



**Gerencia Seccional III
Santiago de Cali
PGA 2016**

**Auditoría Regular a la Contraloría Municipal de Palmira
Vigencia 2015**

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

Alejandra del Pilar Nieto Arboleda
Gerente Seccional III - Cali

Adriana Patricia Chamorro
Coordinadora

Luis Fernando García Pacheco
María Ofelia Gómez de Gallón
Elder Alfredo González Lozano
Martha Cecilia Rosero Pedreros
Adriana Patricia Chamorro
Grupo Auditor

Santiago de Cali, Diciembre 23 de 2016

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|------------|
| 1. DICTAMEN INTEGRAL DE AUDITORÍA..... | 4 |
| 1.1. DICTAMEN A LOS ESTADOS CONTABLES | 4 |
| 1.2. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA GESTION DEL SUJETO DE CONTROL | 4 |
| 1.2.1. Proceso Presupuestal | 4 |
| 1.2.2. Proceso Auditor | 5 |
| 1.2.3. Proceso de Participación Ciudadana | 5 |
| 1.2.4. Proceso de Contracción | 5 |
| 1.2.5. Proceso de Talento Humano | 6 |
| 1.2.6. Evaluación Macrofiscal | 6 |
| 1.2.7. Indagación Preliminar..... | 6 |
| 1.2.8. Proceso Responsabilidad Fiscal | 6 |
| 1.2.9. Proceso Jurisdicción Coactiva..... | 6 |
| 1.2.10. Proceso Administrativo Sancionatorio | 7 |
| 1.2.11. Proceso Controversias Judiciales | 7 |
| 1.2.12. Gestión Tics..... | 7 |
| 1.2.13. Plan Estratégico..... | 7 |
| 1.2.14. Sistema de Control Interno..... | 7 |
| 2. RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR | 9 |
| 3 TABLA CONSOLIDADA DE OBSERVACIONES DE AUDITORIA | 86 |
| 4. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORIA..... | 162 |

INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la República, a través de la Gerencia Seccional III, en cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales que le confieren competencia para vigilar la gestión de la Contraloría Municipal de Palmira, realizó Auditoría Regular sobre la vigencia 2015, para evaluar los resultados de la gestión administrativa y misional en el cumplimiento de normas y disposiciones legales vigentes.

El ejercicio de control fiscal se desarrolló en cumplimiento del Plan General de Auditorías Vigencia 2016 y del Plan Estratégico 2015-2017 “*Vigilando para todos*”, aplicando lo establecido en la Resolución Orgánica No. 004 de 2016 “*Por la cual se adopta el Manual del Proceso Auditor Versión 7.0 en el Sistema de Gestión de Calidad en la Auditoría General de la República*”, concordantes con las normas de auditoría generalmente aceptadas. La revisión de la cuenta 2015, el mapa de riesgos y los lineamientos señalados en el PGA – 2016, determinó la evaluación integral de los procesos críticos objeto de mayor análisis; se estableció el alcance de la auditoría y los objetivos de cada proceso, indicando las actividades a realizar, los cuales quedaron consignados en el Memorando de planeación.

La auditoría fue orientada a examinar en el área administrativa los procesos de contabilidad, presupuesto y contratación; en el área misional los procesos de participación ciudadana, evaluación del proceso auditor, sistema de control interno, cumplimiento del plan estratégico y el plan de mejoramiento de la Entidad de acuerdo con la programación prevista en el Memorando de planeación.

La revisión de la cuenta de la vigencia 2015 y el Memorando de Planeación, proporcionaron fundamentos básicos para desarrollar la labor, permitiendo consolidar la opinión y los conceptos registrados en el presente Informe Preliminar. La evaluación incluyó pruebas selectivas, evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad auditada, las cifras, el balance y el cumplimiento de disposiciones legales, en el período analizado.

Para la evaluación de la información se analizaron los reportes y alarmas generados por el SIREL, se practicaron cruce de cifras y datos, revisión analítica de documentos, y se identificaron las debilidades y fortalezas potenciales de la Contraloría en el cumplimiento de su misión Constitucional.

Para la elaboración y consolidación del presente documento se tuvo en cuenta el Informe Preliminar de auditoría comunicado a la entidad por correo electrónico el 15 de noviembre de 2016 (Oficio Nro. 20162150037381); la evaluación del derecho de contradicción allegado por la entidad con Oficio No. 110-09-02-3210 de 28 de noviembre de 2016, el informe de revisión de la cuenta y los papeles de trabajo elaborados por el equipo auditor.

El Ente de control, cuenta con diez (10) días hábiles de plazo máximo para elaborar el correspondiente Plan de Mejoramiento.

1. DICTAMEN INTEGRAL DE AUDITORÍA

1.1. DICTAMEN A LOS ESTADOS CONTABLES

La Auditoría General de la República ha practicado control financiero al balance general presentado por la Contraloría Municipal de Palmira a 31 de diciembre de 2015 y a los estados de actividad financiera, económica, social y de cambios en el patrimonio, comparados con cifras del año anterior, acompañados de las notas explicativas cuya preparación es responsabilidad de la Contraloría Municipal, la nuestra es la de expresar una opinión sobre los estados contables en su conjunto.

El examen fue practicado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas en Colombia, mediante pruebas selectivas, que proporcionaron una base razonable para fundamentar la valoración.

La información de los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015 de la Contraloría Municipal de Palmira presentó razonablemente la situación financiera de la entidad, está conforme a los principios y normas de contabilidad establecidas por la Contaduría General de la Nación, se emite opinión **sin salvedad o limpio**.

Lo anterior bajo los parámetros establecidos en la matriz de pronunciamiento de la cuenta de la Auditoría General de la República.

Proceso de Tesorería

En el proceso de tesorería se observó un adecuado recaudo de sus ingresos por los fondos recibidos del Municipio, al finalizar el año se presentó un excedente sin utilizar de \$9.492 miles (0,5%) del total del presupuesto aforado, la entidad realizó el reintegro a la tesorería del Municipio. En la revisión se evidenció que los comprobantes de egreso y soportes se encontraron debidamente soportados, con los descuentos aplicados, no obstante se evidenciaron deficiencias al no efectuarse la retención por la estampilla pro-hospital Universitario y efectuar pagos por concepto de bonificación por servicios por rubro presupuestal que no correspondía. La evaluación de la gestión fue **regular**.

1.2. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA GESTIÓN DEL SUJETO DE CONTROL

1.2.1. Proceso Presupuestal

El presupuesto de ingreso fue recaudado en un 100%, y comprometido en un 99.5% del total del presupuesto aforado. La Contraloría redujo el presupuesto en

\$460.896.707, de acuerdo con los ajustes realizados por la Secretaría de Hacienda, sin respaldo de acto administrativo de funcionario competente, los traslados presupuestales no contaron con la debida justificación de las necesidades. En la ejecución presupuestal de los egresos se presentaron inadecuados registros que generaron observaciones por cambio de destinación de los recursos y por ausencia de motivación que soporte los traslados presupuestales. Se concluye que su evaluación de gestión fue **regular**.

1.2.2. Proceso Auditor

La Contraloría adoptó la Guía de Auditoría Territorial – GAT, en la cual se encuentran los procedimientos del proceso de control fiscal.

La entidad tuvo bajo su vigilancia y control 7 entidades sujetas de control y dos puntos de control de las cuales auditó 5 en auditoría regular. Se revisaron 5 cuentas de la vigencia evaluada, de las cuales 3 fueron fenecidas y 2 con pronunciamiento de no fenecimiento.

Se determinaron 9 hallazgos fiscales cuyos presuntos detrimentos se estimaron en \$430.060.437, 45 disciplinarios, 3 penales, y 117 administrativos. Se concluye una gestión fue **buena**.

No obstante se evidenciaron deficiencias que se encuentran consignadas dentro del presente informe.

1.2.3. Proceso de Participación Ciudadana

Se evidencio una gestión adecuada en el trámite de los requerimientos elevados por la ciudadanía ante el órgano de control, al evacuarse la totalidad de los asuntos radicados. Se adelantaron acciones de divulgación y promoción de los mecanismos de participación ciudadana. No obstante la entidad no suscribió Alianzas estratégicas. En síntesis, la gestión del proceso es **buena**.

1.2.4. Proceso de Contratación

En general los objetos contractuales se encontraron acordes con la misión y naturaleza de la entidad, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos estratégicos, sin embargo, con base en la muestra de la contratación auditada, se encontraron debilidades: en identificar la necesidad del servicio, el cumplimiento del principio de publicidad al omitir la publicación de la totalidad de los documentos en el SECOP, elaborar la matriz de riesgos previsible del proceso, en el análisis del estudio económico, se evidenció ausencia de selección objetiva, el manual interno de contratación no se encontró actualizado. Concluyéndose con una

gestión **regular**.

1.2.5. Proceso de Talento Humano

De la revisión de la cuenta se evidenció una adecuada gestión en la ejecución de los planes de Bienestar, Capacitación y Salud ocupacional, determinándose que la gestión fue **regular**, en razón a que en el desarrollo y revisión de los requerimientos ciudadanos radicados ante la AGR, generaron observaciones relacionados con este proceso.

1.2.6. Evaluación Macro fiscal

La gestión desde la revisión de la cuenta fue **buena**. Los informes macro fiscales se presentaron cumpliendo los contenidos mínimos de los mismos, y fueron remitidos ante el Concejo Municipal, en acatamiento a las normas vigentes. En el contenido de los informes se consignaron los resultados de las auditorías realizadas por el ente de control.

1.2.7. Indagación Preliminar

La gestión desde la revisión de la cuenta fue **buena**. Las Indagaciones Preliminares reportadas en la cuenta, se resolvieron totalmente dentro del término de los seis meses.

1.2.8. Proceso Responsabilidad Fiscal

La gestión del proceso desde la revisión de la cuenta fue **buena**. No reportaron procesos ordinarios y verbales con caducidad de la acción fiscal, ni prescritos, respecto al trámite de los ordinarios resolvieron el 20.58% de lo reportado, los procesos verbales fue efectivo recuperaron el 66.66%.

1.2.9. Proceso Jurisdicción Coactiva

El proceso desde la revisión de la cuenta fue **buena**. Del total de 23 procesos en curso, 5 procesos se iniciaron en la vigencia auditada, la deuda fiscal por recaudar equivale a un total de \$429.929.609, registran pendiente de notificar 6 de ellos. Durante la vigencia 2015 no se reportaron bienes representativos afectados con medidas cautelares, la entidad reportó únicamente un embargo que respalda el 0.31% frente al total de la cartera morosa por recaudar.

Acuerdos de pago se suscribieron 5, en la vigencia auditada 2 de ellos. En general se observó un bajo nivel de recaudo frente al valor total de la deuda, se observó un recaudo de \$29.489.384, equivalentes al 6.86% del total de la cartera, lo que

revela un bajo nivel de recaudo.

1.2.10. Proceso Administrativo Sancionatorio

El proceso desde la revisión de la cuenta fue **buena**. La Contraloría resolvió 10 procesos, equivalentes al 55% de reportado en la cuenta, con un adecuado trámite en el cumplimiento de los términos, arrojando un buen resultado, en todos los casos impusieron multas por valor de \$11.663.115.

1.2.11. Proceso Controversias Judiciales

La gestión del proceso desde la revisión de la cuenta fue **buena**. La entidad no reportó decisiones ejecutoriadas, sin embargo reportaron 16 procesos con sentencia de primera instancia, de los cuales 13 fallos fueron a favor de la entidad donde nueve fueron acciones de tutela y cuatro nulidades y restablecimiento del derecho.

1.2.12. Gestión Tics.

La gestión del proceso desde la revisión de la cuenta fue **buena**. En cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2573 de 2014, la Contraloría mostró avances en términos porcentuales, para cada uno de los componentes de la Estrategia de Gobierno en Línea.

1.2.13. Plan Estratégico

Con la formulación y ejecución de los planes de acción por procesos y la aplicación de indicadores anualmente se desarrolló el plan estratégico institucional; no obstante, se presentaron deficiencias, anotadas en el presente informe, debido a la falta de aplicación del procedimiento mejora y control, concluyéndose una gestión **buena**.

Con relación al Plan Estratégico vigencia 2016-2019, propuesto y aprobado, Denominado “*El Bien Público Es Nuestro Objetivo*”, se establecieron tres objetivos estratégicos, con proyectos y metas específicas que serán medidas durante los próximos cuatro años.

1.2.14. Sistema de Control Interno

Se observó la implantación del Sistema de Control Interno, en la programación y ejecución de los planes y programas trazados para el logro de los objetivos propuestos; sin embargo, las diversas deficiencias observadas en los procesos auditados evidencian falta de operatividad del sistema de control interno, reflejada en los resultados de la presente auditoría, concluyéndose una gestión fue **regular**.

En consecuencia, con base en el dictamen de los estados contables y el concepto de gestión de lo anterior, la Auditoría General de la República a través de la Gerencia Seccional III emite pronunciamiento de **Fenecimiento** para la rendición de cuenta de la vigencia 2015, examinada a través del proceso auditor.

(Original firmado)
Alejandra del Pilar Nieto Arboleda
Gerente Seccional III Cali

2. RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR

2.1. GENERALIDADES DEL ENTE VIGILADO

La Contraloría Municipal de Palmira es un órgano de control del Estado del orden Municipal, de carácter técnico, con autonomía administrativa, presupuestal y contractual, creada por el Honorable Concejo Municipal, mediante el Acuerdo No. 002 del 13 de Enero de 1948.

Mediante Acuerdo 005 de Diciembre 5 de 1964, se determinó suprimirla a partir del 1 de febrero de 1965. Posteriormente mediante Acuerdo No. 004 del 27 de noviembre de 1970, se creó nuevamente la Contraloría. A través del Acuerdo 19 del 15 de septiembre de 1987, se determinó la reestructuración orgánica de la Contraloría Municipal de Palmira.

Mediante el Acuerdo 74 del 19 de diciembre de 1989, se determinó la nueva estructura orgánica y administrativa de la Contraloría Municipal. En igual sentido mediante Acuerdo 17 del 17 de julio de 1993, se determinó la estructura orgánica y administrativa de la entidad, modificada mediante el acuerdo 47 del 20 de diciembre de 1993.

Por medio de los Acuerdos 007 y 008 del 29 de mayo de 2001, se efectuó reestructuración y se fijó la planta global de cargos, el sistema de nomenclatura, clasificación de empleados y escala salarial de las distintas categorías de empleos. Los mencionados Acuerdos fueron modificados por el Acuerdo Municipal No. 021 del 18 de diciembre de 2008.

El Presupuesto del organismo de control se adoptó mediante Acuerdo No. 051 del 09 de diciembre de 2014, aprobándose por \$2.432.282.074 que luego de modificaciones alcanzó la suma de \$1.971.385.367 con un nivel de recaudo del 100% y compromisos por \$1.961.893.59 del 99.52%.

El presupuesto apropiado de los sujetos a vigilancia por la Contraloría Municipal ascendió a \$485.532.764.606, para la vigencia 2014; la ordenación del gasto estuvo en cabeza del Contralor y se celebraron 18 contratos por \$225.682.489; la planta de cargos de la entidad ésta compuesta por 29 funcionarios, y ejerce vigilancia sobre 7 sujetos de control.

Los ejercicios de control efectuados por la Auditoría General de la Republica, sobre las dos últimas vigencias (2014 y 2015), arrojaron para el 2015 Dictamen sin salvedades y fenecimiento de la cuenta y en el 2014 dictamen con abstención y fenecimiento de la cuenta.

2.2. PROCESO CONTABLE

2.2.1 Resultados de la revisión de cuenta

La entidad diligenció la información requerida en el formato F1 que comprende las cuentas contables con códigos No.1, 2 y 3 que conforman el Balance General y las de códigos 4 y 5 que conforman el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social.

Las Notas al Balance, el Estado de Cambios en el Patrimonio, el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, el Balance General a diciembre 31 de 2015 y el Informe de Control Interno Contable fueron reportados por la Contraloría como información complementaria al formato F1.

Se realizó análisis vertical y horizontal de las cuentas que hacen parte de los estados financieros, comparando las últimas dos vigencias rendidas: el activo se disminuyó en un 34% por -\$247.139 miles, frente a la vigencia 2014, como resultado del menor valor del pasivo -\$246.952 miles (-47%), el incremento por el excedente del ejercicio \$48.654 miles y la disminución por la depreciación -\$48.841 miles, para un total neto del Patrimonio de -\$187 miles .

2.2.2 Resultados del trabajo de campo

Balance General

La estructura contable se encontró conforme a los principios, normas y procedimientos establecidos por la Contaduría General de la Nación. Se observaron los libros principales obligatorios, diligenciados de conformidad con los parámetros establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública. Se verificaron los saldos del formato F-01 catálogo general de cuentas vs los libros oficiales presentando coherencia; se efectuaron ajustes al Balance General, que fueron corregidos en trabajo de campo mediante notas contables. De igual manera inexactitudes en el formato 01- Catálogo de Cuentas en la distribución de los pasivos corrientes corrigiendo la Entidad el reporte en el Sirel. Los registros se realizaron de acuerdo a los principios y normas establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), excepto las deficiencias presentadas como observaciones en el cumplimiento de las normas contables, de seguridad social y tributaria.

Se realizó análisis vertical y horizontal comparativo de las cuentas que hacen parte de los Estados Financieros sobre las dos últimas vigencias rendidas, determinando su variación en pesos y porcentual así:

Tabla No. 2.1 - Estructura Financiera 2015 / 2014

(Miles de \$)

| Cód. | Cuenta | Vigencia 2015 | Vigencia 2014 | Diferencia | Variac. % | % 2015 | % 2014 |
|----------|--|----------------|----------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | ACTIVO | 480.492 | 727.631 | -247.139 | -34% | 100% | 100% |
| 11 | Efectivo | 226.243 | 421.870 | -195.627 | -46% | 47% | 58% |
| 14 | Deudores | 1.471 | 20.279 | -18.808 | -93% | 0% | 3% |
| 16 | Propiedades, Planta y Equipo | 167.371 | 187.978 | -20.607 | -11% | 35% | 26% |
| 19 | Otros Activos | 85.407 | 97.504 | -12.097 | -12% | 18% | 13% |
| | Pasivos y Patrimonio | 480.492 | 727.631 | -247.139 | -34% | 100% | 100% |
| 2 | PASIVOS | 278.227 | 525.179 | -246.952 | -47% | 58% | 72% |
| 24 | Cuentas por Pagar | 288 | 193.839 | -193.551 | -100% | 0% | 27% |
| 25 | Obligaciones Laborales y de SSI | 112.854 | 183.020 | -70.166 | -38% | 23% | 25% |
| 27 | Pasivos estimados | 51.754 | 0 | 51.754 | 100% | 11% | 0% |
| 29 | Otros Pasivos Recaudos a favor de terceros | 113.331 | 148.320 | -34.989 | -24% | 24% | 20% |
| 3 | PATRIMONIO | 202.265 | 202.452 | -187 | 0% | 42% | 28% |
| 31 | Hacienda Pública | 202.265 | 202.452 | -187 | 0% | 42% | 28% |

Fuente: Rendición de cuentas y Catalogo de cuentas vigencias 2015 y 2014

El activo se disminuyó en un 34% por \$-247.139 miles, frente a la vigencia 2014, como resultado del menor valor del pasivo \$-246.952 miles (-47%), el incremento por el excedente del ejercicio \$48.654 miles y la disminución por la depreciación - \$48.841 miles, para un total neto del Patrimonio de \$-187 miles . Se verificaron los saldos iniciales respecto a la vigencia anterior encontrándose conforme, con los libros oficiales.

Los pasivos corrientes por \$227.714 miles se presentaron respaldados con los activos corrientes en \$1.471 miles, teniendo en cuenta el pasivo por \$278.227 miles, menos \$51.754 miles por provisiones para prestaciones sociales no tenidas en cuenta en el presupuesto, nota de ajuste por \$200 miles y descuento Papelería Marden por \$30 miles para un total de \$226.243 miles. Corresponde a las cuentas por pagar \$113.142 miles, a los depósitos judiciales \$98.773 miles y a los recursos a favor del Municipio de Palmira por \$14.328 miles, respaldados con el saldo del Banco AV Villas cuenta corriente por \$127.470 miles, la cuenta banco Agrario Depósitos judiciales por \$98.773 miles y la cuenta por cobrar por incapacidades por \$1.471 miles para un total de \$227.714 miles. Cuadre verificado con el cierre de tesorería y presupuesto.

Tabla No. 2.2 - Activo Corriente Disponible

(Miles de \$)

| Concepto | 2015 | 2014 |
|---|----------------|----------------|
| a. Activos Corrientes | 227.714 | 422.113 |
| Efectivo (Se incluye Cta. de ahorro Banco Agrario por \$98.773 miles) | 226.243 | 421.870 |
| Deudores | 1.471 | 243 |
| Pasivos | 278.227 | 525.178 |
| Menos valores no comprometidos presupuestalmente | 51.754 | 148.320 |

| | | |
|--|----------------|---------------|
| Menos Ajuste Nota contable NOC 2016 184 de 21.09-2016 \$200 más descuento Pap. Marden \$30 | 230 | 0 |
| b. Pasivo corriente (127.470+98.773+51.754+230)=278.227-51.754-200-30) | 226.243 | 376.858 |
| c. Excedente (a-b) | 1.471 | 45.255 |

Fuente: Rendición de cuentas vigencias 2015

Efectivo

Tabla No. 2.3 - Cuentas Bancarias

(Miles de \$)

| Banco / Entidad Financiera | Destinación de la Cuenta | Recaudos en cuentas bancarias | Saldo libro Contabilidad | Saldo Extracto Bancario | Saldo libro de tesorería |
|---|---|-------------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 1) Bco. Agrario de Colombia Cta. 765209196157 | Recaudo Depósitos judiciales | 98.773 | 98.773 | 98.773 | 98.773 |
| 2)AV Villas Cta. ahorros 158987128 | Cesantías / Régimen retroactivo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3) AV Villas Cta. 158021113-9 | Cta. Cte. Funcionamiento de la entidad. | 2.032.768 | 127.470 | 255.841 | 127.470 |
| Total recaudo en las cuentas bancarias: | | 2.131.541 | 226.243 | 354.614 | 226.243 |
| Transferencias y pagos a proveedores y acreedores | | 2.032.768 | | | |
| Recaudos F-06 | | 1.971.385 | | | |
| Diferencia inicial | | 61.383 | | | |

Fuente: Rendición de cuentas vigencias 2015

Los saldos del extracto, las conciliaciones bancarias y el reporte contable se encontraron conformes. La entidad presentó la conciliación de los recaudos bancarios vs los recaudos presupuestales por los valores consignados en bancos por concepto de: otros ingresos \$15.298 miles, cuotas de fiscalización \$43.114 miles e incapacidades \$2.970 miles para un total de \$61.383 miles.

Recursos devueltos al Municipio. Por la vigencia 2015 se devolvieron al Municipio de Palmira \$57.442 miles que comprenden cuotas de fiscalización recaudadas \$43.114 miles, recursos que no afectaron el presupuesto \$4.836 miles y excedente presupuestal vigencia 2015 \$9.492 miles (0,5% del presupuesto). Igualmente por la vigencia 2014 se devolvieron \$36.279 miles, por cuotas de fiscalización recaudadas \$30.822 miles, por recursos que no afectaron el presupuesto \$5.458 miles y no se presentaron excedentes presupuestales en la vigencia 2014.

Deudores

Tabla No. 2.4 - Deudores a diciembre 31 de 2015

(Miles de \$)

| Código | Cuenta | Saldo |
|-----------|-----------------------------|--------------|
| 14 | Deudores (15%) | 1.471 |
| 1470 | Otros Deudores | 1.471 |
| 14706 | Pago por cuenta de terceros | 1.471 |

4

Fuente Rendición Cuenta 2015

Se observaron los reportes de los registros de los saldos de la cuenta deudores que corresponden a los valores pendientes de cobro a las diferentes EPS por concepto de incapacidades de los servidores de la entidad.

Propiedades, Planta y Equipo

Efectuaron adquisiciones por \$17.230 miles, no se evidenciaron bienes dados de baja en la vigencia. Presentaron Nota de ajustes por reclasificación de las cuentas de orden 912004 Cuentas de Orden acreedoras-responsabilidades contingentes administrativos con cruce 990502 Acreedoras por contra (DB) Bienes recibidos en garantía, por comodato No.20 2015 con la AGR nivel Central Bogotá por valor de \$19.023 miles, y el registro de la depreciación por el método de línea recta al mes de septiembre, conforme el numeral 12 del Procedimiento Contable para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con las Propiedades Planta y Equipo del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública

Análisis del Pasivo

Las cuentas por pagar fueron causadas mediante Resolución No. 0325 de diciembre 31 de 2015 por valor de \$113.142 miles (288 miles+112.854 miles) más el excedente presupuestal 2015 por \$9.492 miles, los recursos que no afectaron el presupuesto por \$4.836 miles y los depósitos judiciales por \$98.773 miles para un pasivo corriente de \$226.243 miles,

Cuentas por pagar

Tabla No. 2.5 - Cuentas por pagar

| (Miles de \$) | | | | |
|---------------|---|------------|----------------|---------|
| Cód | Cuenta | 2015 | 2014 | Variac. |
| 24 | Cuentas por pagar (0%) | 288 | 193.839 | -100% |
| 2401 | Adquisición de bienes y servicios nacionales | 0 | 138.889 | -100% |
| 240101 | Bienes y servicios | 0 | 138.889 | -100% |
| 2425 | Acreedores. | 288 | 45.682 | -100% |
| 242504 | Servicios públicos | 0 | 66 | -100% |
| 242518 | Aportes a fondos pensionales | 0 | 3.185 | -100% |
| 242519 | Aporte a seguridad social en salud | 0 | 4.152 | -100% |
| 242520 | Aportes ICBF,SENA y Cajas de compensación | 0 | 7.545 | -100% |
| 242521 | Sindicatos | 0 | 460 | -100% |

| | | | | |
|-------------|---|----------|--------------|--------------|
| 242522 | Cooperativas | 0 | 20.599 | -100% |
| 242524 | Embargos judiciales | 0 | 108 | -100% |
| 242532 | Aporte a riesgo profesional | 0 | 425 | -100% |
| 242535 | Libranzas | 288 | 6.214 | -95% |
| 242552 | Honorarios | 0 | 4.574 | -100% |
| 242590 | Otros acreedores | 0 | -1.646 | -100% |
| 2436 | RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE | 0 | 5.027 | -100% |
| 243603 | Honorarios | 0 | 183 | -100% |
| 243605 | Servicios | 0 | 381 | -100% |
| 243608 | Compras | 0 | 839 | -100% |
| 243615 | A empleados art 383 ET | 0 | 2.955 | -100% |
| 243625 | Impuesto a las ventas retenido por consignar | 0 | 594 | -100% |
| 243627 | Retención de impuesto de industria y comercio por compras | 0 | 75 | -100% |

Fuente: Rendición de cuentas vigencia 2015

Se verificaron y se encontraron conforme sus saldos con el balance.

Obligaciones laborales y seguridad social integral

Tabla No. 2.6 - Obligaciones laborales y seguridad social integral

(Miles de \$)

| Cód | Cuenta | 2015 | 2014 | Variac. |
|-----------|--|----------------|----------------|-------------|
| 25 | Obligac. Laborales y de segur. social (16%) | 112.854 | 183.020 | -38% |
| 2505 | Salarios y prestaciones sociales | 112.854 | 183.020 | -38% |
| 250501 | Nómina por pagar | 363 | 1.832 | -80% |
| 250502 | Cesantías | 105.477 | 87.083 | 21% |
| 250503 | Intereses sobre cesantías | 7.014 | 7.943 | -12% |

Fuente: Rendición de cuentas vigencia 2015

Se causó la nómina por pagar, las cesantías y los intereses sobre cesantías, saldos que afectaron el presupuesto.

Pasivos estimados

Tabla No. 2.7 - Pasivos estimados

(Miles de \$)

| Cód | Cuenta | 2015 | 2014 | Variac. |
|-----------|--------------------------------------|---------------|----------|-------------|
| 27 | Pasivos estimados (11%) | 51.754 | 0 | 100% |
| 2715 | Provisión para prestaciones sociales | 51.754 | 0 | 100% |
| 271503 | Vacaciones | 10.495 | 0 | 100% |

| | | | | |
|--------|--------------------|--------|---|------|
| 271504 | Prima de servicios | 41.259 | 0 | 100% |
|--------|--------------------|--------|---|------|

Fuente: Rendición de cuentas vigencia 2015

El saldo de la cuenta 2715 Pasivos estimados – Provisión para prestaciones sociales presentó saldo por \$51.754 miles, se efectuó requerimiento para precisar la no reclasificación de los saldos como obligaciones, de conformidad con el numeral 1.2.4 Consolidación de las prestaciones sociales – Instructivo No. 003 de diciembre 9 de 2015, la entidad presentó nota interna de contabilidad NOC 2016 183 de agosto 26 de 2016 por traslado de la cuenta 2715 Provisión prestaciones sociales a la cuenta 2505 Obligaciones laborales y de seguridad social integral.

