



**Gerencia Seccional I-Medellín
PGA 2016**

**Auditoría Especial-Actuación Especial de Fiscalización
a la Contraloría Municipal de Itagüí**

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Auditor General de la República

Ángela María Murcia Ramos
Auditora Auxiliar

Luis Carlos Pineda Téllez
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Olga Lucía Calle Correa
Gerente Seccional I – Medellín

Luz Helena Castrillón La Rotta
Coordinadora

Luz Helena Castrillon La Rotta José Alejandro Isaza Arias

Equipo Auditor

Medellín, 25 de noviembre 2016

INTRODUCCIÓN

De conformidad con el numeral 2.2.2.2 del Manual de Proceso Auditor (MPA) Versión 7.0 de la AGR, la Gerencia Seccional I Medellín, dispuso una Auditoría Especial, en modalidad de Actuación Especial de Fiscalización a la Contraloría Municipal de Itagüí, con el objetivo general de verificar la pertinencia de la comisión otorgada al Señor Contralor para la asistencia a la XXI Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales en Miami – Estados Unidos, realizada entre el 15 y el 18 de junio de 2015.

1. ANALISIS EFECTUADO, CONCLUSIONES Y RESULTADOS

1.1. ACTIVIDADES DE AUDITORÍA.

Las actividades realizadas fueron las siguientes:

- Revisar los documentos relacionados a la autorización de la asistencia del señor contralor al evento en mención.
- Verificar la liquidación de viáticos para la comisión otorgada.
- Examinar los comprobantes de egreso relacionados a los pagos de la comisión al exterior.
- Constatar la legalización del pago de viáticos, transporte y gastos de capacitación al evento objeto de análisis.

En la Auditoría Especial, modalidad Actuación Especial de Fiscalización, realizada a la Contraloría Municipal de Itagüí, se verificaron y analizaron los documentos soporte de la comisión del Contralor Municipal para asistir a la “*XXI Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales en Miami*”, a realizarse entre el 15 y el 18 de junio de 2015”, invitación efectuada por parte del Alcalde de Miami– Estados Unidos, como se detalla en la Resolución 071 del 10 de junio de 2015, mediante la cual se autorizó expedir vale de anticipo por \$11.009.620 a nombre del Contralor, así: por concepto de inscripción \$899.150, transporte aéreo \$1.761.220 y viáticos \$8.349.250.

Mediante comunicado del 11 de junio de 2015, el Contralor Municipal informó al presidente del Concejo Municipal, su ausencia temporal del Ente de Control, quedando como delegado el Contralor Auxiliar de Recursos Humanos, Físicos y Financieros.

Se verificó que el Contralor viajó a la ciudad de Miami-Estados Unidos, el día sábado 13 de junio y regresó el domingo 23 de junio de 2015, observando en la liquidación de viáticos el pago por 6 días pernoctados y 1 día sin pernoctar. lo que significa un día de más en la comisión del 15 al 18 de junio.

A continuación, se detalla la observación de la evaluación realizada:

Hallazgo No. 1: Autorización y pago de comisión al exterior, para atender asuntos no relacionados con el control fiscal del Municipio de Itagüí.

En la vigencia 2015, la comisión otorgada y pagada para asistir a la “XXI conferencia Interamericana de alcaldes y autoridades locales - Experiencia América”, celebrada en Miami - Estados Unidos entre el 15 y el 18 de junio de 2015, con costos por \$9.725.120, que no obedecen al cumplimiento de las funciones propias de la Contraloría Municipal de Itagüí; más aún, cuando el objetivo de éste congreso estaba relacionado con asuntos eminentemente administrativos, propios de las autoridades locales y no referían al fortalecimiento del control y vigilancia a los recursos públicos por parte de los organismos independientes y autónomos como son las contralorías territoriales.

Por lo tanto, no se demuestra que el Organismo de Control al momento de autorizar esta comisión, tenga la necesidad o exista una carencia percibida de relacionarse con otros territorios a nivel hemisférico para la vigilancia de los recursos en el Municipio de Itagüí; o exista una justificación en el Plan Estratégico Institucional 2012-2015, de capacitar al representante legal de la entidad en temas no relacionados con el control fiscal.

En consecuencia, la Auditoría General de la República, no encuentra la necesidad, justificación y pertinencia en la participación del Contralor Municipal, en el evento realizado en Miami-Estados Unidos, porque no tiene relación con el mejoramiento y fortalecimiento del control fiscal que ejerce la Contraloría Municipal de Itagüí.

