantenimientos preventivos en ese momento no justifica desde el punto de vista técnico ni económico, ya que los equipos no han alcanzado los ciclos de uso o los niveles de desgaste previstos que ameriten intervención.

⁵² Ibidem 41

*Por lo expuesto anteriormente, es preciso mencionarle al comité auditor que como consta en el acta de reunión (adjunta), el supervisor del contrato acordó con el contratista ejecutor la realización del primer mantenimiento para la Segunda semana del mes de diciembre del año 2024. (...)*⁵³

Análisis de la Condición 3

Expuesta la condición No 3 del Hallazgo 7, de manera conjunta con la respuesta por parte de la CIAC S.A. y analizados y revisados los documentos aportados, procederemos al análisis de la siguiente forma:

Indica el equipo auditor que de acuerdo a la información del “(...)manual de mantenimiento presentado por el contratista para los equipos instalados (...)” se establecieron unos mantenimientos preventivos, sin embargo, en la documentación que se adjuntó para la presente revisión no hay constancia de dicho documento que permita establecer la forma en la que estos mantenimientos debían realizarse, no obstante, la CIAC S.A., en su respuesta menciona “(...) Dado el bajo nivel de operación, realizar mantenimientos preventivos en ese momento no justifica desde el punto de vista técnico ni económico, ya que los equipos no han alcanzado los ciclos de uso o los niveles de desgaste previstos que ameriten intervención.(...)”, lo cual permite concluir que en efecto, se contemplaron mantenimientos, no obstante estos no fueron requeridos por los motivos expresados.

También menciona “(...) Por lo expuesto anteriormente, es preciso mencionarle al comité auditor que como consta en el acta de reunión (adjunta), el supervisor del contrato acordó con el contratista ejecutor la realización del primer mantenimiento para la Segunda semana del mes de diciembre del año 2024. (...)”. El documento “acta de reunión” al que se refiere la CIAC S.A en su respuesta, en el cual se dejaron constancias de lo expresado líneas arriba y se convino dar inicio a los mantenimientos en el mes de diciembre de 2024, no fue adjuntado para la presente revisión y se observa que tampoco fue objeto de revisión por parte del equipo auditor de la CGR, motivo por el cual, el criterio así expuesto carece de sustento probatorio que permita evaluar el cumplimiento o no del mismo.

Hecho No. 4

En la medición realizada en la visita el día 22 de noviembre de 2024, que se hizo conforme al acta final suministrada por la CIAC, se evidencian las siguientes diferencias entre las cantidades pagadas y las ejecutadas:

Tabla No. 10. Diferencias entre las cantidades pagadas y las ejecutadas

ACTIVIDAD	CANTIDADES PAGADAS				CANTIDADES VERIFICADAS	
	CANT	UND	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL	CANT	VALOR TOTAL
Techo en policarbonato Incluye estructura e instalación	250	M2	\$ 245.000	\$ 61.250.000	229,98	\$ 56.345.835
Alquiler de Andamios, Equipos, Transporte	1	GL	\$ 6.400.000	\$ 6.400.000	0	\$ -

⁵³ Ibidem 42

Unidad de extracción de aire con ventilador centrífugo 4.000 CFM. 3HP220/440 V sistema de Banco de filtros: Perfil TRO de 35% Carbón Activado. Marca SOLER & PALAU peso 140 KG	1	UND	\$ 22.500.000	\$ 22.500.000	0	\$ -
Ducto lámina galvanizada - Extracción	104	M2	\$ 175.000	\$ 18.200.000	87,21	\$ 15.261.750
Ducto lámina galvanizada - Suministro	124	M2	\$ 195.000	\$ 24.180.000	65,54	\$ 12.780.300
				\$ 132.530.000,00		\$ 84.387.885,00
ADMINISTRACION			5%	\$ 6.626.500,00		\$ 4.219.394,25
IMPREVISTOS			5%	\$ 6.626.500,00		\$ 4.219.394,25
UTILIDAD			5%	\$ 6.626.500,00		\$ 4.219.394,25
IVA SOOBRE LA UTILIDAD			19%	\$ 1.259.035,00		\$ 801.684,91
				\$ 153.668.535,00		\$ 97.847.752,66

Fuente: Equipo auditor

De acuerdo con lo anterior, se evidencio una diferencia entre lo pagado y lo ejecutado de \$ 55.820.782.

Por todo lo anterior, se evidencia una falla en la planeación, estructuración y supervisión del contrato, al no tener claridad de los ítems que se iban a realizar dentro del contrato de obra, así como incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista frente a los mantenimientos que se le deben realizar a los equipos. Los hechos descritos en el hecho No 4, puede generar un presunto daño al patrimonio económico del Estado que asciende a CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$55.820.782).