Controversias judiciales. Se tienen dos controversias de carácter administrativo en primera instancia en contra, que no corresponde efectuar provisión alguna, porque los recursos pertenecen al ente que sufre el perjuicio. Y cinco (5) controversias a favor dos (2) laborales por \$50.000 miles y tres (3) administrativas por \$204.064 miles. En segunda instancia a favor una (1) de carácter laboral y en contra una (1) de carácter laboral pronunciamiento de noviembre 20 de 2014, reintegros y pagos efectuados en la vigencia 2015.

Otros Pasivos

Tabla No.2.8 Otros Pasivos

(miles de \$)

| Código | Cuenta | 2015 | 2014 | Variac. |
|-------------|-------------------------------------|----------------|----------------|-------------|
| 29 | Otros Pasivos | 113.331 | 148.320 | -24% |
| 2905 | Recaudos a favor de terceros | 113.331 | 148.320 | -24% |
| 290505 | Cobro cartera de terceros | 113.301 | 144.912 | -22% |
| 290590 | Otros recaudos a favor de terceros | 30 | 3.408 | -99% |

Fuente: Rendición de cuentas y Catalogo de cuentas vigencias 2015

El saldo de recaudos a favor de terceros, es un saldo correspondiente a garantía en proceso fiscal depositado en el Banco Agrario – depósitos judiciales por \$98.773 miles, recursos a favor del Municipio de Palmira \$14.328 miles, y Otros recaudos a Nota de ajuste \$200 miles y descuento Papelería Marden por \$30 miles para un total de \$113.331 miles. Aclararon el registro en la cuenta de cobro cartera a terceros, por no haber cuenta definida para este concepto.

Patrimonio

Tabla No. 2.9 – Patrimonio

(Miles de \$)

| Código | Cuenta | 2015 | 2014 | Variación | % |
|----------|-------------------------|----------------|----------------|-------------|-----------|
| 3 | Patrimonio (20%) | 202.265 | 202.452 | -187 | 0% |
| 3105 | Capital fiscal | 254.834 | 292.267 | -37.433 | -13% |

| | | | | | |
|------|---|----------|---------|----------------|-------------|
| 3110 | Resultados del ejercicio | 48.654 | -37.433 | 86.087 | 100% |
| 3128 | Provisiones, agota, depreciaciones y amortizac (DB) | -101.223 | -52.382 | -48.841 | -93% |

Fuente: Rendición de cuentas y Catalogo de cuentas vigencias 2015/2014

El patrimonio se disminuyó en \$187 miles frente a la vigencia 2014, como resultado del incremento por el excedente del ejercicio \$48.654 miles y la disminución por la depreciación \$-48.841 miles, para un total neto del Patrimonio de menos \$187 miles (0%).

Se evidenció el traslado del resultado de la vigencia 2014 déficit del ejercicio \$37.433 miles a la cuenta 310504 Capital fiscal Municipio, presentando un saldo final de \$254.834 miles.

Estado de Actividad Financiera, Económica y Social

Análisis de Ingresos

Tabla No.2.10 - Estado de Actividad Financiera, Económica y Social

(Miles \$)

| Concepto | 2015 | 2014 | Variación | % |
|---|------------------|------------------|-----------------|-------------|
| Ingresos Operacionales | 1.971.385 | 2.361.457 | -390.072 | -17% |
| 4.7 Operaciones interinstitucionales | 1.971.385 | 2.361.439 | -390.054 | -17% |
| 4.7.05 Fondos recibidos | 1.971.385 | 2.361.439 | -390.054 | -17% |
| 48 Otros ingresos | 0 | 18 | -18 | -100% |
| 4815 Otros ingresos | 0 | 18 | -18 | -100% |
| Gastos operacionales | 1.922.731 | 2.395.547 | -472.816 | -20% |
| 5.1 De administración | 1.917.197 | 2.393.659 | -476.462 | -20% |
| 5.1.01 Sueldos y salarios | 1.382.484 | 1.467.765 | -85.281 | -6% |
| 5.1.02 Contribuciones imputadas | 0 | 2.416 | -2.416 | -100% |
| 5.1.03 Contribuciones efectivas | 249.307 | 245.074 | 4.233 | 2% |
| 5.1.04 Aportes sobre la nómina | 52.205 | 50.979 | 1.226 | 2% |
| 5.1.11 Generales | 233.201 | 627.425 | -394.224 | -63% |
| 5120 Impuestos, contribuciones y tasas | 2.509 | 0 | 2.509 | 100% |
| 58 Otros gastos | 3025 | 1888 | 1.137 | 60% |
| 5802 Comisiones | 14 | 1888 | -1.874 | -99% |
| 5815 Ajuste de ejercicios anteriores | 3.011 | 0 | 3.011 | 100% |
| Excedente del ejercicio | 48.654 | -34.090 | 82.744 | 243% |

Fuente: Rendición de cuenta vigencia 2015

Los ingresos totales ascendieron a \$1.971.385 miles, constituidos por transferencias del sector central y por cuotas de fiscalización de entidades descentralizadas, presentando una disminución total respecto la vigencia anterior del -17%. Situación coherente con la disminución que presentó el presupuesto 2015 y la ejecución presupuestal de egresos con disminución de -17%, 2015 vs. 2014; debido al ajuste de la transferencia aplicado por la Secretaria de Hacienda del Municipio por \$460.897 miles de acuerdo a los resultados emitidos por la Contraloría General de la República el 30 de julio de 2014, donde se indicaba que la transferencia a la Contraloría Municipal para la vigencia 2013 superó lo establecido por la Ley 1416 de 2010.

Análisis de Gastos

Los gastos totales correspondieron a \$1.922.731 miles presentando una disminución frente a la vigencia anterior del 20%, se obtuvo un resultado de excedente del ejercicio por \$48.654 miles. Se encontró reportado en la cuenta 59 el cierre del ejercicio por igual valor.

La cuenta 511164 Gastos legales por \$9.573 miles, corresponde a la Resolución No. 299 de diciembre 17 de 2014 que ordenó el reintegro de un exfuncionario por cumplimiento de una sentencia judicial, adición Sentencia por \$9.568 miles:

Tabla No. 2.11 - Adición sentencia judicial

| | | (Miles \$) |
|------------------|--|------------------|
| Fecha | Beneficiario | Valor |
| Enero 28 de 2015 | CE 18949 Reconocimiento | \$101.524 |
| Mayo 11 de 2015 | CE 19098 Colpensiones | 13.483 |
| Mayo 25 de 2015 | CE 19112 Fosyga | 10.051 |
| TOTAL | | 125.058 |
| Mayo 11 de 2015 | OP 049 2014 Se adiciona a la sentencia del reintegro | 9.568 |
| | Cuenta por pagar presupuesto 2014. | 115.526 |
| | Se hizo un ajuste a la cuenta por pagar | -36 |
| TOTAL | | \$125.058 |

Fuente: Respuesta requerimiento CM de Palmira 2015.

Tesorería. Se actuó de acuerdo con el Plan Anual de Caja Mensualizado ejecutado a través de pagos y recaudos, en la revisión se evidenció que los comprobantes de egreso y soportes se encontraron debidamente soportados, con los descuentos aplicados, no obstante se evidenciaron deficiencias al no efectuarse la retención por la estampilla pro-hospital Universitario y efectuar pagos por concepto de bonificación por servicios por rubro presupuestal que no correspondía.

Cuentas de orden deudoras

Tabla No. 2.12 - Cuentas de orden Deudoras

Cifras en miles

| Cuenta Contable | 2015 | 2014 | Variación |
|---|---------|---------|-----------|
| 83 Deudoras de control | 521.247 | 521.247 | 0% |
| 8315 Activos totalmente depreciados, agotados o amortizados | 870 | 870 | 0% |
| 8361 Responsabilidades en proceso ante autoridad competente | 520.377 | 520.377 | 0% |
| | | | |
| 89 Deudoras por contra (CR) | 521.247 | 521.247 | 0% |
| 8915 Deudoras de control por contra (CR) | 521.247 | 521.247 | 0% |

Fuente: Rendición de cuentas vigencias 2015

La entidad informó que los registros de las Cuentas de orden deudoras están representadas por los bienes inservibles, los cuales quedaron en proceso de depuración para la vigencia 2016, se realizó nota de contabilidad NOC 2016 188 de septiembre 30 de 2016 por \$870 miles cancelando la cuenta 831506 activos totalmente depreciados, agotados o amortizados con la cuenta 831510, mediante acta No. 001 de junio 22 de 2015, recibido por la Alcaldía Municipal de Palmira Dirección de recursos físicos, motivo de entrega del inmueble: dados de baja.

Se presentaron los registros de los saldos inactivos por la cuenta 8361 Responsabilidades en procesos ante autoridad competente por \$520.377 miles, revelados en la Nota contable No. 10: *“Igualmente registra los procesos de cobro coactivo y los procesos de responsabilidad fiscal que actualmente adelanta la entidad”*, valores que no coinciden con los informes reportados por la oficina asesora y de procesos oficio No.150-24-2551 de septiembre 30 de 2016, rendida a través de la cuenta vigencia 2015 por valor de \$429.930 miles.

Cuentas de orden acreedoras

Tabla No. 2.13 - Cuentas de orden acreedoras

Cifras en miles de pesos

| Cuenta Contable | 2015 | 2014 | Variación |
|--|---------|---------|-----------|
| 91 Cuentas de Orden Acreedoras – Responsabilidades Contingentes | 669.182 | 589.030 | 13.61% |
| 9120 Litigios y Demandas | 669.182 | 589.030 | 13.61% |
| | | | |
| 99 Acreedoras por el contra (DB) | 669.182 | 589.030 | 13.61% |
| 9905 Responsabilidades contingentes por el contra (DB) | 669.182 | 589.030 | 13.61% |

Fuente: Rendición de cuentas vigencias 2015

Presentan registro del producto de los diferentes procesos adelantados en contra de la entidad, valores que están en litigio sin haber sido resuelto, se registraron a valor histórico. Se encontraron coherentes con la vigencia anterior.

Hallazgo No. 1 (Obsv.1) Proceso Contable y Tesorería. Saldos inconsistentes en la cuenta de Orden 8361 Responsabilidades en proceso ante autoridad competente.

Los saldos de la cuenta Responsabilidades en proceso ante autoridad competente presentó saldos inactivos por \$520.377 miles, que no coinciden con los informes reportados por la Oficina Asesora Jurídica y de Procesos, por concepto de procesos de cobro coactivo: sanciones \$11.096 miles y responsabilidad fiscal \$418.834 miles, rendida a través de la cuenta vigencia 2015 por valor de \$429.930 miles.

Lo anterior no se ajustó a lo establecido en los párrafos 127, 128, 130 y 311 del numeral 9.1 Normas Técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales del Plan General de Contabilidad Pública¹ al no dar cumplimiento al art. 2º de la Resolución No. 357² de 23 de julio de 2008, Procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable Núm. 3.1 Depuración contable permanente y sostenibilidad de la Contaduría General de la Nación³.

Situación que generó información sin la característica cualitativa de confiabilidad de la información.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

Hallazgo No. 2 (Obsv. 2) Proceso Contable y Tesorería. No retención de gravamen estampillas Pro-Hospital Departamental Universitario.

En la evaluación del proceso Financiero se certificó por parte de la entidad “Que revisado los contratos del 2012 al 2015 no se encontraron soportes del pago de las estampillas” y en el archivo de gestión, “no se evidencia pago o recaudo por

¹ 127. Atendiendo a las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información contable pública, las condiciones para el reconocimiento de las transacciones, hechos y operaciones de la entidad contable pública, son:
130. Que la magnitud de la partida pueda ser medida confiablemente en términos monetarios o expresada de manera clara en términos cualitativos, o cuantitativos físicos.

² Art. 2 El procedimiento para la implementación de controles al proceso contable público deben ser aplicado por los entes públicos incluidos en el ámbito de aplicación de Régimen de Contabilidad Pública, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 354 de 2007 y en las demás normas que la modifiquen o la sustituyan.

³ Las entidades contables públicas cuya información contable no refleje su realidad financiera, económica, social y ambiental, deben adelantar todas las veces que sea necesario las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados, informes y reportes contables, de tal forma que estos cumplan las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública.

concepto de estampilla pro hospitales por lo que se revisó el libro de diario y el mayor y balance por este periodo y la cuenta contable por este concepto no estaba creada”. Por lo cual se evidenció omisión de la liquidación de los valores que debieron ser deducidos en los actos, contratos o documentos gravados, por cobro y retención de la Estampilla Pro Hospital Departamental Universitario, por parte de la Contraloría Municipal en su obligación como agente retenedor en los periodos gravables entre el mes de abril de 2012 hasta julio de 2016, fecha en la cual inició los descuentos.

Se tiene como antecedentes que el Departamento del Valle del Cauca a través de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria – Dirección Técnica de Gestión de Fiscalización, requirió mediante oficio No.0192.52.07.207339 de abril 15 de 2016, al ente de control por no cumplir con su obligación de declarar y pagar la estampilla Pro-hospital Universitario por los periodos gravables mayo a diciembre 2012, enero a diciembre de 2013, enero a diciembre de 2014, enero a diciembre de 2015 y enero a marzo de 2016. De igual forma liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad, lo anterior sin perjuicio de los intereses de mora por cada día calendario de retardo en el pago, contados a partir del vencimiento del plazo para declarar y hasta la fecha de presentación.

Se desprende de lo anterior, posible vulneración de los artículos 6 (omisión) y 209 (principio de eficacia) de la Constitución Política, Ley 645 de febrero 19 de 2001, Concepto 2014 EE-0092164 de la CGR, Sentencia de la Corte Constitucional C-840/01 de 2001. Incurriendo presuntamente en la conducta descrita en el numeral 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, régimen de deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos, incumpliendo las obligaciones como agente retenedor, al no retener y liquidar oportunamente los gravámenes correspondientes al pago de estampillas, de acuerdo con lo dispuesto en las Ordenanzas así relacionadas:

- No. 352 de 23 de marzo de 2012, arts. 4 y 13, que modificó el art. 186 y 194 de la Ordenanza No. 301 de 30 de diciembre de 2009.
- Artículo 288 de la Ordenanza 397 de diciembre 18 de 2014

A la fecha el ente de control no ha determinado, ni liquidado, ni presentado, los valores dejados de descontar por concepto de la citada estampilla, acción que mediante Auto de inspección tributaria No. 227923 de septiembre 7 de 2016, se encontraba en trámite en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Dpto. del Valle del Cauca.

Dicha omisión evitó el recaudo oportuno de los dineros con destino al Hospital Universitario Departamental afectando los intereses de la salud de la región.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

Hallazgo No. 3 (Obsv. 3) Proceso Contable y Tesorería. Traslado Administradora de Riesgos Laborales.

Se observó que la entidad estuvo afiliada a riesgos laborales con la ARP Previsora vida hasta 31 de marzo de 2009, y a partir de abril 1º del mismo año se trasladó a Colmena riesgos profesionales mediante formulario de afiliación No. 0075391 radicado en marzo 10 de 2009, observándose no acatamiento a lo señalado en el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007⁴ y a lo manifestado en la Sentencia C-289 de 2008, de demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 de la ley 1122 de 2007, que fue declarada exequible por la Honorable Corte⁵, y en uno de sus apartes señaló *“que las medidas adoptadas por el legislador persigue un fin legítimo que es estimular la contratación con las ARP públicas, para mejorar el flujo de recursos hacia tales ARP y poder prestar un mejor servicio a la comunidad (...).”*

Presuntamente con lo anterior, vulneró el art. 6º de la Constitución Política por omisión, acción que se surtió en el momento del traslado de la ARP (actual Positiva Compañía de seguros ARL) a Colmena riesgos profesionales en marzo de 2009, al no cumplir con el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007, Sentencia de la Corte Constitucional C-289 del 2008, Concepto 73871 del 20 de agosto de 2013 del Director Jurídico del Ministerio de Salud y protección social. Obviando un precedente legal de selección de la administradora de Seguros, que a la fecha no ha sido subsanado, impidiendo que las ARL públicas sean contratadas más frecuentemente para mejorar sus ingresos y contribuir al refuerzo de la prestación de los servicios a cargo del Gobierno.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo.**

⁴ **Artículo 24.** Afiliación de las entidades públicas al Sistema General de Riesgos Profesionales. A partir de la vigencia de la presente ley todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital o municipal podrán contratar directamente con la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales, de no ser así, deberán seleccionar su administradora de riesgos profesionales mediante concurso público, al cual se invitará obligatoriamente por lo menos a una administradora de riesgos profesionales de naturaleza pública. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los regímenes de excepción previstos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.”

⁵ ... Las medidas consistentes en la facultad de las entidades públicas de contratar directamente con la ARP del ISS y la obligación de invitar al menos a una ARP pública al concurso público, cuando no se haga uso de la facultad – son idóneas para alcanzar el fin ya que efectivamente generan condiciones para que las ARP públicas, incluida la del ISS, sean contratadas más frecuentemente para mejorar sus ingresos. Además, la medida no establece un privilegio para ninguna ARP pública, sino una facultad para las entidades estatales. Finalmente, la medida no impide que las ARP privadas contraten con entidades públicas, ni obliga a tales entidades a contratar con la ARP del ISS.”

2.3 PROCESO PRESUPUESTAL

2.3.1. Resultados de Auditoría o Trabajo de Campo

Se verificaron los actos administrativos correspondientes a la preparación, proyección y aprobación del presupuesto de la Contraloría para la vigencia 2015, obteniendo los siguientes resultados:

Apropiación Presupuestal. El presupuesto de ingresos y gastos para el Municipio de Palmira, vigencia fiscal 2015, fue aprobado mediante Acuerdo 051 del 09 diciembre de 2014, y Decreto No. 346 de 12 diciembre del mismo año, por \$2.432.282.074. Dicho presupuesto fue reducido por ajuste decreciente según oficio No. 3921 de la Secretaría de Hacienda en \$460.896.707, atendiendo la observación de la CGR, para un presupuesto definitivo de \$1.971.385.367 para la Contraloría Municipal de Palmira, el cual fue liquidado por la misma entidad mediante Resolución No. 001 del 05 enero de 2015 y 002 del 07 enero del mismo año. No se presentaron adiciones.

Tabla No. 2.14 - Transferencias y Recaudos

Cifras en miles de pesos

| CONCEPTO | VALOR \$ |
|-----------------------------|----------------------|
| Apropiación inicial | 2.432.282.074 |
| Adiciones | 0 |
| Reducciones | 460.896.707 |
| Créditos | 0 |
| Contra créditos | 0 |
| Presupuesto definitivo | 1.971.385.367 |
| Total Recaudo (100%) | 1.971.385.367 |

Fuente: Rendición de cuentas vigencias 2015 y papeles de trabajo

Ejecución Presupuestal de Gastos. El valor total de los compromisos presupuestales registrados en la vigencia 2015 fue de \$1.961.893.519, que corresponde al 100% del presupuesto definitivo de gastos apropiado para la vigencia.

Tabla No. 2.15 Ejecución Presupuestal de Egreso Vigencia 2015.

Cifras en miles de pesos

| Concepto | Apropiación Inicial | Apropiación Definitiva | Compromisos y Obligaciones. | % |
|---------------------|----------------------|------------------------|-----------------------------|------------|
| Gastos de personal. | 1.695.594.576 | 1.664.767.221 | 1.664.767.221 | 84 |
| Gastos Generales. | 153.929.846 | 172.850.908 | 163.359.060 | 9 |
| Transferencias. | 121.860.945 | 133.767.238 | 133.767.238 | 7 |
| Total | 1.971.385.367 | 1.971.385.367 | 1.961.893.519 | 100 |

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2015

Los gastos ejecutados en la vigencia correspondieron a gastos de personal (84%), las transferencias el 7% y las erogaciones por concepto de gastos generales el 9%.

El presupuesto inicial de egresos fue de \$1.971.385.367, con créditos y contra créditos por \$184.575.953, para una apropiación definitiva de \$1.971.385.367, se comprometieron y se obligaron \$1.961.893.519 (100%), se pagaron \$1.859.572.549 (95%) quedando un saldo pendiente por pagar de \$102.320.970 (5%).

Se observó que la ejecución presupuestal de egresos (\$1.971.385.367), presentó una disminución de 17% frente a la vigencia 2014 (\$2.361.438.907) cumpliendo con lo establecido en la Ley 1416 de 2010.

Modificaciones Presupuestales. Durante la vigencia 2015 presentaron 16 modificaciones al presupuesto de gastos, a través de créditos y contra créditos por \$184.575.953 sin alterar el monto del presupuesto aprobado para la vigencia.

Tabla No. 2.16 - Modificaciones del Presupuesto

| Acto administrativo | Valor \$ | Cifras en pesos | |
|------------------------------------|--------------------|-----------------|-----|
| | | | % |
| Créditos y contra créditos | | | |
| Res. 065 del 27 febrero de 2015 | 15.000.000 | | 8% |
| Res. 109 del 7 mayo de 2015 | 1.567.845 | | 1% |
| Res. 019 del 26 enero de 2015 | 1.500.000 | | 1% |
| Res. 142 del 18 junio de 2015 | 1.612.458 | | 1% |
| Res. 175 del 31 julio de 2015 | 4.545 | | 0% |
| Res. 215 del 16 septiembre de 2015 | 16.363.428 | | 9% |
| Res. 231 del 29 octubre de 2015 | 6.823.742 | | 4% |
| Res. 237 del 4 noviembre de 2015 | 4.015.330 | | 2% |
| Res. 258 del 17 noviembre de 2015 | 13.108.253 | | 7% |
| Res. 273 del 30 noviembre de 2015 | 1.500.000 | | 1% |
| Res. 274 del 30 noviembre de 2015 | 45.930.000 | | 25% |
| Res. 279 del 1 diciembre de 2015 | 2.370.568 | | 1% |
| Res. 285 del 10 diciembre de 2015 | 21.858.952 | | 12% |
| Res. 319 del 31 diciembre de 2015 | 21.512.935 | | 12% |
| Res. 320 del 31 diciembre de 2015 | 21.453.101 | | 12% |
| Res. 321 del 31 diciembre de 2015 | 9.954.796 | | 5% |
| Créditos y contra créditos | 184.575.953 | | |
| Adiciones. | 0 | | |
| Reducciones | 0 | | |

Fuente: Rendición de cuentas vigencias 2015

Certificados y Registros Presupuestales. Se verificó selectivamente la existencia consecutiva de los certificados de disponibilidad y de registros presupuestales

correspondientes a los diferentes egresos generados en el normal desarrollo de las operaciones de la Contraloría.

Gastos de Capacitación. Ejecutaron \$40.000.000 por concepto de gastos de capacitación para sus funcionarios y entes de control, correspondiente al 2% del presupuesto total ejecutado, por lo cual se da cumplimiento al artículo 4° de la Ley 1416 de 2010.

Mediante Convenio No. 013 de 2015, se desarrollaron las capacitaciones, con una intensidad horaria de 152 horas y un costo total de \$40.000.000. El costo incluye tanto el valor académico, logístico, de equipos, refrigerios, certificaciones y demás necesidades propias de cada jornada. La capacitación y formación de los empleados de la Contraloría Municipal de Palmira tienen como propósito elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y contribuir al efectivo cumplimiento de las metas institucionales.

Reservas Presupuestales. Durante la vigencia 2015 no se ejecutaron reservas presupuestales, ni en la vigencia anterior.

Cuentas por Pagar. Las cuentas del 2015 se constituyeron mediante Resolución No. 0325 de 31 del mismo año por \$113.141.677 y la vigencia 2014 con Resolución No. 316 de 31 de diciembre del mismo año por \$272.933.884 canceladas en el 2015 en su totalidad.

Se verificaron los comprobantes de egreso de las cuentas por pagar a diciembre 31 de 2014 y 2015 y selectivamente egresos del mes de diciembre en coordinación con el proceso de contabilidad y tesorería, encontrando cumplimiento en cuanto a la expedición de los certificados de disponibilidad, registro presupuestal y descuentos, excepto con las retenciones de la estampilla pro-hospital universitarios departamental.

Hallazgo No. 4 (Obsv.5) Proceso presupuestal. Cambio de destinación de los recursos del código 21020227 Bienestar social y estímulos.

Se evidenció el reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados para los funcionarios públicos de la Contraloría, por valor de \$25.257.365, con base en lo establecido en el Decreto 2418 de diciembre 11 de 2015⁶. Dicho valor

⁶ **Artículo 1°** “Bonificación por servicios prestados para empleados del nivel territorial. A partir del 1° de enero del año 2016, los empleados del nivel territorial actualmente vinculados o que se vinculen a las entidades y organismos de la administración territorial, (...) tendrán derecho a percibir la bonificación por servicios prestados (...).”

Artículo 2° Parágrafo. Los organismos y entidades a las cuales se les aplica el presente decreto podrán reconocer y pagar la bonificación por servicios prestados, a partir de la publicación del presente decreto,

se imputó con cargo al rubro presupuestal 210202227 *Bienestar social y estímulos* y Cuenta contable 510130 *Capacitación, bienestar social y estímulos, no afectando correctamente la partida presupuestal.*

Revisados los conceptos de bienestar y estímulos, definidos en la norma, se tiene que la bonificación por servicios prestados no se encuentra determinada ni como incentivo ni como estímulo, es decir la Contraloría modificó el destino del recurso sin tener competencia para ello. Aunado que en la Resolución No. 002 de enero 7 de 2015 que distribuyó en partidas individuales del presupuesto de gastos, no creo ningún rubro para que cubriese el pago de la citada prestación social.

Téngase en cuenta que las bonificaciones por servicios prestados estuvieron condicionados para la vigencia 2015, al reconocimiento y pago a la existencia de recursos presupuestales.

Así las cosas, el reconocimiento y pago no contó con la asignación presupuestal código 2.1.01.01.05 - Bonificación por servicios prestados, y no se afectó correctamente la partida presupuestal y la cuenta contable, cambiando su destinación, contraviniendo el Decreto 346 de diciembre 12 de 2014 en su numeral 9.1 y 9.2⁷.

De acuerdo con lo enunciado la situación descrita pudo obedecer a la errónea interpretación del concepto presupuestal y contable, igualmente no se efectuó la verificación de la codificación presupuestal conforme al clasificador del gasto vigente.

Presuntamente se vulneró el art 6° de la Constitución Política, el numeral 9.1 y 9.2 Decreto 346 de diciembre 12 de 2014, la Resolución No. 002 de enero 7 de 2015 y se incurrió en las conductas descritas en los núm. 1° del art. 34 y 1° del art. 35 de la Ley 734 de 2002.

siempre que cuenten con los recursos presupuestales para el efecto en la presente vigencia fiscal, sin que supere los límites señalados en la Ley 617 de 2000.

⁷ 9.1 *Distribuciones para la ejecución presupuestal; (...).El alcalde, contralor, personero, el presidente del Concejo y los gerentes y directores de las entidades descentralizadas municipales podrá efectuar las asignaciones y distribuciones internas de apropiaciones en sus dependencias, a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación.*

9.5 *Modificaciones. Entes descentralizados, las Juntas Directivas de los Institutos descentralizados, así como el personero y contralor municipal, no podrán adicionar ni modificar sus presupuestos, pues se trata de una competencia constitucional del Concejo municipal, que solo puede ser concedida pro tempore al alcalde municipal.*

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

Reintegros saldos no ejecutados del presupuesto. Mediante Comprobante de Egreso No. 18997 de 27 de febrero de 2015, se reintegró al municipio de Palmira la suma de \$36.278.735,97, correspondientes a la vigencia 2014 y por la vigencia 2015 la suma de \$57.442.064

Tabla No. 2.17 Recursos reintegrados al municipio vigencia 2014

Cifras en miles de pesos

| Detalle | Valor |
|--|----------------------|
| Recaudos cuotas de auditaje vigencia 2014 | 30.821.532 |
| Incapacidades Eps a 2014 | 4.750.796 |
| Recaudo por reintegro póliza de seguro | 654.220,97 |
| Recaudo por intereses financiero cta de ahorro | 52.187 |
| TOTAL | 36.278.735,97 |

Fuente: Contraloría Municipal de Palmira

Recursos reintegrados al Municipio vigencia 2014 la suma de \$36.278.735,97.