Lo anterior, en concordancia con lo señalado en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Adicionalmente, se evidencia que quienes participaron de la autorización y pago de esta comisión al exterior, no actuaron con diligencia y cuidado en el manejo de los recursos de la Contraloría, lo que resulta contrario a los principios de economía y eficacia de la gestión fiscal, porque los resultados obtenidos no guardan relación con los objetivos y metas establecidos en la Constitución y la ley para el Ente de Control Municipal, generando un presunto daño patrimonial al Estado por \$9.725.120.

La Auditoría General de la República, observó en los documentos relacionados con la presente comisión, que la Contraloría canceló para asistir a esta conferencia internacional, gastos de inscripción al evento realizado en Miami-Estados Unidos \$899.150, viáticos por \$8.349.250 correspondientes a 6 días pernoctados, lo que significa un día de más en la comisión del 15 al 18 de junio y gastos de transporte (tiquetes) por \$1.761.220, para un total de \$11.009.120. Sin embargo, se corroboró que mediante consignación del 24 de junio de 2015 a la

cuenta de la Contraloría en el banco BBVA, el Contralor reintegró \$1.284.500 por concepto de un día de más liquidado por viáticos, como se detalla en la siguiente tabla:

Asistencia a congresos internacionales no relacionados con el control fiscal municipal									
Cifras en pesos									
Objeto de la Comisión	Lugar	Desde	Hasta	Resolución de autorización	Valores cancelados				
					Inscripción	Viáticos	Gastos de viaje	Reintegro	Total
Asistir a la XXI conferencia Interamericana de alcaldes y autoridades locales.	Miami, USA	13/06/2015	19/06/2015	Resolución 070 del 10/06/2015	899.150	8.349.250	1.761.220	(1.284.500)	9.725.120
Totales					899.150	8.349.250	1.761.220	(1.284.500)	9.725.120

Fuente: Resoluciones de viáticos y papeles de trabajo.

Por lo anterior, se configura Hallazgo con connotación Administrativa y fiscal por \$9.725.120.

En conclusión, la actuación especial de fiscalización como acción de control fiscal breve y cumplidos los objetivos propuestos, configura la existencia de un (1) hallazgo con connotación administrativa y fiscal de auditoría.

2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

La Contraloría remitió la contradicción mediante comunicación con radicado 1294 del 22 de noviembre de 2016 y recibido en la Gerencia Seccional I-Medellín, bajo el radicado NUR 20162130050032 del 22 de noviembre del mismo año. El equipo auditor evaluó y analizó los argumentos de defensa de cada observación controvertida del informe preliminar, generando como resultado las siguientes conclusiones:

ESCRITO DE CONTRADICCIÓN DEL SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>Observación No. 1. Proceso talento humano. <i>Autorización y pago de comisiones al exterior, para atender asuntos no relacionados con el control fiscal del Municipio de Itagüí.</i></p> <p>En la vigencia 2015, se presentó una comisión otorgada y pagada para asistir a la “XXI conferencia Interamericana de alcaldes y autoridades locales -Experiencia América”, celebrada en Miami Estados Unidos entre el 15 y el 18 de junio de 2015, con costos por \$11.009.620, que no obedecen al cumplimiento de las funciones propias de la Contraloría Municipal.</p> <p>La Contraloría canceló para asistir a esta conferencia internacional, gastos de inscripción al evento realizado en Miami Estados Unidos de \$899.150, viáticos por \$8.349.250 y gastos de transporte por \$1.761.220, para un total de \$11.009.620.</p> <p>Lo anterior, por cuanto no actuaron con diligencia y cuidado en el manejo de los recursos de la Contraloría, lo que resulta contrario a los principios de economía y eficacia de la gestión fiscal, porque los resultados obtenidos no guardan relación con los objetivos y metas establecidos en la Constitución y la ley para el Ente de Control Municipal, generando un presunto daño patrimonial por \$9.725.120.</p>	
<p><i>La Gerencia Seccional I Medellín, dispuso una autorización Especial, en modalidad de Actuación Especial de Fiscalización a la Contraloría Municipal de Itagüí, con el objetivo general de verificar la pertinencia de la comisión otorgada al Señor Contralor</i></p>	<p>Igual que la Contraloría Municipal de Itagüí, la Auditoría General de la República considera que, la</p>