Las situaciones descritas contravienen lo señalado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, artículos 24, 25, 26 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Hallazgo con alcance fiscal³⁶ y presunta incidencia disciplinaria. (...)”⁵⁴

Respuesta de la CIAC S.A

“(…) En atención a este aspecto y como consecuencia de los apartados descritos en la respuesta a las observaciones realizadas hechos 2 y 3 de su requerimiento, contrato de obra No GRAJU0062023, al que se hace referencia la modalidad de contratación seleccionada “No por precios unitarios”, sino un “contrato a precio global fijo” y el tratamiento de este debe hacerse en los mismos términos.

Comparar situaciones jurídicas y fácticas diferentes en la ejecución de un contrato, no solamente evidencia un resultado que no se ajusta a la realidad jurídica del negocio, sino que evidencia resultados equivocados de la ejecución del contrato, es así que, si el Ente auditor utiliza una evaluación de cantidades pagadas ejecutadas, esta corresponde a la naturaleza metodológica de un contrato de APU, alejándose de la naturaleza del contrato de “precio global” descrito por el consejo de estado y que se expuso en la respuesta al Hecho 2 de la presente comunicación.

Así mismo, el grupo auditor indica que se evidencia una falla en la planeación, estructuración y supervisión del contrato al no tener claridad de los ítems que se iban a realizar dentro del contrato de obra, desconociendo por completo las características propias de modalidad de contratación “llave en mano” y dando como resultado un presunto daño al patrimonio económico del estado derivado del análisis metodológico erróneo del modelo

⁵⁴ Ibidem 41

de contratación APU, con una diferencia económica que asciende a CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M.CTE (\$55.820.782), como se evidencia a continuación:

Tabla No 2. Diferencias entre las cantidades pagadas y las ejecutadas

ACTIVIDAD	CANTIDADES PAGADAS				CANTIDADES VERIFICADAS	
	CANT	UND	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL	CANT	VALOR TOTAL
Techo en policarbonato Incluye estructura e instalación	250	M2	\$ 245.000	\$ 61.250.000	229,98	\$ 56.345.835
Alquiler de Andamios, Equipos, Transporte	1	GL	\$ 6.400.000	\$ 6.400.000	0	\$ -
Unidad de extracción de aire con ventilador centrífugo 4.000 CFM. 3HP220/440 V sistema de Banco de filtros: Perfil TRO de 35% Carbón Activado. Marca SOLER & PALAU peso 140 KG	1	UND	\$ 22.500.000	\$ 22.500.000	0	\$ -
Ducto lámina galvanizada - Extracción	104	M2	\$ 175.000	\$ 18.200.000	87,21	\$ 15.261.750
Ducto lámina galvanizada - Suministro	124	M2	\$ 195.000	\$ 24.180.000	65,54	\$ 12.780.300
				\$ 132.530.000,00		\$ 84.387.885,00
ADMINISTRACION			5%	\$ 6.626.500,00		\$ 4.219.394,25
IMPREVISTOS			5%	\$ 6.626.500,00		\$ 4.219.394,25
UTILIDAD			5%	\$ 6.626.500,00		\$ 4.219.394,25
IVA SOBRE LA UTILIDAD			19%	\$ 1.259.035,00		\$ 801.684,91
				\$ 153.668.535,00		\$ 97.847.752,66

Hecho que no se ajusta a la realidad, ya que como se indicó previamente la Corporación requería la construcción y puesta en marcha de un cuarto de ambiente controlado para el desarrollo de sus actividades misionales, sin que esto corresponda necesariamente a que la Entidad posea la experiencia o conocimiento técnico especializado del diseño y construcción de dichas obras de infraestructura, por lo que, como lo mencionó el Consejo de Estado la modalidad de contrato de obra “llave en mano”, en materia de infraestructura es un mecanismo eficaz para reducir costos, plazos y riesgos, pues a través de un solo proceso se contrata el diseño de las obras y su construcción, lo cual disminuye los riesgos en materia de diseños, fuente común de conflictos y sobrecostos en la contratación pública, asimismo, es el contratista quien por regla general asume los demás riesgos derivados del proyecto.

Por lo tanto, no existe correlación entre la diferencia de valor pagado y lo ejecutado anteriormente mencionado por el Grupo Auditor, ya que la metodología aplicable de Análisis de Precios Unitarios (APU) no es análoga a la metodología aplicable al modelo de contratación de todo costo en la que no solamente se desarrollaron las actividades descritas en la tabla N.2, sino que existen actividades de diseño, modelación y programación de equipos que forman parte del modelo de puesta en marcha de la obra entregada y otras actividades intangibles o no definidas que en todo caso fueron cubiertas de manera eficaz por el modelo de contratación ejecutado.