Tabla No. 2.18 Cuotas de fiscalización vigencia 2014

Cifras en miles de pesos

| Entidad | Recaudos |
|--|----------------------|
| Fiduciaria Hospital San Vicente de Paúl. | 14.435.318 |
| Hospital Raúl Orejuela Bueno | 3.118.183 |
| Finanpal | 1.512.498,84 |
| Imder | 15.387.080,84 |
| Aguas de Palmira | 4.217.118,60 |
| Centro Diagnóstico | 4.444.018 |
| TOTAL RECAUDO | 43.114.217,28 |

Fuente: Contraloría Municipal de Palmira

Cuotas de fiscalización vigencia 2015 por la suma de \$43.114.217,28.

Tabla No. 2.19 Recursos reintegrados al Municipio vigencia 2014

Cifras en miles de pesos

| Código | Concepto | Valor |
|------------|---|------------------|
| 21 | Gastos de Funcionamiento | 9.491.848 |
| 2102 | Gastos Generales | 9.491.848 |
| 210201 | Adquisición de Bienes | 9.491.848 |
| 21020101 | Materiales y Suministros. | 9.491.848 |
| 2102010103 | Elementos de Aseo y Limpieza | 348.950 |
| 2102021504 | Mantenimiento y Reparación de Vehículos | 9.142.898 |
| | Devolución otros recursos | 1.431.166 |
| | Devolución de recursos incapacidades | 2.969.468 |
| | Comisión intereses y gastos bancarios | 435.365 |
| | TOTAL | 4.835.999 |
| 21 | Gastos de funcionamiento | 9.491.848 |
| 2102 | Gastos generales | 9.491.848 |
| 21020101 | Materiales y suministros | 9.491.848 |

| | |
|--------------|-------------------|
| TOTAL | 14.327.847 |
|--------------|-------------------|

Fuente: Contraloría Municipal de Palmira

Recursos integrados al Municipio de Palmira, vigencia 2015 por la suma de \$14.327.847.

Conclusión; se evidenció la devolución de los recursos de la vigencia 2014-2015, en cumplimiento al principio de anualidad y unidad de caja.

2.4. PROCESO DE CONTRATACIÓN

2.4.1 Resultados de revisión de la cuenta

Durante la vigencia se celebraron 18 contratos por valor de \$225.682.489, teniendo como fuente de financiación el presupuesto oficial de uso de la Contraloría.

El monto de las cuantías para la ejecución de los procesos contractuales, fue certificado, tal como se describe en la siguiente tabla;

Tabla No. 2.20 Determinación de la Cuantía de Contratación
cifras en pesos

| Contratación | Cuantía |
|--------------------------------------|----------------|
| Presupuesto de la entidad (en pesos) | 225.682.489 |
| Valor salario mínimo 2015 | 644.350 |
| Presupuesto en salarios mínimos | 350 |
| Menor cuantía (smlv) | 280 |
| Valor Menor Cuantía | 180.418.000 |
| Valor Mínima Cuantía | 18.041.800 |

Fuente: Rendición de la Cuenta F-13 Vigencia 2015

Lo anterior se encuentra acorde con el valor destinado a la contratación, no se observó que de acuerdo a las cuantías se haya infringido las modalidades de selección.

El reporte en cuanto al análisis de la contratación por clase, modalidad y rubro, la distribución de las clases de contratos, se ejecutó conforme se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 2.21 Distribución por Clase de Contrato

Cifra en pesos

| Clase | Cant | % Part. | Valor | Adición | Valor Total | % Part. |
|---|-----------|-------------|--------------------|----------|--------------------|-------------|
| C1 : Prestación de servicios diferentes a C11 y C12 | 7 | 39% | 78.959.999 | 0 | 78.959.999 | 35% |
| C10: Otros | 1 | 5.5% | 3.688.800 | 0 | 3.688.800 | 2% |
| C11: Prestación de Servicios Personales Profesionales Área Misional | 4 | 22% | 96.000.000 | 0 | 96.000.000 | 43% |
| C20: Contrato interadministrativo | 1 | 5.5% | 2.000.000 | 0 | 2.000.000 | 1% |
| C21: Contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas | 1 | 5.5% | 15.000.000 | 0 | 15.000.000 | 7% |
| C9: Seguros | 1 | 5.5% | 7.935.880 | 0 | 7.935.880 | 3% |
| C5 : Compra venta y/o suministro | 2 | 12% | 19.097.810 | 0 | 19.097.810 | 8% |
| C8: Arrendamiento | 1 | 5.5% | 3.000.000 | 0 | 3.000.000 | 1% |
| TOTAL | 18 | 100% | 225.682.489 | 0 | 225.682.489 | 100% |

Fuente: Rendición de la Cuenta F-13

No se realizaron adiciones contractuales, los procesos con mayor representatividad se concentran en la modalidad de prestación de servicios C1 (7) y C11 (4). De acuerdo con lo reportado y verificado se desarrollaron con sujeción al plan estratégico de la Entidad.

En cuanto a la modalidad de contratación se presentó en tres modalidades según la siguiente tabla, así:

Tabla No. 2.22 Distribución por Modalidad de Contrato

Cifra en pesos

| Modalidad | Cant. | Part. | Valor | Adición | Valor Total | Part. |
|----------------------|-----------|-------------|--------------------|----------|--------------------|-------------|
| Contratación Directa | 15 | 83% | 198.648.799 | 0 | 198.648.799 | 88% |
| Mínima Cuantía | 1 | 5.5% | 7.935.880 | 0 | 7.935.880 | 3.5% |
| Licitación Pública | 2 | 11.5% | 19.097.810 | 0 | 19.097.810 | 8.5% |
| TOTAL | 18 | 100% | 225.682.489 | 0 | 225.682.489 | 100% |

Fuente: Cuenta Sirel, F-13, papeles trabajo

Como lo describe la tabla anterior No. 2.22, los procesos de selección con mayor representatividad fueron los de contratación directa, concentrados en la prestación de servicios C1 y C11. Respecto a la mínima cuantía de acuerdo con lo reportado un solo proceso se ajustó a esta modalidad, correspondiendo al suscrito con la compañía de Seguros del Estado S.A., dos a licitación pública, relacionados con la adquisición de equipos de cómputo y la renovación de 35 licencias antivirus.

Al realizar un comparativo de la contratación ejecutada dentro de las tres últimas vigencias se observó durante la última, una considerable variación, tal como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla No. 2.23 Contratación últimas vigencias

Cifra en pesos

| Vigencia 2013 | | Vigencia 2014 | | Vigencia 2015 | |
|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| Cant | Valor | Cant | Valor | Cant | Valor |
| 37 | 682.888.945 | 35 | 502.113.404 | 18 | 225.682.489 |

Fuente: Rendición de la Cuenta F-13 Vigencia 2015

De acuerdo con lo anterior, se observa una variación significativa en el 2015 tanto en la cuantía contratada que disminuyó en un 45% frente a la cuantía anterior, y una reducción en el número de contratos suscritos, equivalente al 51% de disminución frente a la vigencia anterior.

2.4.2 Resultado del trabajo de campo

Se seleccionaron como muestra 18 contratos equivalentes al 100% del total de los contratos suscritos en la vigencia auditada, con una cuantía de \$225.682.489, equivalente al 100% del total de la cuantía de la contratación.

Etapa precontractual

Plan Anual de Adquisiciones se estimó en \$278.662.197 y se ejecutó en un 81% del total de la cuantía estimada. La entidad publicó en el SECOP el plan anual de adquisiciones y sus modificaciones, cumpliendo así con el deber legal que rige a todas las Entidades Estatales, siguiendo la directriz que para ello dispuso Colombia Compra Eficiente.

Estudios previos: La descripción de la necesidad de la contratación revisada, es coherente con el plan anual de adquisiciones y apunta al cumplimiento del Plan Estratégico Corporativo, no obstante a ello se evidenciaron las siguientes debilidades;

Hallazgo No. 5 (Obsv. 6) Proceso de contratación. Falta de publicidad de la totalidad de los actos administrativos en el SECOP.

No se cumplió con el principio de publicidad, al omitir la publicación de los estudios previos, actas de inicio, informes de supervisión y en general todos los actos que prueben la ejecución de la contratación, que debió publicarse dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Respecto las publicaciones realizadas dentro de los procesos contractuales, éstas también fueron extemporáneas como se muestra la siguiente tabla No. 2-24:

Tabla No. 2-24 publicados extemporáneamente

| Contrato No. | Dcto. publicado | Fecha Dcto. | Fecha publicación |
|-----------------|-----------------|-------------|-------------------|
| PS No. 10-2015 | Contrato y CDP | 06.04.2015 | 26.06.2015 |
| PS No. 09-2015 | Contrato y CDP | 06.04.2015 | 26.06.2015 |
| PS No. 08-2015 | Contrato y CDP | 13.03.2015 | 26.06.2015 |
| CD No. 07-2015* | Contrato | 16.02.2015 | 26.06.2015 |
| PS No. 04-2015 | Contrato | 02.02.2015 | 25.04.2015 |
| PS No. 02-2015 | Contrato y CDP | 29.01.2015 | 25.04.2015 |

Fuente: papeles de trabajo *Publicación del contrato sin firma del ordenador del gasto

De lo anterior se evidencian los escasos actos administrativos publicados a lo largo de todo el proceso contractual, lo mismo que lo extemporáneo de su publicación, situación que no se adecua al principio de publicidad y al de transparencia que rige a las entidades públicas y obliga a cumplir con el requisito necesario para la conclusión del procedimiento de la contratación estatal.

Lo anterior vulnera el art. 3º de la Ley 1150 de 2007, art. 223 del Decreto 019 de 2012, art. 19 del Decreto 1510 de 2013, Circular No. 001 de Junio 21 de 2013 expedida por Colombia Compra eficiente, en razón a que todo acto administrativo que pruebe la ejecución contractual dentro de la entidad, debe ser publicado en el Sistema electrónico para la contratación pública – SECOP. Deficiencias de supervisión, control y monitoreo, lo cual conllevó al incumplimiento de disposiciones generales, impidiendo la participación de posibles interesados y la transparencia de la misma.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

Hallazgo No. 6 (Obsv. 7) Proceso de contratación. Deficiencias en la planeación y en la justificación de la necesidad del servicio.

En los contratos de prestación de servicios – Contratación directa, la entidad no determina dentro de los estudios previos, el perfil, la idoneidad y el tiempo de

experiencia requerido por el contratista que logre satisfacer la necesidad del servicio. Se evidenció que el estudio se limita a señalar que se requiere “una persona” en forma indeterminada e imprecisa, tal como se aprecia en la siguiente tabla;

Tabla No. 2-25 Análisis de la necesidad del servicio

| No. Contrato e Idoneidad | Estudio de la necesidad del servicio |
|---------------------------------------|--|
| No. 02-2015 Ingeniero Agrónomo | Requiere el apoyo o concurso de un profesional que apoye en el ejercicio auditor en el seguimiento y evaluación de los planes de mejoramiento suscritos por los diferentes sujetos de control. Teniendo en cuenta que no se cuenta con personal suficiente, se hace necesario efectuar la contratación de una persona natural con suficiente experiencia en el sector público y gestión municipal, para apoyar la oficina de auditorías técnicas. |
| No. 03-2015 Bachiller | Necesidad de contratar persona idónea que preste servicios, apoye oficina administrativa, con conocimiento y experiencia en la administración pública |
| No.10-2015 Dise- ñadora grafica | Necesidad del servicio se requiere una persona que coadyuve en la organización del archivo |
| No.12-2015 Estu- diante de derecho | Necesidad del servicio dice que es necesario contratar bajo la modalidad de prestación de servicios de apoyo la gestión una persona para que coadyuve en la oficina asesora de responsabilidad fiscal |
| No.14-2015 Bachi- ller | Necesidad del servicio se requiere una persona que coadyuve en la organización del archivo. En este caso los estudios y la experiencia laboral allegada por el contratista corresponden únicamente a la obtenida en el sector de transporte público. |

Fuente: papeles de trabajo

Lo anterior no se ajustó al principio de planeación⁸ y al numeral 1 del Decreto art. 20 del Decreto 1510 de 2013, art. 2.2.1.1.2.1.1 y art. 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 Estudios y documentos previos como soporte del contrato, el cual señala que éstos deben contener los requisitos mínimos, del servicio a contratar con todas las especificaciones del caso.

Sobre el particular el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.*
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*

⁸ “(...) es una manifestación del principio de economía que rige los contratos de la administración, en la medida en que su cabal cumplimiento garantiza que la ejecución del futuro contrato, en las condiciones razonablemente previsibles, se adelantará sin tropiezos, dentro de los plazos y especificaciones acordados, puesto que la correcta planeación allana el camino para evitar las múltiples dificultades que se pueden presentar alrededor de las relaciones contractuales de las entidades estatales”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación 11001-03-15-000-2011-01127-00.

iii) Las calidades, **especificaciones**, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, **los servicios**, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.” (...) (subraya fuera de texto)

En tal sentido, se considera que el estudio de la necesidad del servicio no fue específico ni riguroso, por el contrario fue ambiguo y abstracto, situación que puso en riesgo la finalidad y el cumplimiento de la labor contratada, incurriendo posiblemente en la conducta de que trata el numeral 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, que establece las obligaciones y prohibiciones para los servidores públicos.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

Hallazgo No. 7 (Obsv. 8) Proceso de contratación. No se elabora la matriz de riesgos que la entidad está obligada a implementar.

Verificados los procesos de contratación, no se encontró la matriz de riesgos que la entidad está obligada a elaborar previo al análisis precontractual que precede la contratación, procedimiento que incluye a los contratos de prestación de servicios.

Si bien la entidad invocó la tipificación del riesgo, los riesgos atribuibles a la entidad, al contratista, hizo alusión a la evaluación y estimación del riesgo, ello no se adecuó a lo establecido en el art. 15 del Decreto 1510 de 2013 y el Art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015; situación que conduce a una ineffectividad en el cumplimiento del procedimiento contractual de la entidad, toda vez que en general verificados los estudios previos, la matriz de riesgos no se desarrolló, lo cual genera incumplimiento de las disposiciones generales.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo.**

Hallazgo No. 8 (Obsv. 9) Proceso de contratación. Deficiencias en el estudio económico

Dentro de la etapa precontractual del Contrato de arrendamiento (parqueadero para dos vehículos) No. 07 de 2015, por valor de \$3.000.000 ejecutado en 10 meses, se evidenció que el análisis del mercado se basó en los registros históricos y no en los precios corrientes del mercado ni en los Decretos vigentes de la localidad. El equipo auditor de la AGR considera que este estudio no permite determinar si los mismos se encontraban acordes con los precios actuales del mercado, lo que genera dudas respecto del origen del valor estimado del contrato.

En el caso expuesto, el objeto contractual consistió en: “Arrendar dos (2) zonas de parqueo en el parqueadero ubicado en la carrera 30 No. 29-35, de la actual nomenclatura urbana del municipio de Palmira, para los vehículos identificados con las placas OOK-184 y OBH-671, al servicio de la Contraloría Municipal de Palmira durante la vigencia 2015”

Verificados los Decretos 097 del 2 abril de 2012, y el Decreto No. 134 del 19 de junio de 2013, a través de los cuales el Alcalde del Municipio de Palmira fijó las tarifas que se cobrarán en los parqueaderos públicos, de acuerdo con el tiempo de prestación del servicio y las características del parqueadero, determinó para el año 2012, lo siguiente; “Los parqueaderos cubiertos podrán cobrar por automóviles, camperos, camionetas, microbuses y motocarros, una mensualidad de \$60.000; por motocicletas \$33.000 y por bicicletas \$18.000.

En parqueaderos descubiertos las mensualidades serán de \$55.000 para automóviles, camperos, camionetas, microbuses y motocarros; \$74.000 para buses, busetas y camiones de más de tres toneladas y \$82.000 para tracto camiones.”

En el más reciente Decreto No.134 de 2013, se incrementó en \$1.500 la tarifa mensual para automóviles y camionetas, tanto en parqueaderos cubiertos como descubiertos, es decir que fijó la tarifa de \$61.500 y \$56.500 respectivamente.

Si bien el contrato precitado se suscribió en febrero de 2015, el valor mensual establecido para los dos vehículos equivale a la suma de \$285.000 aproximadamente, valores que se presume superan el valor de la tarifa fijada para el Municipio de Palmira. De igual manera se aclara que aparte de los Decretos de 2012 y 2013 que reglamentaron las tarifas para parqueaderos en el Municipio de Palmira, también se allegó cotización para parqueo de vehículo por valor de \$75.0000 la mensualidad, haciendo la salvedad de que dicho parqueadero es cubierto y presta servicio 24 horas, cotización recibida el 10 de octubre de 2016.

Lo anterior posiblemente pudo ocasionarse por la falta de rigurosidad en la labor de análisis o profundización en el estudio del mercado, lo cual va en contraría de lo establecido dentro de las disposiciones legales vigentes, en particular el art. 23, 26 de la Ley 80 de 1993, al art. 15, numeral 4 del art. 20 del Decreto 1510 de 2013, que establece el análisis del valor estimado del contrato, y la justificación del mismo, independiente de la modalidad de selección del proceso de contratación, si bien la entidad realiza un análisis histórico, éste no es claro, genera incertidumbre, no facilita determinar los valores registrados frente al valor contratado. Actuación que conlleva a la presunta vulneración del núm. 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

En razón a lo expuesto se configura ***un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.***

Etapa contractual

La contratación directa, si bien se pactó para contribuir con los objetivos del plan estratégico de la contraloría, los objetos contractuales se concentraron en el apoyo a actividades diferentes a C11 y C12 (7 contratos) y en apoyo al área misional (4). En general se verificó el cumplimiento de la documentación legal exigida dentro de los procesos contractuales, Certificado de la cámara de comercio, documentos de identificación, soportes de experiencia laboral, antecedentes disciplinarios y hoja de vida de la función pública.

Hallazgo No. 9 (Obsv. 10) Proceso de contratación. Ausencia de selección objetiva en la contratación y falta de planeación.

Dentro del Contrato de prestación de servicios profesionales No. 02 de 2015, suscrito con un Ingeniero Agrónomo, por valor de \$31.500.000, plazo de ejecución de 11 meses, por el grado de especialidad del contratista genera dudas si se verificó la idoneidad para apoyar el proceso auditor.

Objeto del contrato: *“Prestación de servicios profesionales para apoyar la gestión que adelanta la Oficina de Auditorías Técnicas en el ejercicio del Proceso Auditor durante la vigencia 2015”*

Respecto al apoyo brindado por el contratista dentro del proceso auditor, se verificaron los Planes de Trabajo y Programación de auditoria regular practicados al Hospital Raúl Orejuela Bueno y se evidenció que el apoyo realizado por el contratista en cuanto a los objetivos específicos de la auditoria se desarrollaron así; 1.1.- Ejecución Contractual, asignándosele la evaluación de 20 procesos contractuales, para verificar las especificaciones técnicas en la ejecución de los contratos, deducciones de ley, cumplimiento del objeto contractual, seguimiento e interventoría al cumplimiento, y liquidación de los contratos. 1.3.- Legalidad. Verificar el cumplimiento de normas externas e internas aplicables al ente en los componentes evaluados. 1.5.- Tecnologías de la Comunicación y la Información TICS: Evaluar los sistemas de información de la entidad y realizar el seguimiento al Plan de mejoramiento. Adicional a lo anterior no se evidenciaron papeles de trabajo elaborados por el contratista donde se haya consignado las actividades desarrolladas en trabajo de campo. De otra parte se evidencia que los contratos relacionados con la gestión ambiental por su naturaleza fueron asignados a una Ingeniera ambiental.

Similar asignación de actividades sucedió con la auditoria regular practicada al Municipio de Palmira, donde se le designaron para auditar las mismas actividades.

De lo anteriormente expuesto, se logra evidenciar notoriamente que el profesional de apoyo al proceso auditor, no presenta la formación académica para desarrollar

las actividades a él encomendadas, situación que presuntamente vulnera lo establecido dentro del art. 81 del Decreto 1510 de 2013, y el art. 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015; “ (...) *Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, **siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad** o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. (...) **Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual** diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales. (subraya fuera de texto).*

En tal sentido se considera que existió una presunta omisión por parte del operador jurídico, de realizar una selección objetiva al momento de contratar, ocasionada por el desconocimiento de las disposiciones generales, lo que se presume una posible vulneración del art. 26 numeral 1º de la Ley 80 de 1993, y el principio de planeación, conducta que podría estar enmarcada dentro del numeral 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, que establece las obligaciones y prohibiciones para los servidores públicos. En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

Etapa post contractual

Se evidenció la correcta presentación de los informes de los contratistas por cada periodo laborado, sin embargo se encuentran debilidades en la plantilla empleada por los supervisores del contrato, donde se plasma en forma sucinta las actividades desarrolladas por el contratista y no denota la verificación de las mismas, como lo establece el art. 83 de la Ley 1474 de 2011;

“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (...)”

Respecto de los pagos efectuados a las personas jurídicas y naturales contratadas, se observa una actuación oportuna, dentro de los comprobantes de egreso se evidencia el descuento de las estampillas pro- universidad del valle, sin embargo no se realiza el descuento por estampilla pro – hospital universitario, tal situación fue objeto de revisión dentro del proceso contable a través del cual se dejará las correspondientes anotaciones a las que haya lugar.

Hallazgo No. 10 (Obsv. 11) Proceso de contratación - Desactualización del Manual interno de contratación.

El ente de control adoptó el Manual interno de contratación mediante Resolución No. 0011 del 27 de diciembre de 2013, con base en lo dispuesto en el Estatuto

General de Contratación de la Administración pública y el Decreto 1510 de 2013. Manual que a la fecha se encuentra desactualizado, considerando las múltiples variaciones que en las últimas anualidades ha sufrido el régimen de la contratación estatal.

Situación que vulnera lo establecido dentro del art. 160 del Decreto 1510 de 2013, y que conlleva a la inobservancia del art. 209 de la Constitución Política y el art. 3 de la Ley 1437 de 2011.

La falta de la actualización oportuna de los procedimientos, no garantiza las herramientas adecuadas para la ejecución de la labor, al no ajustarse a la normatividad vigente, situación que obedeció a la inobservancia de la norma, observándose falta de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

Conclusiones

Efectuado el análisis anterior y en seguimiento de los lineamientos de auditoria, se puede concluir lo siguiente:

- El impacto y los resultados logrados, fueron recibidos a satisfacción por el ente de control, incluyendo los bienes y servicios, no obstante las observaciones registradas por la AGR.
- Respecto del grado de utilidad obtenido del producto, resultado y de la capacidad de prestar un servicio, se encontraron deficiencias y debilidades que fueron consignadas en el presente informe.
- En los procesos de prestación de servicios, se observó cumplimiento de acuerdo a los informes rendidos por el contratista y tal como consta en la certificación de cumplimiento de sus funciones. En el caso de los informes finales suscritos por los supervisores, se encontraron informes carentes de los detalles de supervisión. No obstante las deficiencias anotadas anteriormente.

Respecto de la publicación en el SECOP de los actos administrativos expedidos dentro del proceso de contratación, no se evidenció un oportuno cumplimiento.

- Durante la vigencia auditada, en relación con tecnología para sistemas, de la Contraloría Municipal de Palmira, se pudo constatar que sobre el particular se suscribieron los siguientes contratos:

La adquisición de computadores de escritorio y disco duro externo para la Contraloría Municipal de Palmira, correspondiente a la vigencia 2015

Contrato con una persona jurídica para proveer la renovación de 35 licencias de antivirus (Eset endpoint antivirus) para la Contraloría Municipal de Palmira

Se contrató prestación de servicio de soporte y asistencia técnica y conceptual estándar, actualización y mantenimiento del aplicativo sistema IAS SOLUTION, vigencia 2015

Es de advertir que los anteriores contratos, de acuerdo a los informes definitivos y la liquidación de los mismos, se certificó el cumplimiento a satisfacción de las necesidades requeridas por la entidad.

Recomendaciones:

- **Informe periódico y definitivo del supervisor del contrato**, verificado el formato empleado para la presentación de las actividades desarrolladas por el contratista, se observa debilidades en la información allí consignada, la misma es muy escasa, es necesario recordar que ésta debe soportar el cumplimiento de la función y de cada una de las actividades asignadas al contratista, se sugiere revisarla y si es del caso ajustarla conforme lo establece el art. 83 de la Ley 1474 de 2011.

2.5. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.5.1 Resultados de la revisión de cuenta

Durante la vigencia se tramitaron 370 derechos de petición, 16 denuncias y dos quejas, para un total de 388 requerimientos ciudadanos. Se observa un índice alto de cumplimiento de términos (100%), para la respuesta inicial a los requerimientos.

2.5.2 Resultados del trabajo de campo

La dependencia responsable del proceso estuvo a cargo de dos profesionales, quienes mantuvieron actualizada la base de datos sobre los casos y atendieron el trámite de los mismos. La ciudadanía contó con los siguientes medios para presentar quejas o denuncias ante la entidad:

- Atención personalizada: Carrera 30 No. 30-17. Edificio Antigua Alcaldía Piso 1.
- Atención telefónica: (2) 2758022 y fax 2750176.
- Recepción de denuncias en audiencia pública.

- Página web: <http://www.contraloriapalmira.gov.co/>
- e-mail: ciudadania@contraloriapalmira.gov.co

2.5.2.1 Atención de Requerimientos Ciudadanos

Verificados los términos en los que fueron atendidos en general los requerimientos ciudadanos, se evidenció lo siguiente:

Tabla No. 2.26 - Términos primera y respuesta definitiva

| Tipo de requerimiento | Recibido | Respuesta definitiva | | | |
|-----------------------|------------|----------------------|-------------------|------------|----------|
| | | En términos | Fuera de términos | Sí | No |
| Denuncia | 16 | 16 | 0 | 16 | 0 |
| Derecho de Petición | 370 | 367 | 3 | 369 | 1 |
| Queja | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| | 388 | 385 | 3 | 387 | 1 |

Fuente: papeles de trabajo

La entidad presentó eficiencia y oportunidad en el trámite de los requerimientos.

Se evidenciaron tres (3) requerimientos fuera de términos, dentro de los cuales la primera respuesta sobre pasó en un día el término de contestación.

Los medios de participación ciudadana para la radicación de los requerimientos ciudadanos fueron: 9 por correo físico, 320 en forma personal, 38 por correo electrónico y 21 por la página web de la Entidad

2.5.2.2 Organización, trámite interno y oportunidad para dar respuesta a los requerimientos ciudadanos.

La entidad lo adoptó por medio de la Resolución No. 003 de julio 31 del 2013 *“Por medio de la cual la Contraloría Municipal de Palmira modifica el procedimiento de la Oficina Asesora de Medio Ambiente y Participación Ciudadana”, y se adopta el Procedimiento de Medio Ambiente y Participación Ciudadana Código 130-17-07-01, versión 07, julio 31 de 2015, estas actualizaciones se realizaron con el fin de ajustarlo a lo estableció en los arts. 69 y 70 de la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.*

2.5.2.3 Informe semestral sobre legalidad en atención a requerimientos (Ley 1474 de 2011- art. 73).

La Oficina de Control Interno realizó las evaluaciones semestrales de Legalidad en la atención de los requerimientos ciudadanos; el informe del primer semestre fue

de enero a Junio de 2015, se publicó el 31 de julio de 2015 en el cual se realizaron observaciones y recomendaciones; el informe del segundo semestre de Julio a Diciembre de 2015 se publicó el 29 de enero de 2016 en el cual se realizó el seguimiento a las observaciones y recomendaciones.

Las siguientes son las observaciones realizadas por la Oficina de Control Interno:

- Fortalecer el seguimiento a las repuestas dadas a los peticionarios, de las cuales ha conocido la Contraloría Municipal de Palmira, pero que por competencia se han trasladado a otras entidades.
- Se debe dar respuesta de fondo al peticionario de una forma clara, especificando en el oficio con el cual se le remite la auditoria, la página y el párrafo de la respuesta del requerimiento que se impetro en la entidad.
- Es importante que el concepto frente a la competencia o no competencia de los requerimientos ciudadanos este claramente definido en el procedimiento del proceso evitando posibles imprecisiones.

Lo anterior conllevó a la suscripción de un plan de mejoramiento interno.