ESCRITO DE CONTRADICCIÓN DEL SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>para la asistencia al XXI Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autorizados Locales en Miami-Estados Unidos, realizada entre el 15 y el 18 de junio de 2015 (subrayas fuera de texto).</p> <p>Advierte el informe preliminar que a su juicio, “no se demuestra que el Organismo de Control, al momento de autorizar esta comisión, tenga la necesidad o exista una carencia percibida de relacionarse con otros territorios a nivel hemisférico para la vigencia de los recursos en el Municipio de Itagüí; o exista una justificación en el Plan Institucional 2012-2015 de capacitar al representante legal de la entidad en temas no relacionados con el control Fiscal. “ En consecuencia, la Auditoría General de la Republica, no encuentra la necesidad, justificación y pertinencia en la participación del Contralor Municipal, en el evento realizado en Miami-Estados Unidos, porque no tiene relación con el mejoramiento y fortalecimiento del Control Fiscal que ejerce la Contraloría Municipal de Itagüí.”</p> <p>Sobre el particular es necesario aclarar que el Representante legal de la entidad, esto es, el Contralor Municipal asistió al evento en cuestión, previa invitación conjunta extendida por parte Alcalde del Condado Miami-Dade, por la Junta de Comisionados del mismo Condado, por el Banco Mundial, por el Centro para la Democracia y la Buena Gobernanza y por el Instituto de Administración Publica y Servicios Comunitarios de la Universidad Internacional de la Florida, en la cual se señalaba el propósito de la capacitación para autoridades locales de toda América, y estaba dirigida a funcionarios de alto rango en las municipalidades locales, para discutir temas fundamentales de gestión pública y participación ciudadana en los respectivos distritos y municipios, Fueron temas de estudio en el evento: formas de gestión eficaz, tendencias en América sobre el manejo de los recursos, de los tributos, de las finanzas municipales, temas de altísima importancia y pertinencia en y con la función del Contralor Municipal de Itagüí.</p> <p>El 24 de junio de 2015, el Contralor Comisionado replicó ante los miembros del Comité Directivo de la entidad todo lo aprendido en la capacitación y entrego el respectivo informe al competente para ello, el Contralor Auxiliar de Recursos Humanos, copia la cual adjunto y que da cuenta de los temas tratados: La Gestión de las Ciudades en Tiempo de Crisis y Conflicto: Experiencias y Lecciones Aprendidas; descentralización administrativa; Las problemáticas que se tienen en la democracia Colombiana con respecto al conflicto armado y el futuro de los diálogos de paz en Colombia; descentralización y democracia en América Latina; Justicia en municipios de Colombia en un contexto post-conflicto; Participación Ciudadana, Transparencia de Gobierno y Servicios Públicos Innovadores; Gobernabilidad, etc, todos estos temas que a juicio del Represente legal de la Contraloría de Itagüí en el periodo 2012-2015, eran necesarios estudiar para el desempeño cabal del cargo de quien precisamente por norma constitucional y mando legal evalúa y controla la gestión Municipal.</p> <p>Quien ejerce la función de evaluar y controlar alguna materia (el Contralor), por supuesto que tiene que capacitarse y conocer esa misma materia: la gestión Municipal, con todas sus aristas.</p> <p>Los cargos para determinar la observación de la comisión auditora, concluyente de un hallazgo fiscal, en este caso se fundamentaron en la no pertinencia de la capacitación para el Contralor Municipal de Itagüí. Desconoce la comisión auditora que dentro de las funciones constitucionales asignadas al Contralor Municipal , está la relacionada con la evaluación de la gestión municipal y sus resultados, evaluación al desempeño del respectivo gobierno local, determinar el grado de eficacia con que actúan estos, conceptuar sobre la razonabilidad de las finanzas municipales (temas estos tratados en la XXI CONFERENCIA INTERAMERICANA DE AUTORIDADES LOCALES) De igual manera, corresponde al Contralor Municipal la tarea de coordinación de la participación comunitaria en las acciones públicas municipales (tema tratado en el</p>	<p>capacitación es fundamental para el mejoramiento de la prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas, siempre y cuando estén enmarcados dentro de los cometidos estatales propios de su misión.</p> <p>Sin embargo, y como se expresó en el informe preliminar “(...) el objetivo de éstos congresos estaban relacionados con asuntos eminentemente administrativos propios de las autoridades locales y no referían al fortalecimiento del control a los recursos públicos por parte de los organismos independientes y autónomos como son las contralorías territoriales.”</p> <p>Los conceptos y opiniones expresados por los participantes en los congresos, valoran para cada quien desde el punto de vista de la administraciones públicas, sin hacer referencia concreta a los organismos fiscalizadores o a su función de vigilancia del recurso público.</p> <p>En conclusión, los resultados obtenidos en la comisión cuestionada y pagada al exterior, no guarda relación con los objetivos y metas establecidos en la Constitución y la ley para el Ente de Control Municipal.</p> <p>Por lo anterior, la observación se mantiene y se configura Hallazgo con connotación Administrativa y Fiscal por \$9.725.120.</p>