En mérito de lo expuesto, respetuosamente solicitamos se desestime el impacto fiscal y disciplinario y la observación presente, considerando que esta no consultó la modalidad de contratación aplicable y por ende los hechos planteados en esta observación, carecen de fundamento fáctico y legal. (...)”⁵⁵

Análisis de la Condición 4

Expuesta la condición No 4 del Hallazgo 7, de manera conjunta con la respuesta por parte de la CIAC S.A. y analizados y revisados los documentos aportados, es procedente indicar que analizados los hechos 1 y 2 que guardan estrecha relación con el hecho 4, y habiendo encontrado

⁵⁵ Ibidem 42

desestimados estos, el hecho 4 no cuenta con argumentos jurídicos y técnicos que se articulen con la situación narrada.

De esta forma, la condición No. 4 del hallazgo 7, no cuenta con un criterio ajustado a la condición presentada, pues al comparar los preceptos normativos con la condición, como se observó, no es posible indicar que la situación evaluada se ajustara a los criterios en los términos del deber ser, lo anterior de conformidad con el documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR,⁵⁶ pues los documentos contractuales allegados dan cuenta de la ejecución del mismo dentro de los propios preceptos legales que enmarcan los contratos de colaboración empresarial como se vio a lo largo del análisis aquí realizado.

Conclusión General

Como resultado del análisis integral de los hechos 1, 2, 3 y 4 contenidos en el hallazgo 7, carecen de un criterio técnico y jurídico suficiente, toda vez que no se valoraron en su totalidad las respuestas, documentos de soporte y modalidad contractual del proyecto ejecutado por la CIAC S.A. En relación con el hecho 1, la entidad justificó adecuadamente la disposición de residuos en coordinación con la Base Militar debido al bajo volumen generado y a las restricciones operativas del lugar, así como la existencia de informes técnicos y actas de avance no archivadas correctamente, lo que no representa un incumplimiento sustancial.

En cuanto al hecho 2, la observación parte de una lectura errada del tipo de contrato, ya que se trata de un contrato de obra bajo la modalidad “llave en mano a precio global fijo”, lo cual excluye la exigencia de análisis de precios unitarios (APU), siendo el contratista responsable de entregar la obra completa, asumiendo riesgos y sobrecostos, lo cual fue cumplido incluso con entrega de equipos de mayor valor.

Frente al hecho 3, se evidenció que el bajo uso operativo de los cuartos de ambiente controlado no justificaba la ejecución inmediata de mantenimientos preventivos, situación respaldada técnicamente por la entidad, y acordada su ejecución para diciembre de 2024 según acta de reunión.

Finalmente, respecto al hecho 4, el cálculo de diferencias entre lo pagado y ejecutado carece de fundamento al no considerar que se trató de un contrato a precio global, y, por ende, no aplican mediciones por unidad como criterio de auditoría. Por lo tanto, al no haberse tenido en cuenta debidamente la modalidad contractual, la documentación soporte y las justificaciones técnicas aportadas, el Hallazgo 7 no se encuentra debidamente sustentado y no permite establecer de forma razonable la existencia de un daño fiscal ni un incumplimiento contractual.

En consideración a lo anteriormente expuesto, se concluye que el hallazgo relacionado con el Contrato N° GRAJU 0062023, cuyo objeto es la “Construcción de 3 Cuartos de Ambiente Controlado” se desvirtúa. Esta decisión se fundamenta en la inexistencia de las condiciones inicialmente determinadas y, por ende, la falta de evidencia o medios de prueba que respalden la existencia del hallazgo, conforme a los criterios de suficiencia, pertinencia e idoneidad, según lo establecido en el documento Guía de Auditoría de Cumplimiento V.1.2 de la CGR y las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI.

⁵⁶ PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS Y ASPECTOS GENERALES PARA LAS AUDITORÍAS EN LA CGR EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES - ISSAI

Dado que no se configura como hallazgo, las incidencias contempladas como consecuencia de el, quedan igualmente quedan desvirtuadas.

Conclusión General de la Revisión:

En conclusión, en cumplimiento de la delegación otorgada mediante Resolución Ordinaria ORD-1831-2025 de 12 de junio de 2025, se tienen los siguientes resultados respecto de los hallazgos sujetos de revisión:

Tabla nro. 2 - Hallazgos para Revisión

HALLAZGO No.	DENOMINACIÓN	Resultado de la Revisión
1	CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA REALIDAD DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL SUSCRITO CON AEROLABOR-ALAS (D, P Y OI)	desvirtuado
2	CAPACIDAD PARA ASUMIR OBLIGACIONES CONTRACTUALES DE SUMINISTRO DE PERSONAL (D Y OI)	desvirtuado
7	PLANEACIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO OBRA N° GRAJU 0062023 (F) (D). por valor de CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$55.820.782)	desvirtuado