2.5.2.4 Promoción de la Participación Ciudadana

Evaluada la ejecución del Plan Estratégico, se observó que la entidad realizó un (1) seminario, un (1) capacitación a veedores, sujetos de control y comunidad en general, un (1) foro, y siete (7) audiencias públicas.

Se efectuó en campo una revisión aleatoria de las actividades, encontrándose evidencias de los eventos realizados (Listados de asistencia y registros fotográficos).

La realización de estos eventos permitió a los ciudadanos conocer y tener información sobre los resultados de la Contraloría Municipal de Palmira y de esta forma motivarlos a participar en el control de la gestión pública.

La Contraloría elaboró el Plan Anticorrupción 2015, publicado en la página web <http://www.contraloriapalmira.gov.co/> link nuestra gestión - políticas y planes), socializado con los funcionarios de la entidad, tal como lo señala el art. 73 de la Ley 1474 de 2011.

La Contraloría Municipal de Palmira promovió espacios de sensibilización pública tales como: seminarios, capacitaciones a veedores, foros de interés ciudadano, y

audiencias públicas.

Seminario:

- Actualización de Mecanismos de Participación Ciudadana, hemicycle del Concejo Municipal, diciembre 11 de 2015, con la asistencia de 46 personas.

Capacitación a Veedores:

La capacitación fue orientada a desarrollar habilidades y competencias para que el ciudadano, de manera individual o colectiva pueda ejercer vigilancia, seguimiento y evaluación a la gestión pública, al desarrollo de proyectos y a la prestación de servicios públicos.

- Control Social Participativo con Estudiantes de I.E Públicas, Encuentro de Veedurías 2012-2015, Auditorio Cámara de Comercio, diciembre 15 de 2015, con la asistencia de 26 personas.

Foros:

El propósito del foro de interés ciudadano fue dar la oportunidad a la ciudadanía de manifestar su percepción de las problemáticas de los diferentes sectores y proponer en consenso soluciones viables, posibles y pertinentes.

- Centro de Convenciones Amaime Evento – “Foro Construyendo Capital Social Avanzando en la Política Pública de la Juventud”, agosto 13 de 2015, con la participación de 105 personas.

Audiencias:

En la vigencia 2015, se celebraron siete (7) audiencias públicas que permitieron a personas naturales y jurídicas, públicas y privadas informarse e intercambiar criterios, hacer observaciones y propuestas, así como denunciar presuntas irregularidades sobre planes, proyectos, programas y recursos que son de interés de la colectividad.

- Rendición de cuentas Comuna 3 – Junta de Acción Comuna Barrio el Prado, junio 3 de 2015, con la participación de 22 personas.
- Rendición de cuentas Comuna 3 – Coliseo del Barrio el Prado, junio 14 de 2015, con la participación de 84 personas.
- Rendición de cuentas Comuna 6 – Concejo Municipal, junio 16 de 2015, con la participación de 36 personas.
- Rendición de cuentas Comuna 6 – Oficina de Medio Ambiente y

Participación Ciudadana, julio de 2015, con la participación de 16 personas.

- Rendición de cuentas Comuna 6 – Centro de Convenciones Amaime, agosto 13 de 2015, con la participación de 106 personas.
- Rendición de cuentas Comuna 7- Coliseo de Ferias Álvaro Domínguez Vallecilla, agosto 15 de 2015, con la participación de 48 personas.
- Rendición de cuentas públicas 2012-2015, Comuna 6 – Auditorio Cámara de Comercio, diciembre 15 de 2015, con la participación de 107 personas.

2.5.2.5 Alianzas estratégicas (art. 121 Ley 1474 de 2011)

Hallazgo No. 11 (Obsv.12) No se realizaron alianzas estratégicas.

Durante la vigencia 2015, la Contraloría Municipal de Palmira no materializó alianzas estratégicas para el fortalecimiento del control fiscal social, tal como lo indica el art. 121 de la Ley 1474 de 2011 *“Realizar alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudio en investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal social a la formulación y presupuestación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución”*. Tal situación pudo ocasionarse por inobservancia de la norma, que condujo al incumplimiento de disposiciones legales.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

2.5.2.6 Muestra seleccionada

De 388 requerimientos ciudadanos radicados en el 2015, se tomó una muestra de 40, que en términos porcentuales representa el 10,39%.

A partir de la revisión de los expedientes de la muestra, se conceptúa que la entidad fue oportuna tanto en los traslados de las denuncias a otras entidades por competencia, como en las respuestas de trámite ofrecidas al ciudadano, las cuales fueron efectuadas dentro de los términos que contempla la Ley 1437 de 2011, con un tiempo promedio de cinco días; se realizaron las gestiones necesarias para atender los asuntos denunciados, las respuestas de fondo brindaron la información suficiente de tal forma que el ciudadano se orientó sobre las acciones a seguir respecto a su denuncia.

Las tablas de Retención Documental – TRD, adoptadas mediante Resolución No. 0011 del 06 de mayo de 2009, se presentaron actualizadas en los códigos, series y tipos documentales para Derechos de Petición (Denuncias, de Interés General o

Particular y de traslado a las autoridades competentes).

El Plan de Promoción del control social y los mecanismos de participación ciudadana se encuentran armonizados y alineados con los objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional.

2.6 PROCESO AUDITOR

2.6.1 Resultados de la revisión de cuenta

La contraloría, ejerce control fiscal a 7 sujetos y 19 puntos de control, entre los que se cuentan 17 Secretarías adscritas a la Administración Municipal, el Concejo Municipal y la Curaduría Urbana. Los puntos de control no fueron auditados en la vigencia 2015.

2.6.1.1 *Análisis al control de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)*

Los recursos asignados por el SGP para educación sumaron \$86.111.575.946, para salud \$31.973.005.260, propósito general \$12.050.192.382 (agua potable, deporte, cultura, libre inversión) y recursos de destinación especial por \$436.500.201 (alimentación escolar, resguardos indígenas); para un total transferido de \$130.571.273.789.

En lo que respecta a recursos destinados a alumbrado público se ejecutaron recursos por \$10.892.759.129.

2.6.1.2 *Análisis al control de recursos de regalías*

El presupuesto total transferido a la Administración Municipal por concepto de regalías ascendió a \$2.424.689. No se ejerció control fiscal sobre dichos recursos.

2.6.1.3 *Análisis al control de recursos de patrimonio cultural*

El presupuesto apropiado fue de \$609.640.010; Ejecutado Recursos Propios \$242.370.809; no se reportó información por Telefonía móvil, ni sobre tasa a la gasolina; SGP \$313.589.191; Estampilla Pro-Cultura \$53.680.010, y un presupuesto ejecutado de \$609.640.010.

2.6.1.4 *Análisis al control de recursos para resguardos indígenas*

Se observó que el Municipio de Palmira, no tiene Resguardos Indígenas por lo

tanto, no se reportó información relacionada con estos recursos, ni procesos auditores al respecto.

2.6.1.5 Análisis al control de Vigencias Futuras

Se reportaron 407 vigencias futuras ordinarias destinadas a fortalecimiento institucional, medio ambiente, agua potable y saneamiento básico, recreación, transporte y vivienda. En la vigencia que se reporta el monto total autorizado de vigencias futuras fue de \$89.426.663.107, el monto ejecutado fue de \$76.010.073.871y el saldo total por comprometer de \$13.416.589.235.

2.6.1.6 Control al Control de Fiducias

Se reportó como entidad fiduciante a la Administración Municipal, como fiduciaria a Fidubogotá con un saldo de \$2.600.000.000 para gastos de inversión. No se audito en la vigencia.

2.6.1.7 1 Control Fiscal Ambiental

La entidad reportó que en la vigencia realizó control a cuatro proyectos ambientales con un presupuesto de \$10.867.232.711

Área Ambiental

Se reportó, la realización de cinco auditorías y la configuración de 12 hallazgos.

Vigilado Ambiental

La Contraloría reportó una autoridad administradora del medio ambiente (Administración Central), la cual ejecutó un presupuesto en inversión ambiental de \$10.867.232.711 y un presupuesto auditado de \$1.734.119.673

Informe Anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente

La Contraloría elaboró el informe anual de los recursos naturales y del medio ambiente. El informe comprendió cuatro temas relacionados con el medio ambiente entre los que se destacan:

- Seguimiento a informes anteriores
- Políticas Públicas (Plan de desarrollo, SIGAM, escombros, espacio público, plan integral de residuos sólidos).
- Gasto y Gestión ambiental

- Control Fiscal Ambiental

2.6.2 Resultados del trabajo de campo

2.6.2.1 Entidades sujetas de control

El presupuesto ejecutado de gastos fue de \$485.532.764.606, funcionamiento \$116.167.922.789, inversión \$351.073.083.028, Servicio de la deuda \$18.291.758.789 y el monto total de endeudamiento por valor de \$105.981.582.129.

El Municipio de Palmira y el Imder recibieron recursos por concepto del SGP de \$131.919.768.362

Tabla No. 2-27 - Entidades Sujetas de Control
Cifras en pesos

| Cant. | Entidades | Presupuesto Ejecutado | Auditorías Regulares | Auditorías Especiales | Dictamen 2014 | Pronunciamiento 2014 |
|-------|---|-----------------------|----------------------|-----------------------|---------------|----------------------|
| 1 | Administración Municipal | 440.891.955.634 | 1 | 3 | Adversa | Fenecimiento |
| 2 | Hospital Raúl Orejuela Bueno | 34.350.091.000 | 1 | 3 | Adversa | No Fenecimiento- |
| 3 | Centro de Diagnóstico Automotor de Palmira-Cdap | 1.154.621.578 | 1 | 2 | Con Salvedad | Fenecimiento |
| 4 | Fondo Financiero Del Municipio de Palmira-Finanpal | 395.644.000 | 0 | 2 | - | - |
| 5 | Personería Municipal | 2.434.523.122 | 1 | 3 | Adversa | No Fenecimiento- |
| 6 | Aguas de Palmira | 1.866.917.858 | 0 | 2 | | |
| 7 | Instituto Municipal del Deporte y la Recreación-Imder | 4.439.011.414 | 1 | 2 | Con Salvedad | Fenecimiento |

Fuente: Rendición de la Cuenta F-20 Vigencia 2015, papeles de trabajo

Entre los sujetos de control se destacan el Municipio y el Hospital Raúl Orejuela Bueno, que representa el 98% del presupuesto vigilado.

Ningún sujeto de control se encuentra en proceso de liquidación, ni en proceso de reestructuración en virtud de la Ley 550 de 1999.

El Municipio concentra el 89% de la deuda de todos los sujetos de control de la Contraloría.

2.6.2.2 Programación del PGA

Mediante Resolución Orgánica No. 008 de 12 de diciembre de 2014, se adoptó la Guía de Auditoría Territorial – GAT, para el desarrollo del proceso auditor.

Hallazgo No. 12 (Obsv. 13) Deficiencias en la elaboración y adopción del PGA, vigencia 2015.

Mediante Acta de Comité Directivo No.15 de 17 de diciembre de 2014, se aprobó el PGA 2015, modificado por Acta No. 02 de 05 de febrero de 2015 y Acta No. 05 de 13 de abril de 2015. Analizado el contenido del acto administrativo y soportes se observó que no se definieron políticas, no se elaboró la matriz de riesgo fiscal, no se determinaron objetivos y alcance; así mismo no se identificaron los requerimientos de recursos físicos, financieros, tecnológicos.

Situación que va en contravía a lo establecido en la GAT; que determina que el PGA debe contener una matriz de riesgos, la fijación de objetivos y estrategias, priorización de entes o asuntos a auditar y estimación e identificación de recursos, adoptado mediante Resolución No. 0008 del 12 de diciembre de 2014.

El diligenciamiento de la matriz de riesgos se constituye en una herramienta técnica y objetiva que le permite a la Contraloría identificar, direccionar y focalizar con certeza su actividad misional de acuerdo a los riesgos determinados, a niveles de procesos, áreas, proyectos, políticas, planes o asuntos específicos. Su diligenciamiento orienta las decisiones respecto de la modalidad de las auditorías a realizar y los recursos a utilizar, buscando trascender del enfoque jurídico-formal a la evaluación del impacto socio-económico de sus sujetos vigilados.

La no utilización de este instrumento genera riesgos en la objetividad de las muestras seleccionadas y en la no identificación oportuna de los aspectos críticos a auditar, limitando los beneficios del ejercicio auditor, que se traducen en acciones concretas y de impacto, que generen valor agregado al cumplimiento de la misión de sus entes vigilados así como a la ciudadanía, como principal destinataria del ejercicio de control fiscal.

Así mismo es importante mencionar que el objetivo de elaborar un PGA, es contar con un documento de planeación técnicamente elaborado que defina las entidades, la política, criterios, procedimientos, sistemas de control, recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos para el desarrollo de las auditorías durante un período determinado y cuyos resultados son la base para la medición de la gestión y resultados de las entidades vigiladas y que fundamentan los pronunciamientos de fenecimiento o no de las cuentas, dando cumplimiento así a la labor constitucional y legal encomendada.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo.**

2.6.2.3 Revisión y rendición de cuentas

Mediante Resolución No. 005 de abril 9 de 2012, establecieron los métodos y formas para la rendición de cuentas y clasificaron sus entidades de control. La entidad tiene adoptado el Sistema Electrónico de Rendición de Cuentas - SIA.

La contraloría recibió un total de 7 cuentas de sus sujetos de control, dentro de los términos establecidos y ninguna extemporánea. 5 cuentas fueron revisadas en auditoría regular de las cuales se emitieron 3 pronunciamientos de fenecimiento y 2 de no fenecimiento, es decir quedaron pendiente por evaluar 2 cuentas, rendidas por el Fondo Financiero del Municipio de Palmira-Finanpal y Aguas de Palmira.

2.6.2.4 Fase de Planeación de las Auditorias de la Muestra

Se elaboraron los memorandos de asignación en los cuales se consignaron los objetivos de auditoría, las líneas a auditar, las actividades, los auditores responsables asignados y los tiempos para su ejecución, validados en mesa de trabajo al igual que los planes de trabajo.

2.6.2.5 Fase de Ejecución de las Auditorias de la Muestra

Se seleccionó para evaluación las auditorías regulares practicadas al Municipio de Palmira y Hospital Raúl Orejuela Bueno.

2.6.2.5.1. Cobertura de entidades sujetas de control y recursos auditados

La entidad realizó de 22 ejercicios de control en entidades, correspondientes a cinco (5) auditorías regulares, 17 especiales y 2 exprés, con una cobertura del 100% de las entidades sujetas de control.

Tabla No. 2-28 - Recursos Auditados

Cifras en pesos

| Entidades Auditadas | Presupuesto Vigilado | Presupuesto Auditado | % Cobertura |
|---|----------------------|----------------------|-------------|
| Administración Municipal | 440.891.955.634 | 440.891.955.634 | 100 |
| Hospital Raúl Orejuela Bueno | 34.350.091.000 | 34.350.091.000 | 100 |
| Centro de Diagnóstico Automotor de Palmira-Cdap | 1.154.621.578 | 1.154.621.578 | 100 |
| Fondo Financiero Del Municipio de Palmira-Finanpal | 395.644.000 | | |
| Personería Municipal | 2.434.523.122 | 2.434.523.122 | 100 |
| Aguas de Palmira | 1.866.917.858 | | |
| Instituto Municipal del Deporte y la Recreación-Imder | 4.439.011.414 | 4.439.011.414 | 100 |

| Entidades Auditadas | Presupuesto Vigilado | Presupuesto Auditado | % Cobertura |
|---------------------|------------------------|------------------------|-------------|
| Total | 485.532.764.606 | 483.270.202.748 | 99.5 |

Fuente: Papeles de trabajo

El presupuesto auditado de los sujetos de control alcanzó una cobertura del 99.5% frente al presupuesto ejecutado de gastos, esto teniendo en cuenta que para las auditorías regulares se toma para el cálculo el total del presupuesto. No obstante, se determinó que la entidad no ejerció control a los recursos de patrimonio cultural con una ejecución de \$609.640.010, y no ejerció control sobre recursos en fiducias por \$2.600.000.000.

Los puntos de control, como las Curadurías Urbanas y el Concejo Municipal no fueron auditados en la vigencia.

Se evidenciaron las actas de las mesas de trabajo para las etapas del proceso auditor.

En las auditorías evaluadas se observó aplicación de los sistemas establecidos en la Ley 42 de 1993 (Gestión y Resultados, Financiero, Legalidad, Control Interno, Revisión de Cuenta).

No se evidenciaron situaciones detectadas en las cuales presuntamente se esté infringiendo el principio de legalidad por parte de los auditados, como tampoco se evidenció que se efectuaran pronunciamientos sobre ilegalidad de los actos administrativos evaluados.

Controles Excepcionales, Controles Prevalentes y Acciones Conjuntas con la Contraloría General de la República – CGR: Durante la vigencia 2015, la CGR no realizó ningún control excepcional, ni acciones conjuntas con relación al control fiscal sobre los recursos de la nación administrados por el Municipio de Palmira.

Beneficios del Control Fiscal. Como resultado de los ejercicios auditores realizados la entidad tuvo seis beneficios de control cualitativos. Mediante Circular No. 004 de enero 20 de 2014, establecieron lineamientos teniendo como referente el artículo 127 de la Ley 1474 de 2011, para determinar los beneficios de control fiscal.

Los informes finales de las auditorías, evaluados en la muestra, fueron comunicados al Concejo Municipal y divulgados a través de la página Web institucional.

Hallazgo No. 13 (Obsv. 14) Proceso Auditor. Deficiencias en la aplicación de

herramienta de gestión de la Guía de Auditoría Territorial – GAT.

Se efectuó trazabilidad sobre los diferentes registros y soportes, con el fin de constatar que se hubiera dado aplicación a la GAT en las fases del proceso observando que en lo relacionado con la aplicación de la Matriz de Tratamiento al Producto No Conforme no se ha implementado adecuadamente, al no definir en el documento los criterios y puntos de control para adelantar seguimiento a la calidad del proceso sobre todas las actividades en las diferentes etapas, así como el cumplimiento de los requisitos que en caso contrario permiten fijar acciones correctivas en el correspondiente plan de mejoramiento. Así mismo deficiencias en los papeles de trabajo y la no aplicación de la carta de salvaguarda.

Lo anterior no se adecua a lo dispuesto en la Resolución No. 008 de 12 de diciembre de 2014, presentando deficiencias de supervisión y control al no aplicar en su totalidad las disposiciones de la GAT.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

2.6.2.5.2 Gestión Documental

Hallazgo No. 14 (Obsv. 15) Proceso auditor. Deficiencias en la organización del archivo del proceso auditor.

Los archivos del proceso auditor no se encontraron adecuadamente organizados conforme a la estructura de la Tabla de Retención Documental - TRD, situación que dificulta el acceso a la información y no se ajustó a lo establecido en el artículo 26 de la Ley 594 de 2000, Capítulo IV del Decreto 2609⁹ del 14 de diciembre de 2012, Acuerdo No. 05¹⁰ de marzo 15 de 2013, del Archivo General de la Nación, en la guía de auditoría. 8.2 Normas Generales –NAG: “NAG-08, Manejo y custodia de los papeles de trabajo”. Igual situación se evidenció en el proceso de contratación.

Lo anterior trae como consecuencia que la información presente riesgo de deterioro o pérdida, y no se encuentre adecuadamente organizada para consulta y almacenamiento. Deficiencias de supervisión y control.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

⁹ Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los arts. 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las entidades del Estado.

¹⁰ Por el cual se establecen los criterios básicos para la clasificación, ordenación y descripción de los archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas y se dictan otras disposiciones.

2.6.2.5.3 Resultados de las Auditorías de la muestra.

Tabla No. 2-29 - Resultados Auditorías a Entidades

Cifras en pesos

| Total ejercicios de control | Cantidad Auditores Asignados | Cantidad Traslado Hallazgos RF | Cuantía Traslado Hallazgos RF | Cantidad Traslado Hallazgos Penales | Cantidad Traslado Hallazgos Disciplinarios | Cantidad Traslado Hallazgos Administrativos |
|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| 22 | 62 | 9 | 430.060.437 | 3 | 45 | 117 |

Fuente: Trabajo de campo

Los hallazgos fueron trasladados ante las instancias competentes una vez comunicados los informes finales, este proceso se surtió oportunamente.

2.6.2.5.4 Evaluación de los recursos que auditó en contratación vrs. los que debía auditar:

Revisados los archivos de rendición de cuenta oficial rendida por los sujetos de control de la entidad se estableció como porcentajes de muestra lo siguiente:

Tabla No. 2- 30 - Número y cuantía total de los contratos rendidos por los sujetos de control
Cifra en pesos

| Sujeto | Cantidad Total | Valor Total | Cant. Muestra | % Cuantía | Valor Muestra |
|---|----------------|------------------------|---------------|-------------|-----------------------|
| Administración Municipal | 857 | 161.481.118.287 | 51 | 40 | 64.817.961.047 |
| Hospital Raúl Orejuela Bueno | 1.187 | 16.715.455.989 | 45 | 42 | 6.923.411.874 |
| Centro de Diagnóstico Automotor de Palmira-CDAP | 14 | 227.825.925 | 7 | 54 | 122.650.425 |
| Fondo Financiero Del Municipio de Palmira-Finanpal | 12 | 129.788.960 | | | |
| Personería Municipal | 63 | 459.034.624 | 24 | 56 | 259.122.432 |
| Aguas de Palmira | 10 | 166.480.000 | | | |
| Instituto Municipal del Deporte y la Recreación-IMDER | 241 | 3.225.549.775 | 26 | 55 | 1.784.512.689 |
| TOTAL | 2.384 | 182.405.253.560 | 153 | 40,5 | 73.907.658.467 |

Fuente: papeles de trabajo.

Como se refleja en la tabla anterior se tiene que los sujetos con mayores recursos invertidos a través de procesos contractuales como lo son: Alcaldía Municipal de Palmira, Hospital Raúl Orejuela Bueno e IMDER. Si bien, la entidad tiene adoptada la Guía Territorial utilizando el “*aplicativo cálculo de muestras para población finitas*”, es importante crear los mecanismos necesarios para ampliar la evaluación de los contratos con mayor representatividad en inversión en aras de incrementar la materialidad de los recursos vigilados.

2.6.2.5.5 Análisis al proceso de contratación de sus vigilados por parte de la Contraloría

La entidad reporto como resultados de las distintas modalidades, la evaluación de 132 contratos por un valor de \$10.305.872.525.

La entidad logró en esta sección que mediante auditorías regulares, evaluar 102 contratos por \$9.089.697.420, y en auditorías especiales evaluó 30 contratos por \$1.216.175.105 para un total de \$10.305.872.525

Los resultados del control aplicado se reflejan en la tabla siguiente:

Tabla No. 2-31 Control al Control de la Contratación

(Cifras en pesos)

| Tipo Acción de Control | Contratos | | Hallazgos | | | | | |
|------------------------|------------|-----------------------|-----------|-----------|----------|----------|----------|--------------------|
| | Cant | Valor | Ad-min | Discip | Penal | Sanc | Fiscal | Valor |
| Auditoría Regular | 102 | 9.089.697.420 | 19 | 8 | 2 | 0 | 6 | 259.385.682 |
| Auditoría Especial | 30 | 1.216.175.105 | 7 | 7 | 0 | 1 | 3 | 155.825.555 |
| Totales | 132 | 10.305.872.525 | 26 | 15 | 2 | 1 | 9 | 415.211.237 |

Fuente: Formato 21 – Sección Control al Control de la Contratación

Muestra de auditoría

En el Proceso Auditor Regular vigencia 2014, practicado al Municipio y al Hospital la entidad utilizo como herramientas técnicas el *aplicativo cálculo de muestras para población finitas* así como un criterio cualitativo consistente en la selección de acuerdo con la tipología contractual lo que se documentó y se plasmó en el Plan de trabajo.

No obstante lo anterior, se recomienda a la entidad fijar directrices que permitan incluir criterios cualitativos para seleccionar la muestra, tales como; cumplimiento de requisitos precontractuales, requisitos de ejecución y cumplimiento de plazos y pagos de la etapa post-contractual.

2.6.3 Fase de informes de auditoría.

2.6.3.1 Evaluación a la Línea de contratación

Línea de contratación del Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E

Respecto de la auditoría practicada por la Contraloría Municipal de Palmira al **Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E**; se evidenció que el manual de contratación

interno se adoptó mediante Acuerdo No. 003 del 12 de agosto de 2014, se ajustó de conformidad con el art. 194 numeral 6º de la Ley 100 de 1993, régimen de contratación de derecho privado, obligado a aplicar los principios de la función administrativa de conformidad con el art. 209 de la Constitución Política, Ley 489 de 1998, CPACA y en especial los principios del sistema general de la seguridad social en salud contemplados en el art. 3º de la Ley 1438 de 2011, conforme los lineamientos previstos en la Resolución No. 5185 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social.

La Contraloría Municipal de Palmira dentro del informe final no detalla el régimen aplicable a esta entidad, al momento de evaluar la contratación.

El Hospital, durante la vigencia 2014 según lo consignado en el informe definitivo de auditoría relaciona que la entidad celebró **1.176** contratos en una cuantía de **\$16.715.455.989**, distribuidos así;

Tabla No. 2-32 Modalidad y cuantías contratadas por HROB E.S.E.

| Tipo | Clase | Modalidad | Cantidad | Valor \$ | % |
|---------------|-------|-------------|--------------|-----------------------|------------|
| Convenios | C-10 | F-4 Directa | 1.152 | 15.979.953.189 | 95.6 |
| Suministros | C-5 | F-4 Directa | 14 | 560.943.400 | 3.36 |
| Mantenimiento | C-3 | F-4 Directa | 6 | 97.099.400 | 0.45 |
| Arrendamiento | C-8 | F-4 Directa | 3 | 74.960.000 | 0.4 |
| Consultoría | C-2 | F-4 Directa | 1 | 2.500.000 | 0.015 |
| Total | | | 1.176 | 16.715.455.989 | 100 |

Fuente: Reporte informe final de auditoría de la CM Palmira

El número total de contratos 1.176 aquí enunciado, difiere el número total de contratos reportados en la cuenta rendida por el Hospital vigencia 2014, que reportó 1.187, presentando una diferencia de 9 contratos.

El ente de control, seleccionó una muestra de 45 contratos por valor de \$6.923.411.874, equivalente al 42% del monto contratado en la vigencia 2014.

2.6.3.2 Calidad y clasificación de hallazgos

Se observó que los hallazgos materializados en general se consignaron adecuadamente los atributos, las normas citadas como criterios se encontraron acordes con las condiciones descritas, sin embargo se debe ampliar la descripción del impacto generado en aras de aportar mayores elementos de juicio a los operados disciplinarios y fiscales frente a la ilicitudes sustanciales configuradas y la conexidad del detrimento con el ejercicio de la gestión fiscal. No obstante se evidenciaron deficiencias que más adelante se detallan.

Hallazgo No. 15 (Obsv. 16) Proceso auditor. Evidenciado el quebrantamiento del principio de legalidad, no se configuró hallazgo disciplinario.

Al analizar la connotación de los hallazgos administrativos, uno con incidencia fiscal, configurados en el informe de la auditoría regular practicada por la Contraloría Municipal Palmira, al Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E. se evidenció que dentro de los contratos evaluados, aunque se detectó el quebrantamiento de principio de legalidad, no se configuró presunto hallazgo disciplinario.

Las deficiencias encontradas por el equipo auditor de la Contraloría, se detallan en la siguiente tabla;

Tabla No. 2-33 Debilidades evaluadas dentro de los Contratos

| Contrato y Valor | Requisitos no cumplidos |
|---|---|
| * No. 013-2014 por valor de \$96.000.000 | Hallazgo No. 1º. No registró el acta de inicio, el plazo de ejecución, acta de terminación, acta de liquidación, designación del funcionario supervisor |
| * Contrato No. 699-2014 por valor de \$16.000.000 | Hallazgo No. 1º. No reposa acta de liquidación, sin acta de designación del supervisor |

Fuente: información allegada en trabajo de campo * contratos suscritos con **LINDE COLOMBIA S.A.**

Aunado a lo anterior los pagos efectuados al contrato No. 699-2014, según las resoluciones de orden de pago fueron por un mayor valor \$37.143.905, que al parecer correspondía al Contrato No. 013-2014, de éste último no fue soportada la ejecución, ni contablemente los pagos efectuados, lo que originó un hallazgo administrativo con incidencia fiscal, sin embargo de la lectura del contenido del informe de la auditoría emitido por la Contraloría Municipal, al parecer se deriva una presunta vulneración de normas disciplinarias.