ESCRITO DE CONTRADICCIÓN DEL SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>evento asistido). En conclusión los temas tratados en el evento, no solamente eran de interés para mandatarios locales, sino también para aquellos funcionarios que tienen la responsabilidad de vigilar y evaluar la gestión de estos, por ello los organizadores del evento extendieron la invitación a algunos Contralores de Colombia a participar en el evento y efectivamente esta participación fue apreciada y reconocida por los aportes intelectuales que brindamos en las respectivas conferencias, de hecho se trataron temas colombianos por parte de algunos panelistas (Las problemáticas que se tienen en la democracia Colombiana con respecto al conflicto armado y el futuro de los diálogos de paz en Colombia, y otros temas relacionados con la justicia y las Municipalidades en Colombia).</p> <p>Legalidad de la asistencia del Contralor Municipal de Itagüí a un evento de capacitación en el exterior:</p> <p>Examinada la legalidad del otorgamiento de la comisión, se tiene:</p> <p>1°. Que la comisión sea otorgada por el funcionario competente: Fue autorizada por el Contralor Municipal delegado en la fecha, el Doctor Manuel Oliveros Castrillón, mediante Resolución 071 del 10 de junio de 2015, previa invitación del gobierno extranjero y previa comunicación al Concejo Municipal de Itagüí sobre el evento.</p> <p>2°. Que la comisión este prevista como tal en la Ley. Al igual que la Auditoría General de la República, mediante resolución 006 de 2016, tiene concebida la capacitación como un evento orientado a brindar a los empleados públicos mayores y mejores conocimientos y desarrollo de capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional de manera que se posibilite el desarrollo profesional de sus empleados, y acoge en esta materia todo lo dispuesto en la Ley 909 de 2014 y sus decretos reglamentarios, también la Contraloría Municipal de Itagüí, concibe en sus planes de capacitación, estos mismos referentes legales. Coincidiendo en ello todos los Órganos de Control en Colombia asumimos los mismos referentes normativos, véase la Resolución 06 de 2016 de la AGR, que toma de la Ley 909 y los decretos reglamentarios los tipos de capacitación que se tienen facultados, capacitación en los temas técnicos del cargo, en los temas de gestión pública y para funcionarios públicos todo lo que conduzca a la formación integral de la persona; se habla de educación para el trabajo y el desarrollo humano y programas de educación informal. El decreto 1083 de 2015, reglamentario de la Ley 909 de 2004, agrega incluso que son pertinentes todos los programas de capacitación que se orientan al desarrollo de mejores competencias de los funcionarios públicos hacia los niveles de excelencia. El plan de capacitación de la Contraloría Municipal de Itagüí, para la vigencia 2015, contemplaba: "Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prologar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa." Concibe la misma AGR que la capacitación "es el sistema encaminado tanto a la educación para el trabajo y el desarrollo humano, como la informal dirigida a prolongar y complementar la educación inicial del funcionario, mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes con el fin de incrementar la capacidad de los funcionarios para el eficaz desempeño de sus cargos y el desarrollo personal integral" (Art 8 Res 06/16).</p> <p>3°. Competencia para otorgar comisión al Exterior: es reiterada la jurisprudencia del</p>	