Así las cosas, los resultados de la revisión realizada modifican los siguientes numerales de la carta de conclusiones del Informe Final de la Auditoría de Cumplimiento de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana SA. CIAC S.A., VIGENCIA 2022 – CGR CDDDS nro. 018, por cuanto los conceptos emitidos estaban fundamentados en los hallazgos desvirtuados con ocasión de la presente revisión:

1.5 Conclusiones generales y concepto de la evaluación realizada

1.5.1 Relación de Hallazgos

A continuación, se relacionan los conceptos modificados, así:

1.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Concepto Sin Reservas

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión fiscal adelantada por la en relación con los procesos de contratación ejecutados por la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. - CIAC S.A., para la adquisición de bienes y servicios para el cumplimiento de la misión institucional, junto con los contratos y convenios celebrados y/o ejecutados con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional durante la vigencia 2023, resulta conforme en los aspectos significativos frente a los criterios aplicados y por ello se emite un concepto Sin Reservas.

1.5.1 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Resultado de la Auditoría de Cumplimiento practicada a la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. – CIAC S.A., a los contratos suscritos por la CIAC con sus proveedores y a los

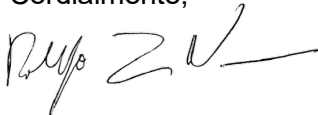
convenios celebrados y/o ejecutados con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional durante la vigencia 2023, se determinaron 4 hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene posible incidencia disciplinaria y 1 tiene Otra incidencia.

Tabla No. 3. Resumen de hallazgos por incidencia Nivel

NRO.	Hallazgo	A	D	F	VALOR	P	OI
1	CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA REALIDAD DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL SUSCRITO CON AEROLABOR-ALAS (D, P Y OI)	HALLAZGO DESVIRTUADO					
2	CAPACIDAD PARA ASUMIR OBLIGACIONES CONTRACTUALES DE SUMINISTRO DE PERSONAL (D Y OI)	HALLAZGO DESVIRTUADO					
3	CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA CONTRATACIÓN DE GLOBAL ROTOR S.A.S. (D Y OI)	X	X				X
4	PAGO ANTICIPADO 100% SIN CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS	X					
5	CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES EN EL GESTOR CONTRACTUAL Y ANALISTA CONTRACTUAL EN LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE LA CIAC	X					
6	EXIGENCIA DEL TÉRMINO INCOTERM APLICABLE O FORMA DE ENTREGA DE LOS BIENES CONTRATADOS CON PROVEEDORES EXTRANJEROS	X					
7	PLANEACIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO OBRA N° GRAJU 0062023 (F) (D).	HALLAZGO DESVIRTUADO					

En cumplimiento del párrafo del artículo segundo de la Resolución Ordinaria ORD-1831 -2025 del 12 de junio de 2025, se enviará el Informe de los resultados de la revisión delegada a la doctora Doris Noemí Pizarro Melgarejo, Contralora Delegada para el Sector de Defensa y Seguridad, para lo de su competencia.

Cordialmente,



RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO

Contralor Delegado para el Sector Comercio
y Desarrollo Regional

c.c. Doris Noemí Pizarro Melgarejo, Contralora Delegada para el Sector Defensa y Seguridad

Revisado por: María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal CDCDR

Proyectado por: Olga Lucía Romero Santiago, Asesora de gestión grado 01 CDCDR
Ligia Catalina Franco Urian, Profesional Despacho CDCDR



ACUSE DE ACEPTACIÓN DE RENDICIÓN



FECHA DE GENERACIÓN:2026/01/19
HORA DE GENERACIÓN:15:57:12
CONSECUTIVO:9438502162025-12-31

RAZÓN SOCIAL: CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. CIAC S.A.
NIT:899999278
NOMBRE REPRESENTANTE LEGAL:Andrés Guzmán Morales

MODALIDAD:M-3: PLAN DE MEJORAMIENTO
PERIODICIDAD:SEMESTRAL
FECHA DE CORTE: 2025-12-31
FECHA LÍMITE DE TRANSMISIÓN: 2026-01-23 00:00:00.0

RELACIÓN DE FORMULARIOS Y DOCUMENTOS REMITIDOS

Tipo	Nombre	Fecha
Formulario electrónico	F14.1: PLANES DE MEJORAMIENTO - ENTIDADES	2026/01/19 15:13:01
Documento electrónico	F14.3: OFICIO REMISORIO	2026/01/19 15:55:31

La Contraloría General de la República confirma el recibo de la información presentada por el Sujeto de Control Fiscal CORPORACIÓN DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA COLOMBIANA S.A. CIAC S.A. , NIT 899999278, en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI –, conforme a lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha establecido la Contraloría General de la República.