Situación que pudo obedecer a la inobservancia de las disposiciones generales, por falta supervisión y control.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo.**

Hallazgo No. 16 (Obsv. 17) Proceso auditor. Configuración de hallazgos sin el cumplimiento de los atributos.

El ente de control dentro del hallazgo No. 4 que califica como administrativo, se consolidó bajo los siguientes argumentos:

“En los expedientes suministrados por la oficina asesora jurídica no se evidencian los informes de control y seguimiento allegados por los supervisores respectivos sobre la ejecución programada y cronológica de los contratos. Igual no se evidencia soporte de estudios previos y/o análisis de conveniencia, que justifique la necesidad del proceso contractual. No se evidencio la capacidad técnica y/o profesional de los contratistas requerida para asegurar el cumplimiento del objeto y demás obligaciones contractuales,

documentos que fueron evidenciados en las oficinas de Control Interno y de los supervisores, pero carentes en la oficina jurídica”.

En este caso no se determinan taxativamente a qué contratos se refiere, se levantó hallazgo en forma genérica, si bien aunque se observa la determinación de la condición, no mencionan el criterio o normas vulneradas, tampoco la causa ni el efecto.

Situación que genera incertidumbre sobre qué procesos se levantó el hallazgo administrativo, o si se refirió a la totalidad de procesos seleccionados en la muestra, por lo que se presume vulnera el principio de eficacia, art. 209 de la Constitución Política, en virtud del principio del debido proceso establecido en el numeral 1º del art. 3º de la Ley 1437 de 2011. Situación que va en contravía de lo establecido en la GAT que ocasiona debilidades en la configuración del hallazgo.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

Línea de Contratación del Municipio de Palmira

Respecto de la auditoría practicada por la Contraloría Municipal de Palmira al **Municipio de Palmira**; el ente de control, con base en la información suministrada en la cuenta por parte de la Administración Central del Municipio de Palmira, pudo determinar que la entidad celebró la siguiente contratación:

Celebró 857 contratos por valor de \$161.418.118.287, distribuidos así;

Tabla No. 2-34 Contratación vigencia 2014 del Municipio de Palmira

Cifras en miles de pesos

| Tipología | Cantidad | Valor |
|-------------------------|------------|------------------------|
| Prestación de servicios | 683 | 30.642.674.167 |
| Consultoría | 36 | 6.121.329.905 |
| Obra pública | 33 | 88.123.074.612 |
| Compra venta | 49 | 10.613.844.231 |
| Concesión | 1 | 3.536.452.202 |
| Arrendamiento | 9 | 377.246.988 |
| Seguros | 4 | 670.997.830 |
| Otros | 42 | 21.395.498.352 |
| TOTAL | 857 | 161.481.118.287 |

Fuente: trabajo de campo en informe final de la CM Palmira

El ente de control de los 33 contratos de obra pública, por valor de \$88.123.074.612, auditó 8 de ellos en cuantía del \$49.052.366.492. Se evidenció que dentro del equipo multidisciplinario para realizar la auditoría, no se designó un Ingeniero civil o arquitecto para evaluar la gestión y resultados de los contratos de obra pública seleccionados en la muestra.

Hallazgo No. 17 (Obsv.18) Proceso Auditor- Debilidades en la función del supervisor y/o interventor en contratos de Obra Pública.

El Ente de control determinó hallazgos administrativos, relacionados con los Contratos de Obra No. MP-673-2014, MP-674-2014, MP-879-2014 y el contrato S/No. correspondiente al Parque Polideportivo Ciudad del Campo Juanchito. Una vez analizado el contenido del informe, se observa que el ente de control aún detectando deficiencias y anomalías en la ejecución de los contratos, entre ellas que no se ha iniciado obra, no se ha adelantado la labor de interventoría, mala calidad de los trabajos adelantados, no determinó configurar un hallazgo con incidencia disciplinaria, bajo la consideración que de acuerdo a los descargos y soportes allegados por la administración han permanecido en seguimiento las fallas detectadas, y que los contratos no han sido liquidados ni recibidos a satisfacción, en tal sentido decidieron incluirlo en el PGAT-2016 para seguimiento por parte de la Contraloría Municipal de Palmira.

Se observa inoportunidad por parte del ente de control para tomar acciones preventivas que contribuyeran de forma inmediata a que el Municipio procediera a solucionar las irregularidades detectadas. Esta situación pone en riesgo la ejecución oportuna de las obras contratadas por la Administración Municipal, en tal sentido se presume la vulneración del art. 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción, los principios de eficacia, economía y celeridad contenidos en el art. 209 de la Constitución Política, lo mismo que el numeral 7,11, 12 y 13 (principios de responsabilidad, eficacia, economía y celeridad) de la Ley 1437 de 2011. Tampoco se observa la aplicación y ejecución por parte del equipo auditor de la Contraloría Municipal de Palmira de los objetivos específicos – Componente de control de gestión, que determinó verificar el cumplimiento del objeto contractual y seguimiento e interventoría al cumplimiento de los mismos.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

Hallazgo No. 18 (Obsv. 19) Proceso Auditor. Debilidades de papeles de trabajo

Se evidenciaron que los papeles de trabajo no se encuentran estandarizados, no se deja registro (firma) del auditor que los elabora, no se utilizan las marcas de auditoría, no se registran las conclusiones de acuerdo con las actividades definidas en el Plan de Trabajo, no se cuenta con la totalidad de los registros documentales que respalden la evaluación de los procesos contractuales seleccionados.

Lo anterior no se adecua a los pilares del SGC, ni a lo dispuesto en la Guía de Auditoría Territorial, adoptada por la contraloría por Resolución Orgánica No. 008

de 12 de diciembre de 2014, así mismo las NAGAs (Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas); SAS (Declaraciones sobre Normas de Auditoría; NIAs (Normas Internacionales de Auditoría) y NAGU (Normas de Auditoría Gubernamental). Lo que pudo obedecer a la falta de mecanismos de control de la alta dirección que permitiera una estandarización y actualización de los papeles de trabajo. En consecuencia tal situación evidencia que no hay soportes que respalden la labor desarrollada por la Contraloría.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo.**

Hallazgo No 19 (Obsv. 20) Proceso Auditor. No se aplica adecuadamente el procedimiento para cada una de las etapas del proceso contractual.

De acuerdo a la evaluación contractual en general, y una vez verificados los informes de auditoría, se tiene que la Contraloría Municipal de Palmira, no realiza la evaluación de acuerdo con las etapas contractuales, no se analizan aspectos esenciales del contrato como; en la etapa precontractual, la elaboración de los estudios previos, la aplicación de matriz de riesgos, análisis del estudio del mercado, justificación de la necesidad contractual, determinación de los requisitos habilitantes, adecuada determinación de las especificaciones técnicas de los procesos de selección y el cumplimiento de las funciones del supervisor e interventor. Así, mismo no se realizó análisis del impacto de los procesos contractuales.

Tal situación pudo ocasionarse por posibles debilidades dentro de la planeación de la auditoría a practicarse ó falta de idoneidad por parte del funcionario que auditó la contratación, vulnerando los principios contenidos en el art. 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1437 de 2011. Lo cual repercute en los resultados determinantes de la evaluación adelantada por parte del ente de control al Municipio, ocasionado por las deficiencias en la planeación, supervisión y control.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo.**

2.7 INDAGACION PRELIMINAR

2.7.1. Resultados de revisión de la cuenta

Reportaron nueve indagaciones preliminares por \$4.802.140.838, todos fueron de la vigencia auditada, tuvieron origen en el proceso auditor:

El tiempo transcurrido entre la fecha de traslado del hallazgo y la fecha del auto de apertura fue entre 39 y 64 días, reflejándose un adecuado inicio en las

Indagaciones Preliminares.

En la siguiente tabla se refleja el estado de las Indagaciones Preliminares al cierre del 2015:

Tabla No.2-35 Estado actual de las IP al cierre de la vigencia 31-12-2015

| Estado de las indagaciones preliminares | cantidad | % Participación | Valor (\$) | % Participación |
|---|----------|-----------------|----------------------|-----------------|
| Archivo ejecutoriado por no mérito | 7 | 77,78 | 4.754.984.786 | 99,02 |
| Apertura a proceso | 2 | 22,22 | 47.156.052 | 0,98 |
| Totales | 9 | 100,00 | 4.802.140.838 | 100,00 |

Fuente revisión Cuenta Sirel-2015 F-16

La gestión respecto a las Indagaciones fue buena, resolvieron de fondo el 100% dentro del término del art. 39 de la ley 610 de 2000; sin embargo está se vio afectada, el 77% fueron archivadas por no mérito.

Análisis de la caducidad de la acción fiscal

La Contraloría no reportó procesos con caducidad de la acción fiscal.

Análisis de términos en la indagación preliminar

El término fue oportuno, fueron decididos dentro de los seis meses del artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

2.8. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

2.8.1 Resultados de la revisión de la cuenta

2.8.1.1. Proceso de Responsabilidad Fiscal Procedimiento Ordinario

La entidad reportó 68 procesos ordinarios, 9 corresponden a la vigencia auditada por valor de \$439.747.564, los 59 restantes son de vigencias pasadas por \$74.965.797.502, para un total de \$75.405.545.066.

Respecto al origen de los procesos se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla No 2-36 Origen de los procesos ordinarios

Cifras en miles de pesos

| Mecanismo de conocimiento del hecho | Cantidad | % Participación | Valor (\$) | % Participación |
|-------------------------------------|----------|-----------------|------------|-----------------|
|-------------------------------------|----------|-----------------|------------|-----------------|

| | | | | |
|-----------------------|-----------|---------------|-----------------------|---------------|
| Proceso Auditor | 44 | 64,71 | 23.974.542.311 | 31,79 |
| Denuncia ciudadana | 4 | 5,88 | 381.622.878 | 0,51 |
| Indagación preliminar | 20 | 29,41 | 51.049.379.877 | 67,70 |
| Totales | 68 | 100,00 | 75.405.545.066 | 100,00 |

Fuente revisión Cuenta Sirel-2015 F-17

De acuerdo a la cuenta rendida, los procesos más antiguos son cinco que representan el 7,35% de lo reportado en la cuenta, corresponden a la vigencia 2012.

De los cinco procesos más antiguos, al cierre de la vigencia un proceso se encuentra en trámite decidiendo grado de consulta, los demás se encuentran archivados tres por no mérito y un fallo con responsabilidad fiscal.

Respecto del estado actual de los procesos al cierre de la vigencia, 14 procesos que representan el 20.58% fueron ejecutoriados; de estos 12 fueron archivados por no mérito, un fallo sin y otro con responsabilidad fiscal.

En trámite se encuentran 54 procesos, en los cuales se están surtiendo diferentes etapas procesales. No reportaron procesos ordinarios que hubieran iniciado con caducidad de la acción fiscal, el tiempo utilizado desde la ocurrencia de los hechos al auto de apertura fue entre 9 y 1.272 días.

Recursos reposición.- Reportaron un proceso donde agotaron el recurso de la vigencia pasada, confirmaron el fallo con responsabilidad fiscal.

Consulta.- En 14 casos agotaron esta etapa, 13 corresponden a la vigencia auditada, confirmando el fallo, decididos dentro del término

Medidas Cautelares: En 61 procesos reportaron búsqueda de bienes, en los casos donde no realizaron la búsqueda de bienes se debió a que los procesos fueron archivados por no mérito.

Decretaron 45 medidas cautelares, 18 corresponden al 2015, donde 11 recaen sobre bienes inmuebles, seis sobre bienes muebles y uno sobre otros.

Vinculación del garante: En 46 casos vincularon al garante

2.8.1.2. Proceso de Responsabilidad Fiscal Procedimiento Verbal

La entidad reportó 12 procesos verbales, ocho corresponden a la vigencia auditada por valor de \$35.828.988, las cuatro restante son de vigencias pasadas por \$21.754.000, para un total de \$57.582.988.

Respecto del estado actual de los procesos verbales al cierre de la vigencia, la gestión respecto a los procesos resueltos fue buena seis que representan el 50%, fueron ejecutoriados y archivados por pago durante la vigencia.

No reportaron procesos verbales que hubieran iniciado con caducidad de la acción fiscal, el tiempo utilizado desde la ocurrencia de los hechos al auto de apertura fue entre 160 y 272 días.

El ente de control, no reportó procesos prescritos en ninguna de las dos modalidades de los procesos. La gestión respecto a los procesos verbales fue buena, reportaron seis procesos archivados por pago que representan el 50% de lo reportado en la cuenta y dos fallos sin responsabilidad que representa el 16.66%, los cuatro restantes se encuentran en trámite agotando la audiencia de descargos.

El proceso verbal fue efectivo por lo que resolvieron el 66.66 % de lo reportado en la cuenta.

2.9 PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS

2.9.1. Resultados de la revisión de la cuenta

La Contraloría reportó 18 procesos administrativos sancionatorios, de los cuales nueve fueron iniciados en el 2015, entre las causales que motivaron el inicio de los procesos fue por la no presentación del el Plan de mejoramiento, inconsistencia en el diligenciamiento de los formatos, no adelantar acciones correctiva por deficiencias encontradas por el ente de control entre otros.

Análisis de la prescripción de la facultad sancionadora

La Contraloría Municipal de Palmira reportó seis procesos que los hechos ocurrieron en la vigencia 2012 y 2013, donde al 31/12/2015 todos fueron archivados a excepción del PAS-007-2015 que se encuentra en trámite para alegar.

Análisis de términos en el proceso.

De los procesos reportados, el tiempo utilizado desde la ocurrencia de los hechos a la fecha del auto de apertura fue entre 46 y 650 días.

En cuanto a los 10 procesos resueltos, el tiempo utilizado desde la ocurrencia de los hechos a la fecha de ejecutoria utilizó entre 241 y 1000 días, donde el trámite fue oportuno, respecto a los procesos que al cierre de la vigencia se encuentran en trámite, utilizaron entre 231 y 768 días.

Resolvieron 10 procesos, equivalentes al 55% de reportado en la cuenta, con un adecuado trámite en el cumplimiento de los términos, arrojando un buen resultado, en todos los casos impusieron multas por valor de \$11.663.115.

Periodo Probatorio. En siete procesos solicitaron pruebas

Alegatos de conclusión. En un solo proceso se agotó esta etapa

2.10 PROCESOS DE JURISDICCION COACTIVA

2.10.1 Resultados de la revisión de la cuenta

En la vigencia auditada se registraron 23 procesos en curso, con una cuantía por recaudar de \$429.929.609; 14 de ellos provienen de Fallos con responsabilidad fiscal con una cuantía de \$418.833.508 y 9 con Resolución sancionatoria con una cuantía de \$11.096.101. De los citados procesos registran 17, con mandamiento de pago y 6 de ellos se encuentran pendiente de notificación.

Análisis de la antigüedad de los procesos (Formato F-18)

Según la edad de los procesos, se encuentran distribuidos, como se presentan en la siguiente tabla:

Tabla No. 2-37 Antigüedad de los procesos

| Año de apertura del proceso | Antigüedad de los procesos | No. de procesos | % Participación | Valor | % Participación |
|-----------------------------|----------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| 2001-2010 | Entre 14 y 5 años | 9 | 39,13% | 207.147.006 | 48,18% |
| 2011-2013 | Entre 4 y 2 años | 7 | 30,43% | 200.357.771 | 46,60% |
| 2014 | Entre 1 y 2 años | 2 | 8,70% | 3.004.170 | 0,70% |
| 2015 | Menos de 1 año | 5 | 21,74% | 19.420.662 | 4,52% |
| Totales | | 23 | 100% | 429.929.609 | 100% |

Fuente: Rendición de cuentas SIREL Vigencia 2015

Como se ilustra en la tabla anterior, durante la vigencia rendida se iniciaron 5

procesos coactivos, equivalente según su cuantía al 4.52% del total de la deuda a recaudar.

2.10.1.1 Análisis de la gestión de cobro

Decreto y práctica de medidas cautelares

El estado de trámite de los Procesos de jurisdicción coactiva, se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla No. 2-38 Medidas cautelares reportadas

Cifras en miles de pesos

| Año de apertura del proceso | Antigüedad de los procesos | No. de procesos | Tipo bien | Cuantía |
|-----------------------------|----------------------------|-----------------|-----------|----------------------|
| 2003-2010 | Entre 12 y 5 años | 8 | Muebles | \$ 0 |
| 2011-2013 | Entre 5 y 3 años | 7 | Otros | \$ 32.251.232 |
| 2014 | Entre 1 y 2 años | 0 | Ninguno | \$ 0 |
| 2015 | Menos de 1 año | 1 | Muebles | \$ 1.356.240 |
| Totales | | 16 | | \$ 33.607.472 |

Fuente: Cuenta Rendida 2015

En general se observa un bajo nivel de recaudo frente al valor total de la deuda. Durante la vigencia 2015 se reportó únicamente un embargo que reporta un recaudo del 0.31% frente al total de la cartera morosa por recaudar.

En la siguiente tabla se relaciona el estado de recaudo de cartera y saldo existente al cierre de la vigencia:

Tabla No. 2-39 Recaudo y Saldo de Cartera en los PJC

| Año de apertura del proceso | Número de procesos | Total cartera procesos coactivos | | Valor recaudado durante el proceso | |
|-----------------------------|--------------------|----------------------------------|-------------|------------------------------------|-------------|
| | | Valor | % Particip. | Valor | % Re-caudo |
| 2001-2010 | 9 | 207.147.006 | 51,27% | 6.356.322 | 58,19% |
| 2011-2013 | 6 | 190.498.846 | 47,15% | 3.210.000 | 29,39% |
| 2014 | 1 | 1.681.870 | 0,42% | 0 | 0,00% |
| 2015 | 3 | 4.686.040 | 1,16% | 1.356.240 | 12,42% |
| Total | 19 | 404.013.762 | 100% | 10.922.562 | 100% |

Fuente: Cuenta Rendida 2015

El valor total recaudado durante la vigencia 2015 equivale al 12.48% de la cartera morosa, frente al total del valor recaudado.

Tabla No. 2-40 Procesos terminados por pago

| Concepto | No. de procesos | % Partic. | Valor | % Partic. |
|-------------------------------------|-----------------|-----------|-------------|-----------|
| Total cartera de procesos coactivos | 23 | 100% | 429.929.609 | 100% |
| Procesos terminados por pago total | 3 | 13% | 29.489.384 | 7% |

Fuente: Cuenta Rendida 2015

Al cierre de la vigencia registraron 3 procesos terminados por pago, con una cuantía de \$29.489.384, considerándose un recaudo mínimo del 7% frente a la deuda total, no se realizaron diligencias de remate, concluyéndose un bajo nivel de gestión en esta etapa.

Acuerdos de pago

La entidad reportó 5 actuaciones por este concepto, durante la vigencia 2015, se suscribieron 2 acuerdos voluntarios de pago, donde se reporta un recaudo por este concepto por valor de \$301.918.

Remate de bienes

No se reportaron actuaciones de remate de bienes.

Ejecución de garantías

No se registraron garantías para ejecutar.

Pago voluntario

En el SIREL no aparece campo para registro de esta información

Procesos terminados durante la vigencia

La entidad reporta tres procesos terminados en el 2015 reportados por una cuantía \$29.489.384.

Análisis del recaudo de la cartera

La deuda fiscal por recaudar es de \$429.929.609, reportándose durante 2015 un recaudo por \$29.489.384, equivalentes al 6.86% del total de la cartera, lo que revela un bajo nivel de recaudo; no se reportan bienes representativos afectados

con embargo.

2.11. GESTION MACROFISCAL

2.11.1 Resultado de la revisión de la cuenta

La Contraloría Municipal de Palmira en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 41 de la Ley 42 de 1993 el artículo noventa y cuatro (94) de la Ley 617 de 2000 presentó como anexos soporte de la cuenta el respectivo informe financiero y estadístico del Municipio de Palmira.

Igualmente fue presentado como anexo soporte de la cuenta el Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente.

En trabajo de campo se verificó que los citados informes fueron enviados al Consejo Municipal de Palmira

2.12 PROCESO CONTROVERSIAS JUDICIALES

La Contraloría Municipal de Cali, reportó en la cuenta el trámite de 20 controversias judiciales durante la vigencia de 2015, en una cuantía de \$650.158.541.

Antigüedad de las controversias judiciales

La antigüedad de estas controversias se detalla en la siguiente tabla conforme a la información reportada, con corte al 31 de diciembre de 2015.

Tabla No.2-41 Antigüedad de las controversias judiciales reportadas

Cifras en miles de pesos

| Antigüedad | No. | %Participación | Valor | %Participación |
|-------------------|-----------|----------------|--------------------|----------------|
| Iniciadas en 2015 | 9 | 45,00 | 125.027.843 | 19,23 |
| Iniciadas en 2014 | 3 | 15,00 | 1.681.870 | 0,26 |
| Iniciadas en 2013 | 1 | 5,00 | 0 | 0,00 |
| Iniciadas en 2011 | 2 | 10,00 | 195.237.005 | 30,03 |
| Iniciadas en 2009 | 3 | 15,00 | 279.831.823 | 43,04 |
| Iniciadas en 2008 | 1 | 5,00 | 5.000.000 | 0,77 |
| Iniciadas en 2006 | 1 | 5,00 | 43.350.000 | 6,67 |
| TOTAL | 20 | 100 | 650.128.541 | 100,00 |

Fuente: Rendición de cuenta 2015 SIREL F-23

Tipo de Acciones Judiciales

Las actuaciones judiciales de la entidad, son:

Tabla No. 2-42 Tipo de acciones judiciales

Cifras en miles de pesos

| Tipo de Acción Judicial | Cantidad | % participación | Valor | % participación |
|--|-----------|-----------------|-----------------------|-----------------|
| Tutela | 9 | 45,00 | \$ 0 | 0,00 |
| Acción popular | 1 | 5,00 | \$ 0 | 0,00 |
| Nulidad y restablecimiento del derecho | 8 | 40,00 | \$ 525.100.698 | 91,21 |
| Otra | 1 | 5,00 | \$ 0 | 0,00 |
| Repetición | 1 | 5,00 | \$ 125.057.843 | 19,23 |
| Total: | 20 | 100,00 | \$ 650.158.541 | 100,00 |

Fuente: Rendición de cuenta 2015 SIREL F-23

Procesos en que la Contraloría es demandada

El tipo de acción judicial por la que fue demandada la Contraloría se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 2-43 Procesos en donde la Contraloría es demandada

Cifras en miles de pesos

| Cantidad | Tipo de Acción Judicial | Hecho Generador | Valor |
|---------------|--|--|-----------------------|
| 9 | Acción de tutela | Acciones varias | \$ 0 |
| 1 | Acción Popular | Protección a los derechos colectivos | \$ 0 |
| 8 | Nulidad y Restablecimiento del derecho | Acciones varias | \$ 525.100.698 |
| 8 | Otra | Levantamiento de fuero sindical -Provisional | \$ 0 |
| 1 | Repetición | Expedición Resolución 398 del 21-10-14 | \$ 125.057.843 |
| TOTAL: | | | \$ 650.158.541 |

Fuente: Rendición de cuenta 2015 SIREL F-23

Autoridades ante las cuales se tramitan

Con relación a las autoridades ante las cuales se ventilan las diferentes controversias, la siguiente es la distribución general de los procesos:

Tabla No.2-44 Autoridades ante las cuales se tramitan

| Autoridad ante la cual se tramitan | Cantidad | % Participación | Tipo Acción Judicial |
|---|-----------|-----------------|--|
| Juzgados Administrativos 1,2,3,5,7,11 y 16 | 10 | 50,00 | Acciones varias |
| Juzgado Laboral | 1 | 5,00 | Resolución Ordinaria 0204 del 5 de octubre de 2012 |
| Juzgado 5 Civil Municipal 3, 5, 7 | 4 | 20,00 | Resolución |
| Juzgado Penal | 1 | 5,00 | Resolución 0298 17 de diciembre de 2014 |
| Tribunal Contencioso y del Distrito de Buga | 4 | 20,00 | Resolución 0298 17 de diciembre de 2014 |
| TOTAL | 20 | 100,00 | |

Fuente: Rendición de cuenta 2015 SIREL F-23

Estado de las Controversias Judiciales a 31 de diciembre de 2015

De conformidad con la información de la cuenta rendida por la Contraloría Municipal, el estado de las mismas a 31 de diciembre, es el siguiente:

Tabla No.2 - 45 Estado actual de las Controversias Judiciales

Cifras en miles de pesos

| Estado de los Procesos | No. | %Participación | Valor | %Participación |
|--|-----------|----------------|--------------------|----------------|
| Periodo probatorio primera y segunda instancia | 2 | 10,00 | 239.372.391 | 36,82 |
| Interposición de los recursos | 1 | 5,00 | 1.681.870 | 0,26 |
| Resolviendo el recurso | 6 | 30,00 | 45.000.000 | 6,92 |
| Para sentencia de segunda instancia | 9 | 45,00 | 239.046.437 | 36,77 |
| Traslado contestación de la demanda | 2 | 10,00 | 125.057.843 | 19,23 |
| TOTALES: | 20 | 100,00 | 650.158.541 | 100,00 |

Fuente: Rendición de cuenta 2015 SIREL F-23

De acuerdo con la información suministrada en el formato F-23, no hubo decisiones ejecutoriadas.

De los 16 procesos que reportaron con sentencia de primera instancia, 13 fallos fueron a favor de la entidad, donde nueve fueron acciones de tutela y cuatro nulidades restablecimiento del derecho y en los tres restantes el fallo fue en contra, corresponde a una tutela y dos a Nulidades y restablecimiento del derecho por valor de \$190.696.437.

2.13 PROCESO DE TALENTO HUMANO

2.13.1 Resultados de la revisión de la cuenta

La entidad reportó la información concerniente al total de las cesantías causadas de los funcionarios que pertenecen a cada régimen; la conformación y ocupación de la planta de personal, los pagos efectuados por concepto de salario y prestaciones sociales, así como la planeación de bienestar social, capacitación y salud ocupacional.

Según lo establecido en el Acuerdo 021 de diciembre 18 de 2008, la Contraloría de Palmira tiene una planta de personal aprobada de 29 cargos y al cierre de la vigencia 2015, la planta se encontraba ocupada de la siguiente manera:

Tabla No.2-46 Comparativo planta aprobada vs planta ocupada

| Denominación del Nivel | Planta Autorizada | Planta Ocupada |
|------------------------|-------------------|----------------|
| Asistencial | 10 | 10 |
| Técnico | 1 | 1 |
| Profesional | 7 | 7 |
| Asesor | 4 | 4 |
| Directivo | 7 | 7 |
| Total | 29 | 29 |

Fuente: Cuenta Rendida 2015, F14

Como puede observarse, la planta ocupada no excede la planta autorizada, es muy coherente.

El tipo de vinculación reportado fue el siguiente:

Tabla No.2-47 Tipo de Vinculación

| Área | Cantidad |
|------------------------|-----------|
| Periodo | 1 |
| Libre Nombramiento | 10 |
| Carrera Administrativa | 9 |
| Provisionalidad | 9 |
| Total | 29 |

Fuente: F14 - 2015

Los nombramientos reportados durante la vigencia son los siguientes:

Tabla No. 2-48 Nombramientos

| Nombramiento | Cantidad |
|----------------------|----------|
| Provisional | 0 |
| En Periodo de Prueba | 3 |
| Ordinario | 5 |
| Total | 8 |

Fuente: Cuenta Rendida 2015, F-14

Tabla No.2-49 Funcionarios por Nivel

| Denominación del Nivel | Personal Vinculado | Personal Desvinculado |
|------------------------|--------------------|-----------------------|
| Asistencial | 5 | 0 |
| Técnico | 0 | 0 |
| Profesional | 0 | 0 |
| Asesor | 2 | 2 |
| Directivo | 1 | 1 |
| Total | 8 | 3 |

Fuente: Cuenta Rendida 2015, F-14

La distribución por Funcionarios es la siguiente:

Tabla No.2-50 Distribución por No. Funcionarios

| Área | Cantidad |
|----------------------------------|-----------|
| Misional Participación Ciudadana | 5 |
| Administrativos | 11 |
| Misional Procesos Fiscales | 4 |
| Misional Proceso Auditor | 9 |
| Total | 29 |

Fuente: F14 – 2015

Tabla No.2-51 Funcionarios por Nivel

| Denominación del Nivel | Total Funcionarios Área Misional | Total Funcionarios Área Administrativa |
|------------------------|----------------------------------|--|
| Asistencial | 6 | 4 |
| Técnico | 1 | 0 |
| Profesional | 7 | 0 |
| Asesor | 3 | 1 |
| Directivo | 4 | 3 |
| Total | 21 | 8 |

Fuente: F14 –vigencia 2015

La contraloría reportó que durante la vigencia de 2015 Ejecutó (14) Actividades de Bienestar Social, Salud Ocupacional (10) y Capacitación (45); por lo tanto en trabajo de campo se solicitará información, para corroborar el cumplimiento del art. 4 de la ley 1416 del 2010, que estipula que la apropiación debe ser mínimo del 2%.