ESCRITO DE CONTRADICCIÓN DEL SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>Consejo de estado y de la Corte Constitucional: "Las Contralorías tienen la competencia para conceder comisiones de capacitación en el exterior y la facultad deviene de la Constitución y la ley." Corte Constitucional T 090 de 2012; T.3 154.181. La misma AGR en su Resolución 06 de 2016, art. 35 numeral 35.3.1 estableció para si la facultad de otorgar comisiones fuera del país para desarrollar programas formales y no formales; por supuesto la Contraloría Municipal de Itagüí, prevalida de esa autonomía administrativa que le otorga la Constitución y la Ley, para definir como ella cumple sus objetivos y funciones, consideró pertinente a los fines de la entidad la asistencia del Contralor Municipal a la XXI CONFERENCIA INTERAMERICANA DE AUTORIDADES LOCALES. Autonomía que la misma Corte Constitucional ha predicado reiteradamente para estos órganos de Control (C189/98).</p> <p>4º. Ausencia de ilegalidad en el otorgamiento de la comisión, aplicación de la norma en la liquidación del gasto y viáticos, asistencia efectiva al mismo, certificado de asistencia y cumplimiento, informe que da cuenta de que la comisión se cumplió, trae como consecuencia lógica la conclusión de ausencia de eventual detrimento patrimonial para la entidad, elemento indispensable para el proceso de Responsabilidad Fiscal.</p> <p>DECLARACIÓN: Bajo la gravedad del juramento, certifico y declaro por medio de este documento que asistí a la XXI CONFERENCIA INTERAMERICANA DE AUTORIDADES LOCALES, efectuada en Miami, entre los días 15 a 18 de junio de 2015 y que los temas tratados en el evento fueron pertinentes al crecimiento profesional y laboral del Contralor Municipal de Itagüí, la participación en el evento fortaleció los conocimientos de este en materia de administración pública con resultados positivos en la gestión fiscal objeto de su responsabilidad, y que los conocimientos allí adquiridos a su vez fueron replicados a los funcionarios directivos de la Entidad, los cuales aplicaron en los procesos que cada uno lideraba, adicionalmente declaro que la asistencia se realizó de buena fe, atendiendo la invitación de tan ilustres convocantes.</p> <p>PRUEBAS: Solicito se tengan en consideración para el examen de la cuenta y del acto administrativo los siguientes documentos: Todo lo archivado en la legalización de los viáticos "movimiento presupuestal-Legalización de avances No. 2015000009 del 25 de junio de 2015, Copia Resolución 071 de 2015 de la Contraloría Itagüí. (Solicitarlos a la Contraloría Municipal de Itagüí).</p> <p>Adjunto los documentos enunciados en el escrito.</p> <p>Por lo expuesto, solicito de la AGR, con todo respeto, retirar la Observación No. 1 y el correspondiente hallazgo del preinforme, relacionada con el cuestionamiento sobre la autorización y pago de comisión al exterior (...)"</p>	

3. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORIA

Como resultado de la Auditoría Especial, en modalidad de Actuación Especial de Fiscalización a la Contraloría Municipal de Itagüí, se relaciona el hallazgo configurado con su respectiva connotación, del hallazgo con connotación administrativa la contraloría debe elaborar y remitir el respectivo plan de mejoramiento suscrito por la representante legal y el Asesor de Control Interno.

Hallazgos de Auditoria	Elementos de los hallazgos	Connotación de los hallazgos					Cuantía \$
		A	D	P	F	S	
<p>Hallazgo No. 1. (Obs. 1). <u>Proceso talento humano. Autorización y pago de comisiones al exterior, para atender asuntos no relacionados con el control fiscal del Municipio de Itagüí.</u></p> <p>La Contraloría en la vigencia 2015, autorizó y canceló comisiones al exterior, para asistir a eventos y capacitaciones, que no obedecen al cumplimiento de las funciones propias de la Contraloría Municipal de Itagüí y los resultados obtenidos, no guardan relación con los objetivos y metas establecidos en la Constitución y la ley para la Entidad de Control.</p>	<p>Condición: En la vigencia 2015, se presentó una comisión otorgada y pagada para asistir a la "XXI conferencia Interamericana de alcaldes y autoridades locales -Experiencia América", celebrada en Miami Estados Unidos entre el 15 y el 18 de junio de 2015, con costos por \$11.009.620, que no obedecen al cumplimiento de las funciones propias de la Contraloría Municipal.</p> <p>La Contraloría canceló para asistir a esta conferencia internacional, gastos de inscripción al evento realizado en Miami Estados Unidos de \$899.150, viáticos por \$7.064.750 y gastos de transporte por \$1.761.220, para un total de \$9.725.120.</p> <p>Criterio: Inobservancia de los principios de economía y eficacia de la gestión fiscal.</p> <p>Causa: No actuar con diligencia y cuidado en el manejo de los recursos de la Contraloría.</p> <p>Efecto: Los resultados obtenidos no guardan relación con los objetivos y metas establecidos en la Constitución y la ley para el Ente de Control Municipal, generando un daño patrimonial al Estado por \$9.725.120</p>	X			X		\$9.725.120
Total		1	0	0	1	0	\$9.725.120