INFORME DE CAPACITACION.

A la fecha la entidad cumplió con el programa de Capacitación y Formación establecido para la presente vigencia, para lo cual organizó 23 capacitaciones de las cuales se llevaron a cabo 17.

Análisis del cumplimiento. El resultado del indicador representa que la entidad cumplió con el plan institucional de capacitación y formación, con una ejecución

del 100% de la meta establecida, sobre las 17 actividades de capacitación programadas.

Análisis de cobertura. La entidad cumpliendo con el programa de capacitación y formación ha tenido una cobertura del 100% con relación al número de convocados, generando eficiencia en cuanto a los recursos dispuestos para cumplir con dichas jornadas.

INFORME BIENESTAR SOCIAL.

Según el cumplimiento del programa de bienestar social, demuestra que la entidad ha cumplido a cabalidad con el 100% de la meta establecida. Se contribuye así, al propósito de alcanzar y mantener condiciones laborales propicias para el bienestar, desarrollo, motivación de los funcionarios y mejora del clima laboral, los cuales fueron contemplados en los objetivos estratégicos de la entidad.

Se llevaron a cabo siete (7) actividades a saber:

- 1- Celebración de cumpleaños.
- 2- Celebración día de la mujer.
- 3- Celebración día de la Secretaria.
- 4- Celebración día de la Madre.
- 5- Celebración día del niño y la familia.
- 6- Novena de aguinaldos.
- 7- Actividad de fin de año.

Así mismo para dar cumplimiento al programa de incentivos de la presente vigencia, dirigido a los funcionarios de carrera administrativa y a equipos de trabajo, como reconocimiento a su desempeño, esta dependencia está consolidando las evaluaciones de desempeño del período febrero 1º de 2014 al 31 de enero de 2015, para designar el mejor empleado de carrera administrativa de los niveles Profesional, Técnico y Asistencial al igual que los equipos de trabajo, para otorgar antes del 30 de noviembre de 2015, los incentivos pecuniarios y no pecuniarios.

INFORME DE SALUD OCUPACIONAL.

El sistema de salud ocupacional hoy denominado Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, de la presente vigencia, sus actividades de mejoramiento y control se ejecutaron cumpliendo con el 100% de las cinco (5) actividades programadas en beneficio del bienestar social de los empleados, el cual permite controlar los riesgos derivados de la actividad laboral, manteniendo y mejorando sus condiciones. Las actividades desarrolladas fueron las siguientes:

- 1- Elección representantes Comité Convivencia Laboral.
- 2- Actualización programa Salud Ocupacional.
- 3- Aplicación sistema pausas activas.
- 4- Intervención riesgos psicosocial (capacitación trabajo en equipo y resolución de conflictos).
- 5- Acompañamiento Copasst y comité convivencia laboral.

2.14 GESTIÓN TICS

Se reportó avance en los componentes de Transparencia (80%), Colaboración (10%) y Participación (30%) en la Estrategia TIC para Gobierno Abierto; reportó valores para los componentes Servicios Centrados en el Usuario (10%), Sistema Integrado Peticiones, Quejas, Reclamos y Denuncias (PQRD) (15%), y Tramites y Servicios en Línea (5%), estos respecto de la Estrategia TIC para Servicios; las calificaciones para los componentes de la Estrategia TIC para Gestión fueron las siguientes: Estrategia de TI (70%), Gobierno de TI (80%), Información (30%), Sistemas de Información (40%), Servicios Tecnológicos (80%), Uso y Apropiación (70%), Capacidades Institucionales (40%), y Definición del Marco de Seguridad y Privacidad de la Información y de los Sistemas de Información (50%). En lo que refiere a la Estrategia de Seguridad y Privacidad de la Información en los componentes Implementación del Plan de Seguridad y Privacidad de la Información y de los Sistemas de Información, y Monitoreo y Mejoramiento Continuo, las calificaciones fueron 20% y 60% respectivamente.

El órgano de control allegó información adicional en la cual se sustentan los avances reportados, a través del reporte de ejecución del Plan de Acción de la Asesora de Sistemas, a cargo de la implementación del Gobierno en Línea en la entidad. El informe guarda consistencia con lo reportado en la cuenta rendida

2.15 PLANEACION ESTRATEGICA

La entidad en cumplimiento del art. 339 de la CP y la Ley 1474 de 2011, adoptó el Plan Estratégico 2012 - 2015 "*Promoveremos el Mejoramiento de lo Público*",

El porcentaje de cumplimiento asignado por la entidad a la mayoría de los objetivos estratégicos fue entre 90% y 100%.

Tabla No.2-52 Cumplimiento del Plan Estratégico 2012 - 2015

| No. | Objetivo | Observaciones de la Auditoría General de la Republica |
|-----|--|--|
| 1 | <i>Fortalecer el control fiscal integral y efectivo con el propósito de promover el mejoramiento de la gestión pública y la orientación de los recursos estatales hacia la generación de bienes-</i> | La entidad adoptó la guía de auditoría, asimismo actualizó los procedimientos y documentos del control fiscal, sin embargo, en las evaluaciones realizadas a los ejercicios de auditoría se observaron deficiencias. |

| No. | Objetivo | Observaciones de la Auditoría General de la Republica |
|-----|--|--|
| | <i>tar social.</i> | |
| 2 | <i>Fortalecer la participación ciudadana con el propósito de promover el ejercicio del control social y su articulación al ejercicio del control fiscal a partir de la capacitación y construcción de competencias comunitarias sobre el desarrollo de lo público.</i> | Las acciones adelantadas en promoción y divulgación de la participación ciudadana fueron ejecutadas en su totalidad Se actualizo el procedimiento interno para la atención de requerimientos. No se suscribieron alianzas estrategias y/o convenios con organizaciones de la sociedad civil para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal. |
| 3 | <i>Fortalecer el sistema de control interno mediante la construcción de elementos y estándares que garanticen el desarrollo efectivo de los procesos a partir de la construcción de una cultura organizacional fundamentada en el autocontrol, la transparencia y obtención de resultados.</i> | Se observó la implantación del SCI en la programación y ejecución de los planes y programas trazados para el logro de los objetivos propuestos; sin embargo, se observaron deficiencias en la operatividad del Sistema de Control Interno a nivel de supervisión, control, monitoreo y cultura de autocontrol por parte de los funcionarios a cargo de los procesos misionales y de apoyo. |
| 4 | <i>Fortalecer el bienestar institucional mediante la promoción del talento humano como base fundamental del control fiscal, de la cultura organizacional positiva y de un clima laboral apto para el desarrollo del talento individual y colectivo de sus miembros.</i> | La entidad llevó a cabo la provisión de cargos mediante concurso de carrera administrativa, asimismo, y se llevaron a cabo actividades de capacitación y bienestar social. |

Fuente: Plan estratégico 2012-2015

Conforme lo anterior, el plan estratégico del período 2012-2015 presentó deficiencias respecto a la efectividad de las estrategias planeadas debido a la falta de aplicación del procedimiento mejora y control.

Plan Estratégico 2016-2019

La Contraloría mediante Resolución Reglamentaria No 002 del 20 de abril de 2016 adoptó el plan estratégico para las vigencias 2016-2019, denominado: “*El Bien Público Es Nuestro Objetivo*” en el cual señaló tres objetivos estratégicos así:

Objetivo Estratégico 1. Fortalecimiento Institucional Integral. *Promover el desarrollo integral del talento humano de la entidad, mediante el mejoramiento continuo de sus competencias, el óptimo cumplimiento de los programas institucionales y la adecuada ejecución presupuestal.*

Objetivo Estratégico 2. Control Fiscal Integral. *Optimizar la vigilancia de la gestión fiscal municipal, maximizando la cobertura de los recursos auditados, adelantando procesos óptimos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva y generando beneficios del control.*

Objetivo Estratégico 3. Control Social Integral. *Promover la vigilancia ciudadana desde un enfoque de complementariedad del control fiscal para que el ejercicio del control social por parte de los ciudadanos confluya y enriquezca la tarea de la entidad y fortalezca la confianza de los ciudadanos en el Estado.*

En la construcción del plan estratégico participaron los líderes de cada proceso y para ello tuvieron en cuenta la propuesta presentada por la Contralora al Concejo Municipal de Palmira y el informe elaborado por cada uno de los jefes de las dependencias de la entidad además de la experiencia de los mismos.

El plan estratégico se encuentra publicado en la página web de la Entidad.

2.16 REQUERIMIENTOS CIUDADANOS RADICADOS EN LA AGR

1ª. Denuncia No. D012016000570, radicada el 16-09-2016 Presuntas irregularidades de la Contraloría Municipal de Palmira,

- Porqué desde diciembre de 2015, se hacen aportes a nombre del funcionario técnico grado 01, si dicha persona nunca fue afiliada al sistema de seguridad social?**

La entidad informó que por error involuntario, no se realizó la respectiva vinculación al régimen de salud, este hecho fue corroborado con la EPS Servicio Occidental de Salud. La entidad efectuó todos los aportes correspondientes al pago de salud en las fechas establecidas para ello, pero no se realizó la afiliación a salud al momento del ingreso, ni posteriormente. Se evidenció la afiliación a ARL Colmena Seguros en diciembre 31 de 2015, Protección Pensiones y Cesantías en enero 4 de 2016.

Con oficio No.160.09.02 1693 de 25 de julio de 2016 dirigido a Coomeva se solicitó el traslado o devolución de los aportes por concepto de salud de los meses de diciembre 2015 (días), enero a junio de 2016, valores, pagados a Coomeva por error siendo la EPS del funcionario Servicio Occidental de Salud SOS

Con oficio No. 160.09.02 1896 de agosto 12 de 2016 dirigida a EPS Servicio Occidental de salud, asunto solicitud de afiliación, la entidad solicitó con base en la nota externa 2931 de 2012 literal 1.7 para efectos del proceso integral de giro y compensación, la transferencia de aportes de las cotizaciones en salud entre cuentas maestras de recaudo giradas por el aportante erróneamente, previa autorización de la EPS y/o EOC que recibió los recursos, con el fin de transferir los aportes y afiliar al técnico grado 01.

Conclusión: Mediante certificado de septiembre 27 de 2016 el Servicio Occidental de Salud S.A., certificó y presentó la relación histórica de afiliación y días pagados a la EPS SOS S.A. desde 2015/09 hasta 2016/07, estado de afiliación a la citada fecha retirado, evidenciándose de esta manera los aportes corregidos referentes a

las novedades solicitadas. Sin embargo se efectúa observación por la omisión de afiliación y pagos errados en salud.

Hallazgo No. 20 (Obsv. 21) *Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR-Omisión de afiliación y error en los pagos a la entidad de salud.*

La Contraloría omitió la afiliación a la EPS SOS Servicio Occidental de salud S.A. y pagó erradamente a EPS Coomeva los aportes a salud del técnico grado 01 de la entidad, contraviniendo el artículo 161 de la Ley 100 de 1993¹¹.

La actuación descrita presuntamente por la omisión contenida en el art. 6º y 209 de la Constitución Política, vulneró lo establecido en el artículo 161 de la Ley 100 de 1993. Incurriendo presuntamente en las conductas descritas en los numerales 1 de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, régimen de deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos.

En razón a lo expuesto se configura ***un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.***

- **Porque no reporta ni rinde informe de manejo de la cuenta a nombre de la entidad contraloría Palmira en el Banco de Bogotá del municipio de Palmira, que dinero, cuanto, porque conceptos, movimientos hechos durante su administración y estado de cuenta con corte a dic.31 2015**

Hallazgo No. 21 (Obsv. 22) *Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR. Del universo de sujetos y puntos de control vigilados, no incluyo al Fondo de Bienestar Social, Estímulos y Capacitación de la Contraloría Municipal.*

Se solicitó al Ente de control, informar si se tiene cuenta en el Banco de Bogotá a nombre de la Contraloría Municipal de Palmira, porque concepto se tiene y soportar jurídicamente las razones por las cuales no se rinde la cuenta a la Auditoría.

La Contraloría Municipal de Palmira tiene una cuenta de ahorros No. 454007998

¹¹ **ARTICULO. 161.-Deberes de los empleadores.** *Como integrantes del sistema general de seguridad social en salud, los empleadores, cualquiera que sea la entidad o institución en nombre de la cual vinculen a los trabajadores, deberán:
Inscribir en alguna entidad promotora de salud a todas las personas que tengan alguna vinculación laboral, sea ésta, verbal o escrita, temporal o permanente. La afiliación colectiva en ningún caso podrá coartar la libertad de elección del trabajador sobre la entidad promotora de salud a la cual prefiera afiliarse, de conformidad con el reglamento.*

del Banco de Bogotá, en acatamiento al Acuerdo No. 044 del 18 de diciembre de 2008 que indica: **“El Concejo Municipal Acuerdo No. 044 del 18 de diciembre de 1998, “CREA EL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL, ESTIMULOS Y CAPACITACION DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE PALMIRA”.**

Y su artículo 4 consagra: **“Del patrimonio del Fondo de Bienestar Social, Estímulos y Capacitación de la Contraloría, estará constituido por:**

... Numeral 5 indica: Por las sumas que recaude la Contraloría Municipal de Palmira por concepto de multas que imponga...”

En este orden de ideas, se observó que los dineros provenientes de los procesos Administrativos Sancionatorios son los únicos que se manejan en la cuenta de ahorros que posee el ente de control en el Banco de Bogotá. Los ingresos del Fondo de Bienestar Social, Estímulos y Capacitación entre el 2012 y el 2015, estuvieron conformados por los recaudos resultantes de sanciones o multas impuestas y los rendimientos financieros otorgados por el depósito de los dineros en el Banco de Bogotá la cuenta 454007998.

Tabla No. 2-53 Movimientos Bancarios Vigencias 2012 – 2015

Cifras en miles de pesos

| Movimiento Bancario | 2012 (\$) | 2013 (\$) | 2014 (\$) | 2015 (\$) |
|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| Saldo Inicial | 9.869.892,30 | 604.205,30 | 830.767,30 | 7.814.761,25 |
| Ingresos | 1.798.112,00 | 1.050.728,00 | 9.672.163,95 | 4.160.879,00 |
| Egresos | 11.063.799,00 | 824.166,00 | 2.688.170,00 | 11.556.261,00 |
| Saldo Final | 604.205,30 | 830.767,30 | 7.814.761,25 | 419.379,25 |

Fuente: Papeles de campo

El saldo final en el libro de bancos a 31 de diciembre de 2015 es de \$ 419.379.25.

Conforme al artículo 1 del citado acuerdo el Fondo de Bienestar, Estímulos y Capacitación se creó con presupuesto propio y autonomía administrativa, es decir que las operaciones que realizan para su funcionamiento son con dineros públicos; por lo tanto de acuerdo con lo establecido en la Ley 42 de 1993, y la Resolución Orgánica No. 0002, del 3 de febrero de 2010 **“Por la cual se adopta el sistema de rendición electrónica de cuentas en línea, se establece la forma, términos, procedimientos y responsabilidad para su rendición y la presentación de informes”**, las entidades públicas y particulares que manejen y administren recursos del Municipio de Palmira deben de rendir cuentas y/o informes a la Contraloría Municipal, revisada la base de datos del ente de control se observó que el citado fondo no rinde información.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo.**

Hallazgo No. 22 (Obsv. 23) Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR. No se ha constituido el Fondo de Contingencias en la Contraloría Municipal de Palmira.

– **Informe del fondo de contingencia de la contraloría Palmira para pago de controversias según art 194 Ley 1437-2011**

Se solicitó al Ente de control, certificar si la Contraloría a constituido aportes al fondo de contingencias para el pago de controversias judiciales de acuerdo al art. 194 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con la información analizada, se evidenció que la Contraloría Municipal de Palmira, no tiene constituido un Fondo de Contingencia, conforme a lo establecido en el art. 194 de la Ley 1437 de 2011. Situación que pudo presentarse por la inobservancia de la norma, lo que podría ocasionar el riesgo de no contar con los recursos para sufragar pagos de controversias judiciales en contra de la entidad.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo.**

– **Informe apropiaciones para pago de liquidaciones de prestaciones de los funcionarios que se desvincularon por el concurso de méritos efectuado en el 2015.**

En respuesta a requerimiento de la AGR, la Contraloría presentó tabla con sus anexos, en la que detallaron los nombres, los cargos, los certificados de disponibilidad de nómina (CDN) y registro presupuestal de nómina (RPN) con que se apropiaron contable y presupuestalmente el pago de las prestaciones sociales de los ocho (8) funcionarios que se desvincularon por la llegada de los nuevos concursos de méritos efectuados en el 2015.

En los documentos soportes aportados, se evidenció que las prestaciones sociales contaron con la provisión contable y presupuestal correspondiente a cada vigencia 2015 y 2016, en la medida que se fueron supliendo los cargos.

No obstante, en respuesta a requerimiento de la AGR mediante oficio No. 170.09.02.2589 de octubre 5 de 2016 la Jefe de la Oficina financiera, informa que la cuenta Provisión para prestaciones sociales de la nómina general a diciembre 31 de 2015 presentó saldos inconsistentes que fueron reclasificados con débito a la provisión prima de servicios por \$22.377.945 y los créditos a prima de vacaciones, bonificación por recreación y vacaciones por igual valor.

Lo anterior debido a que se comenzaron a calcular las provisiones de forma automática por el sistema de nómina a partir del mes de junio de 2015 y no se habían conciliado con contabilidad, con base al oficio No. 2587 entregado por la oficina Administrativa, quien tiene a cargo el proceso de nómina. La entidad realizó Nota interna de contabilidad NOC – 2016 189 de octubre 5 de 2016, ajustando las provisiones de la vigencia 2015 de la nómina por valor total de \$24.044.762.

Aclararon que la prima de navidad se provisionó desde enero 1 a diciembre 31 de 2015, cancelada en el mes de diciembre del mismo año con saldo de provisión en cero. La bonificación por servicios prestados según decreto 2418 de diciembre 11 de 2015, se efectuó su provisión a partir de enero de 2016.

Además la Jefe de la oficina financiera y la jefe de la oficina administrativa mediante oficio No. 160.09.02.2461 de septiembre 27 de 2016, informan sobre los pagos proporcionales por concepto de prima de navidad realizados en enero 26 de 2016 por \$1.513 miles a nueve funcionarios activos, no provisionada en diciembre de 2015 por encontrarse pendiente el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, recibido en enero 19 de 2016 bajo radicado No. 20166000009821 referente al no reconocimiento a razón de una doceava, sino por el tiempo efectivamente laborado.

Conclusión: Los ocho funcionarios recibieron sus liquidaciones definitivas de prestaciones sociales y a la fecha no se evidenció ninguna reclamación al respecto. Al efectuarse la revisión se detectó la inconsistencia en la cuenta provisión prestaciones sociales que genera observación en el informe preliminar.

Hallazgo No. 23 (Obsv. 24) Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR. Saldos inconsistentes en la cuenta de 2715 Provisión para prestaciones sociales.

La cuenta Provisión para prestaciones sociales a diciembre 31 de 2015 presentó saldos inconsistentes que fueron reclasificados con débito a la provisión prima de servicios por \$22.377.945 y créditos a prima de vacaciones, bonificación por recreación y vacaciones por igual valor, debido a que se comenzaron a calcular de forma automática por el sistema de nómina a partir del mes de junio de 2015 y no se habían conciliado con contabilidad, generando ajuste a la provisión de ejercicios anteriores por \$1.666.817.

Se incumple lo establecido en el art. 2º de la resolución No. 357¹² de 23 de julio de

¹² Art. 2 El procedimiento para la implementación de controles al proceso contable público deben ser aplicado por los entes públicos incluidos en el ámbito de aplicación de Régimen de Contabilidad Pública, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 354 de 2007 y en las demás normas que la modifiquen o la

2008, el procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable núm. 4.1.3 Controles asociados a las actividades del proceso contable - Registros y ajustes de la Contaduría General de la Nación¹³, Instructivo No. 003 de diciembre 9 de 2015 de la CGN y el Concepto Rad. CGN No. 20162000003831 de febrero 29 de 2016 de la CGN.

Situación que obedece posiblemente al inadecuado control y seguimiento de los saldos y registros de las cuentas de provisión prestaciones sociales, generándose una información sin las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad.

En razón a lo expuesto se configura **un hallazgo administrativo**.

- **Informe cambios puntuales para cada cargo códigos grados de la planta de contraloría Palmira cuantos y cuales tenían código 105 115 006 073 035 y grado 01 02 03 en 2012 y cuantos y cuales cambiaron de código o grado durante su administración hasta 2015.**

Se evidencia es que en el año 2015, luego de expedirse la Ley 2484 de 2014 ordenando ajustar todos los manuales de funciones de todos los Entes Nacionales y Territoriales, la Contraloría de Palmira en el 2015 emite la Resolución No.001 de 2015 la cual es concordante con el Acuerdo 021 de 2008, en que se define la estructura de cargos total de la planta y salarios de la Contraloría.

Los cargos, códigos y grados autorizados expresamente por el Concejo Municipal de Palmira a través del Acuerdo No.021 de 2008, discriminados así:

Tabla No.2-54 Cargos – Códigos y Grados autorizados

| Nº | CARGO | CÓDIGO | GRADO | Nº CARGOS |
|--------------------------------|-------------------------------|--------|-------|-----------|
| 1 | Contralor Municipal | 010 | | 1 |
| 2 | Contralor Auxiliar | 035 | 02 | 1 |
| 3 | Secretario General y Tesorero | 073 | 01 | 1 |
| 4 | Jefe de Oficina | 006 | 01 | 4 |
| 5 | Jefe de Oficina Asesora | 115 | 03 | 2 |
| 6 | Asesor | 105 | 02 | 2 |
| TOTAL CARGOS DIRECTIVOS | | | | 11 |

A continuación se presenta la relación de los cargos directivos de la Contraloría Municipal de Palmira aprobados en el Acuerdo No.021 de 2008 y la

sustituyan.

¹³ 4.1.3.5 Registro y ajustes. 5 Comprobar la causación oportuna y el correcto registro de todas las operaciones llevadas a cabo por el ente público, incluyendo los valores registrados.

4.1.3. 6 Auditar periódicamente los sistemas de información para verificar que se realicen las interfaces y ajustes en forma adecuada.

implementación en el Manual de funciones emitido por la Contraloría Municipal mediante resoluciones No.028 de 2008 y No.001 de 2015:

Tabla No.2-55 Cargos directivos

| CARGOS DIRECTIVOS CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA | | | | | | | | | |
|--|---------------------|----------|-----------|------------------|----------|-----------|-----------------|----------|-----------|
| CARGOS | ACUERDO 021 DE 2008 | | | RES 0028 DE 2008 | | | RES 001 DE 2015 | | |
| | Código | Grado | Nº Cargos | Código | Grado | Nº Cargos | Código | Grado | Nº Cargos |
| Contralor | 10 | | 1 | 10 | | 1 | 10 | | 1 |
| Contralor Auxiliar | 35 | 2 | 1 | 35 | 2 | 1 | 35 | 2 | 1 |
| Sec General y Tesorero | 73 | 1 | 1 | 73 | 1 | 1 | 73 | 1 | 1 |
| JEFE DE OFICINA | 6 | 1 | 4 | | | | | | |
| Auditorías Técnicas | | | | 6 | 1 | 1 | 6 | 1 | 1 |
| Medio Ambiente y Participación Ciudadana | | | | 6 | 1 | 1 | 6 | 1 | 1 |
| Sistemas, Control y Calidad | | | | 115 | 3 | 1 | | | |
| Administrativa | | | | 6 | 1 | 1 | 6 | 1 | 1 |
| Financiera | | | | 6 | 1 | 1 | 6 | 1 | 1 |
| ASESOR | 105 | 2 | 2 | | | | | | |
| Asesor (Control interno) | | | | 105 | 2 | 1 | | | |
| Asesor (Ambiental) | | | | 105 | 2 | 1 | | | |
| Asesor Ambiental | | | | | | | 105 | 2 | 1 |
| Asesor informática, control y calidad | | | | | | | 105 | 2 | 1 |
| JEFE DE OFICINA ASESORA | 115 | 3 | 2 | | | | | | |
| de Control interno y Gestión de Calidad | | | | | | | 115 | 3 | 1 |
| Jurídica y de Procesos | | | | 115 | 3 | 1 | 115 | 3 | 1 |
| TOTAL CARGOS | | | 11 | | | 11 | | | 11 |

Fuente: papeles de trabajo

Se evidencia que los Códigos y Grados se ajustaron al Decreto 785 del 6 de agosto de 2005, "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004."

- Informe de traslados presupuestales, créditos, contra créditos realizados 2015, por qué motivación se hicieron, por qué montos y a qué se destinaron finalmente esos recursos?

Se observaron las 16 resoluciones de soportes de créditos y contra créditos por valor de \$184.575.953, realizados en la vigencia 2015, por traslados presupuestales evidenciándose que en el considerando de todas las resoluciones

motivación fue la misma, reiterativa y con ausencia de la justificación de las necesidades por cada rubro, así: *“Con el fin de atender los gastos de funcionamiento prioritarios.”*

Se efectuaron traslados de los gastos personales a gastos generales por \$37.033.520 (2% del presupuesto inicial aprobado), traslados internamente entre gastos personales \$64.517.766 (4% del presupuesto inicial aprobado), e internamente entre gastos generales \$13.810.467, (9% del presupuesto inicial), como se puede observar los gastos personales no fueron debidamente programados al tener que trasladar de gastos personales a generales, siendo partidas con diferente destinación.

El Acuerdo No.108 de diciembre 4 de 1996 Estatuto Orgánico del presupuesto de Palmira en su artículo 28 define los gastos de funcionamiento en servicios personales, gastos generales, gastos de operación comercial y transferencias¹⁴, confirmando que el traslado de partidas presupuestales de gastos personales a generales no fue motivado.

Los recursos fueron destinados y ejecutados de acuerdo a la Resolución No. 001 de enero 7 de 2015 y 002 de la misma fecha, que desglosó el presupuesto en partidas individuales de acuerdo al clasificador del Municipio, apropiándolas de conformidad con el programa anual mensualizado de caja- PAC.

Se considera que los traslados presupuestales surten una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estarían evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, sin embargo, su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.

- **Informar la motivación que se tuvo en cuenta para efectuar los créditos y contra créditos presupuestales realizados en la vigencia 2015.**

¹⁴ “Artículo 28.- Gastos de Funcionamiento.

Corresponde a todas la erogaciones necesarias para el normal funcionamiento de los órganos incorporados en el presupuesto general de municipio, correspondientes a:

1. SERVICIOS PERSONALES. Remuneración por la prestación de servicio del personal de planta, a través de las distintas formas de vinculación previstas por la Constitución Política y la ley. Incluye el pago de las prestaciones sociales, de los contratos o de los pactos y convenciones colectivas de trabajo.

2. GASTOS GENERALES. Comprende los pagos por concepto de gastos necesarios para el normal funcionamiento de la entidad. (...).”

Se aclara que esta pregunta es similar al punto 6 anterior, que ya fue respondida y por lo tanto la conclusión es la siguiente:

Conclusión. Es importante que la entidad al efectuar los traslados, en los actos administrativos justifiquen las necesidades de realizar dicho créditos y contra créditos invocando las normas que facultan su realización.

- **Certificar si existen actos motivados, justificados, soportes contables, soportes presupuestales y claridad de la destinación final de los recursos de los traslados créditos contra créditos por más de 168 millones en la vigencia 2015.**

Se observaron las 16 resoluciones de soportes de créditos y contra créditos por valor de \$184.575.953, realizados en la vigencia 2015, por traslados presupuestales evidenciándose que en el considerando de todas las resoluciones la motivación fue la misma, reiterativa y con ausencia de la justificación de las necesidades por cada rubro, así: “... Con el fin de atender los gastos de funcionamiento prioritarios.”

Se efectuaron traslados de los gastos personales a gastos generales por \$37.033.520 (2% del presupuesto inicial aprobado), traslados internamente entre gastos personales \$64.517.766 (4% del presupuesto inicial aprobado), e internamente entre gastos generales \$13.810.467, (9% del presupuesto inicial), como se puede observar los gastos personales no fueron debidamente programados al tener que trasladar de gastos personales a generales, siendo partidas con diferente destinación.

El Acuerdo No.108 de diciembre 4 de 1996 Estatuto Orgánico del presupuesto de Palmira en su artículo 28 define los gastos de funcionamiento en servicios personales, gastos generales, gastos de operación comercial y transferencias¹⁵, confirmando que el traslado de partidas presupuestales de gastos personales a generales no fue motivado.

Los recursos fueron destinados y ejecutados de acuerdo a la Resolución No. 001 de enero 7 de 2015 y 002 de la misma fecha, que desglosó el presupuesto en

¹⁵ “Artículo 28.- Gastos de Funcionamiento.

Corresponde a todas la erogaciones necesarias para el normal funcionamiento de los órganos incorporados en el presupuesto general de municipio, correspondientes a:

1. SERVICIOS PERSONALES. Remuneración por la prestación de servicio del personal de planta, a través de las distintas formas de vinculación previstas por la Constitución Política y la ley. Incluye el pago de las prestaciones sociales, de los contratos o de los pactos y convenciones colectivas de trabajo.

2. GASTOS GENERALES. Comprende los pagos por concepto de gastos necesarios para el normal funcionamiento de la entidad. (...).”

partidas individuales de acuerdo al clasificador del Municipio, apropiándolas de conformidad con el programa anual mensualizado de caja- PAC.

Se considera que los traslados presupuestales surten una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estarían evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, sin embargo, su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.

Conclusión. Es importante que la entidad al efectuar los traslados, en los actos administrativos justifiquen las necesidades de realizar dicho créditos y contra créditos invocando las normas que facultan su realización.

2ª Denuncia 012016000626 radicada el 04 de octubre de 2016. Presuntas irregularidades de la Contraloría Municipal de Palmira en el ejercicio de su gestión.

Resultados del requerimiento allegado a la Gerencia Seccional de Cali el día 29 de septiembre de 2016, evidenciándose en trabajo de campo y la respuesta del mismo por parte de la entidad auditada, es importante aclarar que este último requerimiento tiene similitud y relación con el requerimiento también allegado el 16 de septiembre a la Gerencia Seccional III – Cali. En cuanto a las preguntas 5, 6 y 7 por lo tanto este análisis va conjuntamente desarrollado en la siguiente manera:

Hallazgo No. 24 (Obsv. 25) En las vigencias 2012 y 2015, no se suministró dotación (vestido y calzado), a funcionarios de la Contraloría.

- *Se solicitó certificar durante las vigencias 2012 a 2015, si se contrató el servicio de suministro y/o dotación de uniformes para los funcionarios, periodicidad de los mismos, a quiénes fue dirigido y copia del recibido a satisfacción.*

De acuerdo con información suministrada mediante oficio radicado No. 160.09.02.2563 del 03 de octubre de 2016 y lo verificado en el trabajo de campo, se observó que durante las vigencias 2012 y 2015, el ente de control no entregó dotación a los funcionarios de planta que de acuerdo con la norma tenían derecho, situación que va en contraría a lo establecido en el art. 6º y 209 de la Constitución Política, art. 1º de la Ley 70 de 1988 y el art. 1º del Decreto 1978 de 1989. Situación que obedeció a la inobservancia de la norma, y que ocasionó el incumplimiento de las disposiciones generales. Dicha conducta se presume que se incurrió en las conductas descritas en el Numeral 1 del artículo 34 y 35 de la Ley 734 del 2002.

En razón a lo expuesto se configura ***un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.***

- **Sin facultades del Consejo de Palmira para cambiar en el año 2015 el cargo de asesor de control interno 105-02 a Jefe oficina Asesora control interno 115-03- Resolución 28/2008 y Resolución 1/2015.**

Se solicitó a la entidad, suministrar copia del acto administrativo por medio del cual el Concejo Municipal de Palmira facultó al ente de control, para realizar el cambio durante la vigencia 2015, del cargo de Asesor de control interno 105-02 a Jefe oficina asesora control interno 115-03 – Resolución 28/2008 y Resolución 1/2015.

Sin facultades del Consejo de Palmira para cambiar en el año 2015 del cargo de jefe oficina sistemas 115-03 al de Asesor informática 105-02 – resolución 28/2008 y resolución 1/2015.

Se solicitó suministrar copia del acto administrativo por medio del cual el Concejo Municipal de Palmira facultó al ente de control, para realizar el cambio durante la vigencia 2015 del cargo de jefe oficina sistemas 115-03 al de Asesor informática 105-02 – resolución 28/2008 y resolución 1/2015.

Sin facultades del Consejo de Palmira para cambiar en el año 2015 a los cargos de Jefe oficina sistemas 115-03, Asesor informática 105-02, asesor de control interno 105-02, Jefe oficina asesora control interno 115-03 – resolución 28/2008 y resolución 1/2015.

Se solicitó suministrar copia del acto administrativo por medio del cual el Concejo Municipal de Palmira facultó al ente de control, para realizar el cambio durante la vigencia 2015 a los cargos de Jefe oficina sistemas 115-03, Asesor informática 105-02, asesor de control interno 105-02, Jefe oficina asesora control interno 115-03 – resolución 28/2008 y resolución 1/2015.

Conforme a las tres preguntas se evidenció lo siguiente:

La Contraloría expidió la Resolución No. 001 del 2005, en la cual se consignan los cargos por niveles, códigos y grados, conforme a lo establecido en el Decreto No. 785 de 2005, y el Acuerdo No. 021 de 2008 aún vigente, verificados los actos administrativos y comparados frente a las normas citadas, se presume que éstos gozan de validez y se encuentran ajustados a la legalidad.

- **Extralimitación de funciones del funcionario de control interno por**

firmar papeles públicos como jefe de oficina entre 2012 a 2015 siendo asesor- resolución 28/2008 y resolución 1/2015.

La entidad suministró información relacionada con las operaciones y actividades desarrolladas por la Oficina de Control interno, evidenciándose la elaboración de informes de evaluación de las dependencias, realización de auditorías internas, planes de mejoramiento, ajustados a la norma.

- **No gravamen, no retención, no declaración, no reporte, no pago de estampillas por todos los actos de posesión, constancias expedidas y contratos de los años 2012 a 2015.**

Sobre el particular, dentro del presente informe se dejó como Observación No. 2 dentro del proceso contable, en los siguientes términos:

“Observación No. 2 Proceso Contable y Tesorería No retención de gravamen estampillas Pro-Hospital Departamental Universitario. En la evaluación del proceso Financiero se certificó por parte de la entidad “Que revisado los contratos del 2012 al 2015 no se encontraron soportes del pago de las estampillas” y en el archivo de gestión, “no se evidencia pago o recaudo por concepto de estampilla pro hospitales por lo que se revisó el libro de diario y el mayor y balance por este periodo y la cuenta contable por este concepto no estaba creada”. Por lo cual se evidenció omisión de la liquidación de los valores que debieron ser deducidos en los actos, contratos o documentos gravados, por cobro y retención de la Estampilla Pro Hospital Departamental Universitario, por parte de la Contraloría Municipal en su obligación como agente retenedor en los periodos gravables entre el mes de abril de 2012 hasta julio de 2016, fecha en la cual inició los descuentos.

Se tiene como antecedentes que el Departamento del Valle del Cauca a través de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria – Dirección Técnica de Gestión de Fiscalización, requirió mediante oficio No.0192.52.07.207339 de abril 15 de 2016, al ente de control por no cumplir con su obligación de declarar y pagar la estampilla Pro-hospital Universitario por los periodos gravables mayo a diciembre 2012, enero a diciembre de 2013, enero a diciembre de 2014, enero a diciembre de 2015 y enero a marzo de 2016. De igual forma liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad, lo anterior sin perjuicio de los intereses de mora por cada día calendario de retardo en el pago, contados a partir del vencimiento del plazo para declarar y hasta la fecha de presentación.

Se desprende de lo anterior, posible vulneración de los artículos 6° por omisión y 209 principio de eficacia de la Constitución Política, numerales 1 de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, régimen de deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos, incumpliendo las obligaciones como agente retenedor, al no retener y liquidar oportunamente los gravámenes correspondientes al pago de estampillas, de acuerdo con lo dispuesto en las Ordenanzas así relacionadas:

- No. 352 de 23 de marzo de 2012, arts. 4 y 13, que modificó el art. 186 y 194 de la Ordenanza No. 301 de 30 de diciembre de 2009.
- Artículo 288 de la Ordenanza 397 de diciembre 18 de 2014

A la fecha el ente de control no ha determinado, ni liquidado, ni presentado, los valores dejados de descontar por concepto de la citada estampilla, acción que mediante Auto de inspección tributaria No. 227923 de septiembre 7 de 2016, se encontraba en trámite en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Dpto. del Valle del Cauca.

Dicha omisión evitó el recaudo oportuno de los dineros con destino al Hospital Universitario Departamental afectando los intereses de la salud de la región

- **No. de actos motivados no justificados, no soportes contables, no soportes presupuestales y no claridad de la destinación final de los recursos de los traslados créditos contra créditos por más de \$168 millones en el año 2015.**

La AGR solicitó certificación si existen actos motivados, justificados, soportes contables, soportes presupuestales y claridad de la destinación final de los recursos de los traslados créditos contra créditos por más de 168 millones en la vigencia 2015.

Se observaron las 16 resoluciones de soportes de créditos y contra créditos por valor de \$184.575.953, realizados en la vigencia 2015, por traslados presupuestales evidenciándose que en el considerando de todas las resoluciones la motivación fue la misma, reiterativa y con ausencia de la justificación de las necesidades por cada rubro, así: “... *Con el fin de atender los gastos de funcionamiento prioritarios.*”

Se efectuaron traslados de los gastos personales a gastos generales por \$37.033.520 (2% del presupuesto inicial aprobado), traslados internamente entre gastos personales \$64.517.766 (4% del presupuesto inicial aprobado), e internamente entre gastos generales \$13.810.467, (9% del presupuesto inicial), como se puede observar los gastos personales no fueron debidamente programados al tener que trasladar de gastos personales a generales, siendo partidas con diferente destinación.

El Acuerdo No.108 de diciembre 4 de 1996 Estatuto Orgánico del presupuesto de Palmira en su artículo 28 define los gastos de funcionamiento en servicios personales, gastos generales, gastos de operación comercial y transferencias¹⁶, confirmando que el traslado de partidas presupuestales de gastos personales a generales no fue motivado.

Los recursos fueron destinados y ejecutados de acuerdo a la Resolución No. 001 de enero 7 de 2015 y 002 de la misma fecha, que desglosó el presupuesto en

¹⁶ “Artículo 28.- *Gastos de Funcionamiento.*

Corresponde a todas la erogaciones necesarias para el normal funcionamiento de los órganos incorporados en el presupuesto general de municipio, correspondientes a:

1. *SERVICIOS PERSONALES.* Remuneración por la prestación de servicio del personal de planta, a través de las distintas formas de vinculación previstas por la Constitución Política y la ley. Incluye el pago de las prestaciones sociales, de los contratos o de los pactos y convenciones colectivas de trabajo.

2. *GASTOS GENERALES.* Comprende los pagos por concepto de gastos necesarios para el normal funcionamiento de la entidad. (...).”

partidas individuales de acuerdo al clasificador del Municipio, apropiándolas de conformidad con el programa anual mensualizado de caja- PAC.

Se considera que los traslados presupuestales surten una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estarían evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, sin embargo, su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.

Conclusión. Es importante que la entidad al efectuar los traslados, en los actos administrativos justifiquen las necesidades de realizar dicho créditos y contra créditos invocando las normas que facultan su realización.

2.17 SISTEMA DE CONTROL INTERNO

En el proceso contable, La Contraloría adjunto el informe de control interno contable, elaborado de acuerdo a la normatividad vigente, con una calificación de un rango adecuado. Para la elaboración del informe se tomó como soporte la Resolución 357 de 2008.

En el proceso Presupuestal. Existió coherencia de la información presupuestal y la rendición de la cuenta excepto los requerimientos de corrección y aclaración. Cuentan con Manual de funciones y de procedimientos. Las transacciones verificadas en la muestra fueron debidamente documentadas y los documentos controlados, según el sistema de registro presupuestal.

Se ejecutó el Plan de Capacitación y se dio cumplimiento al parámetro del 2% sobre el presupuesto establecido en el art. 4° de la Ley 1416 del 2010, se presentó eficacia del ingreso; sin embargo, en la ejecución presupuestal de los egresos se presentaron inadecuados registros que generaron observaciones por cambio de destinación de los recursos y por ausencia de motivación que soporte los traslados presupuestales.

En el proceso de contratación. El ente de control durante la vigencia auditada 2015, no incluyó el proceso de contratación dentro del control interno de la entidad. No se encontraron debidamente organización de los archivos de los contratos seleccionados en la muestra, de acuerdo a la TRD adoptada por la entidad.

En participación ciudadana se evidenció oportunidad en el trámite de los requerimientos evaluados. El procedimiento interno se encontró actualizado de acuerdo con la normatividad vigente.

En el proceso auditor se aplicaron por parte de los equipos auditores los lineamientos metodológicos de la Guía de auditoria adoptada por el órgano de control para el desarrollo del proceso, excepto en los casos de observaciones formuladas en el presente informe.

2.18 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Realizado el seguimiento al Plan de mejoramiento, dentro de los procesos involucrados en la mejora, se pudo evidenciar lo que se muestra en la siguiente tabla;

Tabla No. 56-Seguimiento Plan de Mejoramiento 2014

| Observaciones formuladas por la AGR. | No. de Hallazgo | Acciones correctivas | Conclusión de la AGR. Seguimiento en auditoría regular vigencia 2015 |
|--|-----------------|---|--|
| PROCESO CONTABLE. | | | |
| La entidad presento los Libros Oficiales, los cuales presentaban diferencias con los estados financieros en las cuentas de pasivos, patrimonio, ingresos y la cuenta de cierre contable generando incertidumbre de un 58% y 66% respectivamente. | 1 | <p>a-Revisar la parametrización del total de las cuentas y ajustar las que presenten parametrización errónea.</p> <p>b-Para la vigencia 2016 el procedimiento financiero incluirá la aplicación de un control sobre los permisos de usuario del aplicativo IAS en los módulos de contabilidad, nomina, tesorería, que permita mitigar el riesgo de error humano en el ingreso de datos e identificar responsables del uso y manejo de las cuentas.</p> <p>c-Durante el 2016 la Oficina Financiera solicitará a la Oficina Asesora de Informática, Control y Calidad se haga copia de seguridad de la información con una periodicidad semanal, la cual reposara en lugar que garantice su conservación.</p> | <p>a-Se anexa oficio No. 110-09—01-2818 del 01 de diciembre de 2015, mediante el cual la Contraloría Municipal solicita la investigación disciplinaria contra el jefe del proceso financiero.</p> <p>b-Con corte al 31 de diciembre de 2015 se corrigió en el aplicativo IAS (Sistema Administrativo y Financiero Integrado), la parametrización de las cuentas pasivos, patrimonio, ingresos y cierre contable.</p> <p>c-En febrero de 2016, con autorización de la AGR quien habilitó los candados se procedió a corregir las cuentas pasivos, patrimonio, ingresos y cierre contable de las vigencias 2014 y 2015, lo cual quedó registrado en el SIA Misional. Ejecución: 100%.</p> |
| En las cuentas 140104 sanciones con un saldo de \$520.036 miles, cuenta 8315 activos retirados con un saldo de \$521.247 miles no presentan saldos reales. | 2 | Depurar las cuentas del catálogo de cuentas aplicables a la contraloría municipal de Palmira. | <p>Según nota interna contable 2015 – 119 de nov 30 de 2015 para depurar cta 140104 sanciones se trasladó saldo de \$20.036 miles a la cta 29050501 Depósitos garantías procesos, según análisis de razonabilidad realizado. Ejecución: 100%.</p> |
| Se observaron diferencia en el formato F1, | | a-Se realizó la revisión en las | a-Se anexa Libro Mayor y |

| | | | |
|---|----------|---|---|
| <p>en las cuentas de pasivo, patrimonio, ingreso y cuentas de orden, así como en el formato 23.</p> | <p>3</p> | <p>cuentas de mayor y Balance de la Contraloría, procediendo a hacer la corrección inmediata en el aplicativo Contable.</p> <p>b-Teniendo en cuenta que el Hallazgo 7 también está relacionado con diferencias en el Formato 23, la parametrización, depuración de cuentas, conciliaciones y verificación de saldos hecha a las cuentas del catálogo de cuentas aplicables a la Contraloría Municipal de Palmira es una acción válida para este hallazgo también.</p> | <p>Balance con su respectiva corrección en la parametrización de las cuentas 2, 3, 4 y cierre de la cuenta 59.</p> <p>b-Se anexa libro mayor y balance con su respectiva corrección en la parametrización de cuentas</p> <p>Ejecución: 100%.</p> |
| <p>Se observaron diferencias al comparar los saldos de la cuenta 9120 Litigios y Demandas, por valor de \$518.902 y el formato 23 controversias judiciales en la columna cuantía inicial por valor de \$464.956 miles se observa una diferencia de \$53.946 miles. Los saldos de las cuentas: 140104 Sanciones con un saldo de \$20.036 miles, Cuenta 8315 Activos Retirados con un saldo de \$521.247 miles, no presentan saldos reales generando incertidumbre en lo reportado, por no contar con soportes de contabilidad con su desagregación e identificación que lo respalde. El Software Contable Solución Sistema IAS genera en algunos reportes nombres de entidades diferentes a la Contraloría Municipal de Palmira, ocasionando falta de confiabilidad en la información reportada.</p> | <p>4</p> | <p>a- Se procederá a parametrizar las cuentas del Catálogo de las cuentas aplicables a la Contraloría Municipal de Palmira, depurando y verificando el saldo de las mismas conciliando las que sea necesaria.</p> <p>b-Durante la vigencia 2016 la Contraloría Municipal de Palmira solicitara al proveedor del software que de acuerdo a la nueva imagen corporativa de la entidad todos los formatos, reportes y registros, que genera el aplicativo IAS, estén identificados con el respectivo logo, NIT y demás elementos de la Contraloría Municipal de Palmira.</p> | <p>a- Se anexa Libro Mayor y Balance con su respectiva corrección en la parametrización de las cuentas 2, 3, 4 y cierre de la cuenta 59.</p> <p>Según nota interna contable 2015 – 119 de nov 30 de 2015 para depurar cta 140104 sanciones se trasladó saldo de \$20.036 miles a la cta 29050501 Depósitos garantías procesos, según análisis de razonabilidad realizado.</p> <p>b- Se solicita a la Gerencia Seccional incorporar al Plan de Mejoramiento esta acción de mejora complementaria.</p> <p>Ejecución: 100%.</p> |
| <p>PROCESO CONTRATACION</p> | | | |
| <p>Los contratos 03,016 de 2014 fueron perfeccionados en el mes de enero de 2014 y el reporte de los antecedentes y requerimientos judiciales es del mes de junio de 2014 y en el contrato 029 de 2014 no se encontró el soporte de antecedentes y requerimiento judiciales del contratista.</p> | <p>5</p> | <p>La Contraloría a través de la Oficina administrativa vigilará y convalidará oportunamente que todos los contratos contengan entre otros, la información relacionada con los antecedentes judiciales.</p> | <p>De la muestra evaluada en la vigencia 2015, se encontró acorde con las acciones correctivas tomadas por la Entidad.</p> <p>Ejecución: 100%</p> |
| <p>En seis de los 12 contratos auditados (012,013,014,016,027 y 029 de 2014) se observó que fueron cargados a la pagina web del SECOP pero fuera del término, adicionalmente no publicaron las modificaciones de los contratos números 013 y 016 de 2014.</p> | <p>6</p> | <p>La Entidad emitió Oficio No. 110-09-01 2819 del 1 de diciembre de 2015 fijando parámetros y acciones con respecto a la publicación de los procesos contractuales en e portal único de contratación estatal SECOP</p> | <p>La aplicación de las acciones correctivas se encuentra en trámite, en tal sentido dentro de la muestra auditada se reflejó el incumplimiento la misma. En ejecución del 11 al 31 de diciembre de 2015. La acción continúa en trámite.</p> |
| <p>PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL</p> | | | |
| <p>No se decretaron medidas cautelares sobre los procesos con código de muestra No. 001, 002</p> | <p>7</p> | <p>Se solicitó embargo de remanentes en los procesos de código de muestra 001 y</p> | <p>Las acciones de mejora se cumplieron en un 100%</p> |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | | 002 con MI. No. 370-234034 y 378-104748, donde registra embargo de la DIAN y se decretó embargo sobre las cuotas partes en los inmuebles con MI No .370-563807 y 370-506675. | |
| CONTROVERSIAS JUDICIALES | | | |
| No ejercieron la defensa técnica al no prestar los alegatos de conclusión en un proceso de la muestra. | 8 | Se tomaron los correctivos contratando un abogado externo que represente a la entidad en las diferentes etapas procesales de las controversias, se inició proceso disciplinario Rad. ID-05-2013. | Se observó el cumplimiento del 100% en la ejecución. |

Las acciones de mejoramiento que se encuentran en trámite se incluirán en el nuevo Plan de Mejoramiento que formule la Entidad.

3 TABLA CONSOLIDADA DE OBSERVACIONES DE AUDITORIA

| ESCRITO DE CONTRADICCIÓN DEL SUJETO VIGILADO | CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR |
|---|--|
| <p>Observación No.1 Proceso Contabilidad y tesorería Saldos inconsistentes en la cuenta 8361 Responsabilidades en proceso ante autoridad competente. Los saldos de la cuenta Responsabilidades en proceso ante autoridad competente presentó saldos inactivos por \$520.377 miles, que no coincidieron con los valores del informe reportado por la oficina asesora y de procesos por cobro coactivo vigencia 2015 por valor de \$429.930 miles. Lo anterior no se ajustó a lo establecido en los párrafos 127 y 130 del numeral 9.1 Normas Técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales del Plan General de Contabilidad Pública¹⁷ al no dar cumplimiento al art. 2º de la Resolución No. 357¹⁸ de 23 de julio de 2008, Procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable Núm. 3.1 Depuración contable permanente y sostenibilidad de la Contaduría General de la Nación¹⁹. Situación que generó una información sin las características cualitativas de confiabilidad.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <ul style="list-style-type: none"> Durante la etapa de trabajo de campo del ejercicio auditor, se adelantaron las acciones necesarias para conciliar los saldos de la cuenta 8361 Responsabilidades en proceso ante autoridad competente. En ese senti- | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>La entidad no desvirtúa lo evidenciado en trabajo de campo.</p> |

¹⁷ 127. Atendiendo a las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información contable pública, las condiciones para el reconocimiento de las transacciones, hechos y operaciones de la entidad contable pública, son:

130. Que la magnitud de la partida pueda ser medida confiablemente en términos monetarios o expresada de manera clara en términos cualitativos, o cuantitativos físicos.

¹⁸ Art. 2 El procedimiento para la implementación de controles al proceso contable público deben ser aplicado por los entes públicos incluidos en el ámbito de aplicación de Régimen de Contabilidad Pública, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 354 de 2007 y en las demás normas que la modifiquen o la sustituyan.

¹⁹ Las entidades contables públicas cuya información contable no refleje su realidad financiera, económica, social y ambiental, deben adelantar todas las veces que sea necesario las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados, informes y reportes contables, de tal forma que estos cumplan las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública

do, se procedió a identificar a que correspondían esos saldos inactivos por \$520.377 miles, encontrando en el Auxiliar de la cuenta que reposa en los archivos del software contable anterior, el detalle de los conceptos registrados los cuales corresponden a PAS y PRF. Lo anterior lleva a concluir que son saldos que no deben ser registrados en nuestra contabilidad pues es la entidad afectada quien debe registrarlos. Dicha información fue confirmada por la Oficina Asesora Jurídica y de Procesos mediante oficio 2797 de fecha 25 de octubre 2016. Una vez recibida la confirmación, La oficina Financiera procedió a Realizar la nota de Ajuste Nro. 204 con autorización del Sr. Contralor (E). Se anexa Nota de Contabilidad y oficio enunciado.

- Vale aclarar que es la Oficina asesora jurídica y de procesos quien suministra a la Oficina Financiera para que se proceda a su respectivo registro o ajuste, la información de las Responsabilidades en los procesos ante autoridad competente (En el Balance cuenta 8 - Cuentas de orden deudoras), Responsabilidades Contingentes, litigios y Demandas (En el Balance cuenta 9 - cuentas de orden acreedoras) de la Entidad.
- Por cuanto las Normas Técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales del Plan General de Contabilidad Pública, tiene un acápite especial en relación a las **cuentas de orden**, donde se debe recordar que son uno de los instrumentos que utiliza la Contabilidad para clasificar los elementos u operaciones que realiza una Entidad y que no modifican su estructura financiera. Estas se utilizan generalmente para registrar un movimiento de valores cuando este no afecte a los Estados Financieros de la Entidad.

Así las cosas las cuentas de orden registran valores reales de la Entidad, pero no afectan de manera directa ni modifican las cuentas de Balance General y del Estado de Resultados, o sea todo el grupo de cuentas que conforman los Estados Financieros (Activos, Pasivos, Capital, Ingresos, Costos y Gastos), lo que significa que son la representación de valores contingentes (Derechos y obligaciones contingentes) que nos sirven para efectos de controles administrativos o recordatorios.

En los números 307 y 308 de las normas técnicas, se establece lo siguiente:

“(…) 307. Noción las cuenta de orden deudoras y acreedoras representan la estimación de hechos o circunstancias que pueden afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la Entidad Contable Pública, así como el valor de los bienes derechos y obligaciones que requieren ser controlados. También incluye el valor originado en las diferencias presentadas entre la información Contable Pública y la utilizada para propósitos tributarios.

308. los Hechos que puedan afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública deben reconocerse por el valor estimado, determinado mediante metodologías de reconocido valor técnico, **el cual es susceptible de actualizarse periódicamente**. Por su parte, el reconocimiento de los bienes, derechos y obligaciones registrados para control administrativo debe efectuarse por el valor en libros y actualizarse de acuerdo con las normas específicas aplicables tanto a los activos como a los pasivos según corresponda, (….)” (negritas fuera de texto).

En dicho sentido es parcialmente cierto que no exista una debida conciliación de unos valores entre la Oficina Asesora jurídica y de procesos, y el Proceso Financiero, pero dicho hecho no genera un incumplimiento a la norma técnica, por cuanto tal como lo establece la norma esto no afecta el balance, dado que dichos valores son susceptibles de actualizarse en este caso conciliarse.

La Contraloría en su respuesta de contradicción confirmó que el saldo del libro auxiliar se encontraba inactivo desde diciembre de 2013, corroborando la falta de conciliación entre contabilidad y la oficina asesora y de procesos por cobro coactivo.

No obstante, haber presentado el anexo de la copia del Documento: NOC 2016 204 de octubre 31 de 2016 donde se registró un crédito al saldo de la cuenta 836102 Responsabilidad en proceso ante autoridad competente por valor de \$520.377.109, ajuste que anuló el citado valor del saldo de acuerdo con el oficio Núm. 150-09-01 2797 de octubre 25 de 2016 de la Oficina Asesora Jurídica y de Procesos, que informó *“que la confirmación de saldos en Proceso de Responsabilidad Fiscal y Administrativos Sancionatorios no son objeto de registro contable por parte de la Contraloría Municipal de Palmira ; estos se encuentran registrados en la entidad que sufre el detrimento, ya que cuando se apertura un Proceso Fiscal se informa al Ente de control, lo propio se hace cuando se dicta Fallo con Responsabilidad Fiscal porque les afecta su presupuesto (…)”*.

Respecto a la conciliación parcial, se recuerda y reitera que en las Notas de carácter específico a los estados contables básicos, rendidos en la cuenta a diciembre 31 de 2015 y aclarados y corregidos en septiembre 27 de 2016, excluyen en la Nota 7. Deudoras de Control, lo revelado inicialmente en la rendición de cuenta en la Nota 10. Cuentas de Deudoras. Deudoras de Control. “(…) igualmente registra los procesos de cobro coactivo y los procesos de responsabilidad fiscal que actualmente adelanta la entidad” (subrayado fuero de texto). Lo anterior sin ninguna aclaración al respecto, pues el saldo fue corregido en octubre 31 de 2016, fecha posterior a la aclaración y corrección de las citadas notas de carácter específico. Si la nota 10, se compara con el oficio Núm. 150-24-2551 de septiembre 30 de 2016, informe presentado por la Oficina Asesora Jurídica y de procesos por cobro coactivo vigencia 2015 donde se informó que los procesos de responsabilidad fiscal y administrativos sancionatorios, se encuentran en recaudo a través de los Procesos de Cobro coactivo por valor de \$429.930 miles, evidenciando de esta manera valores diferentes a los

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No.1 No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Por cuanto las Normas Técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales del Plan General de Contabilidad Pública tienen un acápite especial en relación a las **cuentas de orden**, donde se debe recordar que son uno de los instrumentos que utiliza la Contabilidad para clasificar los elementos u operaciones que realiza una empresa y que no modifican su estructura financiera. Estas se utilizan generalmente para registrar un movimiento de valores cuando este no afecte a los estados financieros de la entidad.

Así las cosas las cuentas de orden registran valores reales de la empresa, pero no afectan de manera directa ni modifican las cuentas de Balance General y del Estado de Resultados, o sea todo el grupo de cuentas que conforman los Estados Financieros (Activos, Pasivos, Capital, Ingresos, Costos y Gastos), lo que significa que son la representación de valores contingentes (Derechos y obligaciones contingentes) que nos sirven para efectos de controles administrativos o recordatorias.

En los números 307 y 308 de las normas técnicas, se establece lo siguiente:

“(…)307. Noción. Las cuentas de orden deudoras y acreedoras representan la estimación de hechos o circunstancias que pueden afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como el valor de los bienes, derechos y obligaciones que requieren ser controlados. También incluye el valor originado en las diferencias presentadas entre la información contable pública y la utilizada para propósitos tributarios.

308. Los hechos que puedan afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública deben reconocerse por el valor estimado, determinado mediante metodologías de reconocido valor técnico, **el cual es susceptible de actualizarse periódicamente**. Por su parte, el reconocimiento de los bienes, derechos y obligaciones registrados para control administrativo debe efectuarse por el valor en libros y actualizarse de acuerdo con las normas específicas aplicables tanto a los activos como a los pasivos, según corresponda. (…)” (**negritas fuera de textos**)

En dicho sentido es parcialmente cierto que no existe una debida conciliación de unos valores entre la oficina de cobro coactivo y administrativa, pero dicho hecho no genera un incumplimiento a la norma técnica, por cuanto tal como lo establece la norma esto no afecta el balance, dado que dichos valores son susceptibles de actualizarse, en este caso conciliarse.

Es necesario establecer igualmente que dentro de la entidad existen funciones compartidas entre las Oficinas Jurídica y la de Procesos y de jurisdicción Coactiva, encargada de cuantificar el valor de las responsabilidades en los proceso o contingencias de la entidad, y esta a su vez con la Oficina Financiera y Tesorería, encargada de registrar tales valores en la contabilidad de la entidad, por lo cual en los eventos de pagos o conciliaciones internas, se realizan ajustes razonables a las cifras y registros contables, que como lo establecen las normas pueden ser actualizadas de manera periódica, por ende por la tecnicidad de cada una de las áreas se presentan valores estimados que no fueron debidamente conciliados, pero dicha situación en ningún momento ha generado una información sin las características cualitativas de confiabilidad de la información, dada su actualización que la norma permite por ende no afectaron de manera directa ni modificaron las

presentados en el Catálogo de Cuentas y Balance a diciembre 31 de 2015, confirmando la inexactitud de las cifras que según la Oficina Asesora y de Procesos se actualiza de manera semestral.

Se precisa y ratifica que durante la etapa de ejecución de la Auditoría por parte de la AGR, la Contraloría Municipal de Palmira no presentó la conciliación de los saldos de la **cuenta 8361- Responsabilidades en proceso ante autoridad competente**. Finalmente se anuló el saldo de la cuenta sin presentar la evidencia del seguimiento y control administrativo que se lleva a cabo con el registro en las entidades afectadas.

De acuerdo a los párrafos enunciados en la respuesta tanto de la Contraloría como de la Ex Contralora, se debe tener en cuenta además y para mayor comprensión lo manifestado en el mismo Plan General de Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación:

127. Atendiendo a las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información contable pública, las condiciones para el reconocimiento de las transacciones, hechos y operaciones de la entidad contable pública, son: (Subrayado fuera de texto).

128. Que se puedan asociar claramente los elementos de los estados contables (activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, costos y cuentas de orden), que son afectados por los hechos. (Subrayado fuera de texto).

311. Las cuentas de orden deudoras y acreedoras de control reflejan las operaciones que la entidad contable pública realiza con terceros pero no afectan su situación financiera, económica, social y ambiental, así como las que permiten ejercer control sobre actividades administrativas, bienes, derechos y obligaciones. Las cuentas de orden deudoras y acreedoras de control clasifican los bienes propios o de terceros y los derechos y compromisos sobre los cuales se requiere realizar seguimiento y control.(…)” (Subrayado fuera de texto).

Igualmente la entidad aceptó que no fueron debidamente conciliados los saldos, lo que ellos hicieron fue una acción correctiva, para que se elimine la causa se debe efectuar

| | |
|---|---|
| <p>cuentas de Balance General y del Estado de Resultados, o sea todo el grupo de cuentas que conforman los Estados Financieros (Activos, Pasivos, Capital, Ingresos, Costos y Gastos)., no generando hecho irregular por este motivo.</p> <p>Adicionalmente, durante la etapa de ejecución de la Auditoría por parte de la AGR, la Contraloría Municipal adelantó las acciones necesarias para conciliar los saldos de la cuenta 8361- Responsabilidades en proceso ante autoridad competente. Finalmente se concilió y se realizaron las notas respectivas para subsanar tal situación.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita retirar la observación</p> | <p>una acción de mejora que prevenga en el futuro los hechos descritos en la presente observación.</p> <p>De acuerdo con lo expresado la observación se mantiene, y se configura hallazgo administrativo.</p> |
| <p>Observación No. 2. Proceso de Contabilidad y tesorería. No retención de gravamen estampillas Pro-Hospital Departamental Universitario. Se evidenció omisión de la retención y liquidación de los valores que debieron ser deducidos por cobro y retención de la Estampilla Pro Hospital Departamental Universitario, por parte de la contraloría Municipal en su obligación como agente retenedor en los periodos gravables entre el mes de abril de 2012 hasta julio de 2016, al no retener oportunamente los gravámenes de estampillas, posiblemente vulneraron los artículos 6° por omisión y 209 principio de eficacia de la Constitución Política, incurriendo presuntamente en la conducta que trata los numerales 1 de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, régimen de deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos. Incumpliendo lo dispuesto en las Ordenanzas así relacionadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No. 352 de 23 de marzo de 2012, el art. 4 y art. 13, que modificó el art. 186 y 194 de la Ordenanza No. 301 de 30 de diciembre de 2009 y el art. 288 de la Ordenanza 397 de diciembre 18 de 2014. <p>A la fecha la entidad no ha elaborado la liquidación de lo adeudado, acción que se encontraba en trámite en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Dpto. del Valle. Omisión que evitó el recaudo oportuno de los dineros para los hospitales Universitarios afectando los intereses de la salud de la región.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>Según el Manual del Proceso Auditor V7 (página 22) ítem 4.2 sobre planeación de la auditoria en la justificación del ejercicio de auditoría, se plantean de manera concreta los argumentos que sustentan la realización de la auditoría. Entre otras razones se pueden mencionar: cumplimiento a la programación del PGA, interés público, denuncias ciudadanas, ejercicio de seguimiento. Así mismo, se deben establecer claramente aspectos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entidad auditada - Procesos o temas a auditar - Periodo a auditar - Tipo de auditoría y sistemas de control fiscal a utilizar <p>Lo anterior permite establecer el alcance de la actuación auditora en otras palabras el periodo a examinar, tal y como la Auditoría General de la Republica lo confirma en oficio 20162120029851 mediante el cual informa que: "La Auditoría General de la Republica en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 274 de la Constitución Política y el Decreto Ley 272 de 2000 y la Sentencia C-1339 y su correspondiente PGA 2016, realizara Auditoría Regular a la Contraloría Municipal de Palmira a través de esta Gerencia Seccional III, para evaluar la Gestión realizada en la vigencia 2015". (resaltado propio)</p> <p>De lo anterior, ha de notarse que la observación supera el alcance mismo de la auditoria toda vez que involucra situaciones de vigencias diferentes a las establecidas en el alcance de la misma, inclusive, involucra la vigencia que corre en posible contravía del principio de control posterior y selectivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vale anotar que la Ordenanza 397 de diciembre 18 de 2014 (tiene vigencia a partir del 1 de enero de 2015), por la cual se establece el Estatuto Tributario y de Rentas del Departamento del Valle del Cauca no estableció un procedimiento de cobro y la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>Respecto a la ejecución de las auditorías que en su momento hubiesen podido abarcar la evaluación de la omisión de la retención y liquidación de los valores que debieron ser retenidos por cobro y retención de la Estampilla Pro Hospital Departamental Universitario, por parte de la contraloría Municipal de Palmira, en su obligación como agente retenedor en los periodos gravables entre el mes de abril de 2012 hasta diciembre 2014 y enero a julio de 2016, no constituye justificación para que hoy la entidad pretenda valerse del principio de confianza legítima, manteniendo la intangibilidad de la omisión en las operaciones de las obligaciones de agente retenedor, que no fueron objeto de pronunciamiento expreso por parte de la AGR en los periodos citados, puesto que los ejercicios anuales de auditoría no son la última instancia de evaluación por parte de nuestra entidad quien conserva la competencia para la presunción de las faltas disciplinarias, mientras no haya operado el fenómeno de la prescripción. El control fiscal es una función pública ejercida en forma posterior y selectiva.</p> <p>Además la entidad tuvo conocimiento del oficio enviado por la AGR de septiembre 20 de 2016, recibido por la Contraloría mediante radicado Nro. 1709 de la misma fecha donde</p> |

no adelanto ninguna acción en materia de cobro persuasivo, de planificación y gestión de recaudo ni de vigilancia o control para optimizar el mismo, tal como lo establece los Numerales 2 y 20 del Artículo 65 del Decreto Departamental 1650 de 2012; no obstante lo anterior, la Contraloría Municipal de Palmira durante la vigencia 2016 previo concepto de la Oficina Asesora Jurídica No. 001 de 2016 procedió a dar inicio a la parametrización en el software contable, recaudo, declaración y pago de la estampilla Pro-hospitales.

- Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que el Capítulo III Artículo 13 Numeral 3 tanto del Manual de Funciones de la Contraloría Municipal de Palmira vigente hasta el mes de mayo de 2015 como en el vigente a partir de esa fecha (Resoluciones Reglamentarias No. 028 de 2008 y 001 de 2015 respectivamente) establecen el deber del Contralor Municipal de fijar y adoptar las políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la entidad en desarrollo de su autonomía y en el Numeral 13 establece que debe ordenar los gastos de la entidad sin perjuicio de las delegaciones que considere conveniente para la buena marcha de la entidad de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.
- Ahora bien, frente a este tema es importante establecer que aún no se evidencia una afectación a los intereses de la salud de la región, al respecto es importante recordar el concepto 2014 EE0092164 de la Contraloría General de la República, que sirve de fundamento para establecer que el presunto daño no se ha materializado pues la omisión no fue en forma dolosa o culposa para ser considerado que se violó una conducta disciplinaria,
- Resulta claro que la administración anterior como la presente actuaron bajo el principio de la buena fe al momento de decidir sobre el manejo dado a la contribución en mención, pues no recibieron en ningún momento conminación alguna por parte del ente competente en la materia; tanto así que cuando esto ocurrió se adelantaron las acciones inmediatas que la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria ha requerido, encontrándose en estos momentos dicho ente, evaluando la certeza de la presunta afectación y será este una vez agote todas las etapas de la inspección fiscal quien determine si hubo o no argumentos para cobrar, exonerar o sancionar, surtidos previamente todos los trámites pertinentes. De dichas acciones tuvo conocimiento el equipo auditor durante la etapa de campo.
- Con base en lo anterior y ante la duda razonable de los hechos que dan lugar a la presente observación, la Contraloría Municipal de Palmira ha decidido elevar las consultas pertinentes a los entes competentes, a fin de tener la absoluta certeza sobre los hechos que dan lugar a la misma, dados los criterios tenidos en cuenta por la anterior administración para no hacer el respectivo recaudo, como también que desde el año 2012 al 2016 no se había presentado requerimiento alguno, ni cobro persuasivo por parte de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Departamento del Valle.
- De otra parte no se tiene conocimiento de observación u hallazgo, por parte de la AGR para las vigencias

se presentó requerimiento de la información en las cuales figuró: Se informe las estampillas autorizadas y obligadas a retener a nivel municipal y/o Departamental, y la normatividad de soporte (aplicación de la Ley 465 de 2001 y demás relacionadas con estampillas).

Como se puede evidenciar, lo solicitado se requirió para el cumplimiento de la revisión de la muestra enunciada en el Memorando de planeación, se estableció en la Página 16, 3.5.1. Muestra de auditoría seleccionada Proceso contable y presupuestal: “*Los documentos y soportes de contabilidad, tesorería y presupuesto (comprobantes de pago de diciembre de 2015); se verificará los pagos selectivamente de las cuentas por pagar 2014 y 2015 (...)*”. Se precisa que en respuesta a lo requerido la Jefe de Oficina Financiera remitió la información mediante oficio 170.09.02 2435 de septiembre 22 de 2016, que inicialmente no presentaba el requerimiento ordinario para declarar No. 207339 de abril 15 de 2016, donde la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria - Dirección Técnica de Gestión de Fiscalización de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, requirió a la Contraloría cumplir con la obligación de declarar y pagar la estampilla Pro Hospitales Universitarios por los periodos mayo a diciembre de 2012, enero a diciembre de 2013, 2014, 2015 y enero a marzo de 2016, situación que fue tratada con el señor Contralor encargado, y que fue atendida citando y anexando copia del referido requerimiento ordinario para declarar.

De igual manera el 27 de octubre de 2016, mediante Oficio Nro. 0190-3542-235512 la Gerente de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Departamento del Valle del Cauca, informó que la Contraloría del Municipio de Palmira, no ha presentado ninguna declaración de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios por los periodos de mayo de 2012 a diciembre de 2015 y lo corrido del 2016, anexando copia del requerimiento para declarar No. 207339 del 15-04-2016

2012, 2013, y 2014 que cuestionen la no retención de gravamen estampilla Pro-Hospital Departamental Universitario por parte de la Contraloría Municipal de Palmira, hecho del todo relevante que debiera ser tenido en cuenta por el equipo auditor.

Por lo anteriormente expuesto, solicito se desestime la observación No. 2.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 2: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Lo primero que se debe señalar es que no hay un incumplimiento de lo establecido en las Ordenanzas así relacionadas: No.352 de 23 de marzo de 2012, el art. 4 y art.13, que modificó el art.186 y 194 de la Ordenanza No. 301 de 30 de diciembre de 2009 y el art. 288 de la Ordenanza 397 de diciembre 18 de 2014, dado que el órgano de control en los periodos 2012 hasta el 2015 obró con la convicción errada e invencible que las retenciones que estaba haciendo eran las que se exigían por parte del Concejo Municipal las cuales fueron publicadas por el mecanismo respectivo que el Concejo municipal de Palmira estableció y comunicó al Ente de control para que realizara la retención, situación que si se hizo en todas las ordenadas pues se esta cumpliendo con la retención que legalmente estableció el Concejo Municipal, mal se haría al descontar un tributo que no este adoptado por el concejo y que este no estuviera respaldado un el Acuerdo por ahí si existiría una extralimitación de funciones.

No se puede hablar de una omisión en el control por que el ente recaudador tiene la competencia para adelantar el respectivo proceso de cobro a quienes tienen la obligación de hacerlo, adicionalmente en ningún momento se recibió comunicación alguna, circular informativa, aviso de parte de la Gobernación del Valle a través de Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Dpto. del Valle y tampoco se hizo requerimiento alguno en los años 2012, 2013, 2014 y 2015 con relación a esta retención, y solo en el mes de septiembre de 2016 se comunicó a la Contraloría Municipal de Palmira que se iba adelantar la fiscalización del recudo de esta estampilla.

Igualmente en el periodo 2012-2015 no se informó a la Contraloría Municipal procedimiento de recaudo, consignación y pago de dicha retención que debía hacerse, en este caso se debe aplicar el principio de buena fe con que actuó la

y la Inspección Tributaria No. 227923 de 07-09-2016.

De esta manera se demuestra que no se superó el alcance mismo de la auditoría y se cumple con lo establecido en los arts. 5° y 8° de la Ley 42 de 1993²⁰

La Contraloría Municipal de Palmira durante la vigencia 2016 previo concepto de su Oficina Asesora Jurídica No. 001 de 2016 procedió a dar inicio a la parametrización en el software contable, recaudo, declaración y pago de la estampilla Pro-hospitales, actuación de la cual da reconocimiento y aceptación por parte de la entidad de control de las obligaciones como agente retenedor de la citada estampilla.

Dado que aún no se evidencia una afectación a los intereses de la salud de la región, el mismo concepto 2014 EE0092164 de la Contraloría General de la Republica, al respecto sirve de fundamento para establecer que la falta de recaudo de dicho tributo presuntamente puede tener connotaciones de tipo disciplinario:

“Recordamos que las estampillas son tributos de causación instantánea, es decir se causan en el momento en que se presenta el hecho o los hechos que lo generan, y la falta de recaudo de dicho tributo en principio puede tener connotaciones de tipo disciplinario y administrativo; (...).” (Subrayado fuera de texto).

“Damos respuesta a los problemas jurídicos manifestando que, el no recaudo del tributo, en principio, no constituye un presunto daño de tipo fiscal, pues se trata de una omisión que podría tener incidencia de tipo disciplinario y dar origen

²⁰ **Artículo 5°.** Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

Para el ejercicio del control posterior y selectivo las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes.

Artículo 8°. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. (Subrayado fuera de texto).

contraloría en las vigencias 2012-2015, como también la aplicación al principio de confianza legítima pues se actuó conforme a lo que se ha comunicado e informado por el Concejo Municipal y en ningún momento se manifestó adopción de dicha estampilla frente a la retención de los tributos pro - hospitales pues, de haberse efectuado, se hubiera acatado de manera inmediata dicha retención por parte de los servidores públicos de la Oficina Financiera, encargados de adelantar el procedimiento respectivo, como lo hicieron de manera efectiva e inmediata en los tributos pues se realizaron los descuentos y las retenciones debidamente aprobadas para el Municipio de Palmira.

Ahora bien, frente a este tema es importante informar que el manual de funciones y Procedimiento del Proceso Financiero. Versión 02 de la Contraloría Municipal de Palmira, se anexa 14 folios en página 5 del punto 7 descripción CONTABILIDAD de la actividad 2 Y 4 como también en el acápite DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES numeral 4, 16, 18, 19 y 25 es responsabilidad del Jefe de la Oficina Financiera, estableciéndolo también lo estableció en el manual de funciones Resolución No. 0001 del 2015 página 54 el numeral 25 donde claramente era el proceso financiero que le correspondía realizar la retención y deducciones legales, por consiguiente al no tener conocimiento de la retención por consiguiente no se efectuó el descuento y la retención, ya que como se explico anteriormente nunca se allego comunicación de la Gobernación del Valle y el Concejo Municipal de Palmira no las adopto por ser esta una ordenanza se debió haber realizado los actos administrativos correspondiente por el órgano competente en este caso el Concejo Municipal.

Por lo expuesto se establece que aún no se evidencia una afectación a los intereses de la salud de la región; al respecto es importante recordar el concepto 2014EE0092164 de la Contraloría General de la Republica, que sirve de fundamento para establecer que el presunto daño no se ha materializado pues la omisión no fue en forma dolosa o culpable para ser considerado que se violó una conducta disciplinaria. Por lo tanto, de manera respetuosa solicito que se **levante la observación** por no estar demostrado el dolo de la conducta y haberse actuado con la convicción errada e invencible que consagra los tipos de exclusión de las conductas disciplinarias.

a una corrección administrativa internamente dentro de la misma entidad". (Subrayado fuera de texto).

La Ordenanza No. 352 de marzo 23 de 2012 señala en su art.194 *Obligaciones de los agentes retenedores. 2.- Exigir, adherir y anular las estampillas físicas en los actos o documentos gravados.*

Parágrafo.- Los servidores públicos que omitieren el cumplimiento de lo establecido en el numeral 2° serán objeto de las sanciones disciplinarias fiscales y penales a que haya lugar de conformidad con las normas vigentes y responderán por los valores dejados de recaudar.

Referente al principio de la buena fe Sentencia C-840/01²¹ se tiene que al margen de la presunción que favorece a los particulares, las actuaciones de los funcionarios públicos deben atenerse al principio de constitucionalidad que informa la ley y al principio de legalidad que nutre la producción de los actos administrativos.

La Ley 645 de febrero 19 de 2001 señaló:

“Artículo 3°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la es-

²¹ PRESUNCION DE LA BUENA FE-Actuaciones de particulares / PRINCIPIOS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD-Actuaciones de servidores/ PRINCIPIOS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD- Protección de la ley y actos administrativos.

Bajo el criterio de que el principio de la buena fe debe presidir las actuaciones de los particulares y de los servidores públicos, quiso el Constituyente que sólo en el caso de los primeros ella se presuma. Por lo mismo, mientras no obre prueba en contrario, la presunción de buena fe que protege las actuaciones de los particulares se mantiene incólume. En cuanto a los servidores públicos no es que se presuma, ni mucho menos, la mala fe. Sencillamente, que al margen de la presunción que favorece a los particulares, las actuaciones de los funcionarios públicos deben atenerse al principio de constitucionalidad que informa la ley y al principio de legalidad que nutre la producción de los actos administrativos. Por consiguiente, podría decirse que la presunción de buena fe que milita a favor de los particulares, en la balanza Estado-administrados hace las veces de contrapeso institucional de cara a los principios de constitucionalidad y legalidad que amparan en su orden a la ley y a los actos administrativos.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Valor ético. De acuerdo con la doctrina el principio de la buena fe constituye pieza fundamental de todo ordenamiento jurídico, habida consideración del valor ético que entraña en la conciencia social, y por lo mismo, de la importancia que representa en el tráfico jurídico de la sociedad. Contenido ético que a su vez incorpora el valor de la confianza dentro de la base de las relaciones sociales, no como creación del derecho, que sí como presupuesto, con existencia propia e independientemente de su reconocimiento normativo. La buena fe se refiere exclusivamente a las relaciones de la vida social con trascendencia jurídica, sirviendo al efecto para valorar el comportamiento de los sujetos de derecho, al propio tiempo que funge como criterio de reciprocidad en tanto se toma como una regla de conducta que deben observar los sujetos en sus relaciones jurídicas, esto es, tanto en el ámbito de los derechos como en la esfera de los deberes y obligaciones

Soporte anexos

- Concepto 2014EE0092164 de la Contraloría General de la Republica (6 folios)
- Manual de funciones de la Contraloría Municipal Resolución No. 0001 de 2015 29 de mayo de 2015. (72 folios)
- Procedimiento del Proceso Financiero. Versión 02 de la Contraloría Municipal de Palmira. (14 folios)

tampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos".

La Ex contralora de Palmira, respecto a que se obró con la convicción errada e invencible, las presuntas causales de exoneración de responsabilidad disciplinaria, la AGR no tiene competencia para calificar el grado de culpabilidad de las conductas disciplinarias, ni definir exclusiones de la misma, la competencia que nos asiste se suscribe sólo al traslado de los presuntos hechos disciplinarios a las autoridades competentes.

En su respuesta manifiesta que la responsabilidad de acuerdo al manual de funciones está a cargo del Jefe de la Oficina Financiera, al respecto se tiene que tales responsabilidades serán determinadas e investigadas por las autoridades competentes y se aclara que los mismos hacen parte de la presunción en el presente hallazgo.

Ahora bien, específicamente frente a la presunta responsabilidad de la Señora Ex Contralora, se tiene que como representante legal²² de la entidad era el agente retenedor obligado a declarar tal y como lo estipula el art. 6° de la Ordenanza 352 de 2012 y art. 282 de la Ordenanza 397 de diciembre 18 de 2014.

Es claro entonces que el primer funcionario llamado a cumplir con la obligación de declarar es el representante legal de las entidades sujetas al gravamen, es así como el Contralor Municipal debió crear los mecanismos necesarios que permitieran a la entidad dar cumplimiento a las disposiciones del Estatuto Tributario Departamental.

Otro aspecto a tener en cuenta que si bien, los niveles ejecutores tenían el deber de realizar las actuaciones que conllevaran a la retención oportuna en los contratos sujetos al gravamen, no es menos cierto que el Contralor en aplicación de la teoría de culpa in vigilando, definida en el precitado artículo 2347 del Código Civil colombiano, que dispone que *"Toda persona es responsable no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño, sino del*

²² Capítulo III Artículo 13 Numeral 3 tanto del Manual de Funciones de la Contraloría Municipal de Palmira vigente hasta el mes de mayo de 2015 como en el vigente a partir de esa fecha (Resoluciones Reglamentarias No. 028 de 2008 y 001 de 2015 respectivamente).

| | |
|---|--|
| | <p><i>hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado”, tenía la responsabilidad de control de las actuaciones de los funcionarios a su cargo, toda vez que la no retención, se presume se hubiese podido evitar si en su momento las herramientas de control y vigilancia empleadas por la Ex Contralora hubieran advertido la omisión en el cobro del impuesto ordenado por la Asamblea Departamental y no se hubiese faltado con las obligaciones como agente retenedor.</i></p> <p>Finalmente se tiene que al ser una norma de orden Departamental era deber funcional del Contralor conocer las normas de sus sujetos de control como premisa mínima del efectivo control fiscal que debía aplicarse.</p> <p>Se concluye entonces que por los argumentos expuestos se mantiene la observación y se determina hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Conducta imputable a los funcionarios para la época de los hechos, de acuerdo con el manual de funciones y procedimientos.</p> |
| <p>Observación No.3- Proceso de Contabilidad y tesorería. Traslado Administradora de Riesgos Laborales. La entidad estuvo afiliada a riesgos laborales con la ARP Previsora vida hasta 31 de marzo de 2009, y a partir de abril 1º del mismo año se trasladó a Colmena riesgos profesionales, observándose no acatamiento a lo señalado en el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007 y Sentencia C-289 de 2008. Presuntamente vulneró el art. 6º de la Constitución Política por omisión, acción que se surtió en el momento del traslado de la ARP (actual Positiva Compañía de seguros ARL) a Colmena riesgos profesionales en marzo de 2009, al no cumplir con el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007, obviando un precedente legal de selección de la administradora de Seguros, que a la fecha no ha sido subsanado, impidiendo que las ARL públicas sean contratadas más frecuentemente para mejorar sus ingresos y contribuir al refuerzo de la prestación de los servicios a cargo del Gobierno.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>En concordancia con el oficio 160-09-02-2524 mediante el cual se da respuesta a la comisión auditora sobre este tema, es necesario confirmar que al momento de la vinculación de la actual administración se encontraba y se encuentra vigente el contrato con ARL COLMENA y bajo el principio de presunción de legalidad del que gozan todas las actuaciones no encontramos al llegar motivos para presumir el incumplimiento de laguna norma, como el caso del Artículo 24 de la Ley 1122 de 2007. No obstante a partir de la Auditoria Regular a la Contraloría de Palmira, se han adelantado las gestiones y acciones sugeridas y solicitadas en pro de subsanar lo que se llegue a confirmar como irregularidad.</p> <p>En atención a la observación No 03, La Contraloría Municipal de Palmira en el mes de Marzo de 2017, dentro de los términos y obligaciones del contrato actual con COLMENA ARL, se adelantaran las acciones a que haya lugar para establecer la necesidad y oportunidad de abrir convocatoria para la suscripción de un nuevo contrato previa terminación y liquidación de aquel que se encuentra vigente y respetando dichas obligaciones contractuales. Los estudios previos que se adelanten incluirán la convocatoria a la ARL publica Compañía de Seguros POSITIVA para que presente sul portafolio de servicios y dar cumplimiento al Artículo 24 de la Ley 1122 de 2007 y Sentencia C-289 de 2008, no obstante la entidad ha dado cumplimiento en tener a cada uno de sus servidores afiliados a la Administradora de Riesgos Laborales.</p> <p>Respuesta del Ex Contralor</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>La entidad no desvirtúa lo evidenciado en trabajo de campo.</p> <p>La Contraloría acepta la observación e informa que adelantaran las acciones a que haya lugar para establecer la necesidad y oportunidad de abrir convocatoria para la suscripción de un nuevo contrato previa terminación y liquidación de aquel que se encuentra vigente y respetando dichas obligaciones contractuales.</p> <p>La ex contralora de Palmira en su respuesta manifiesta: <i>En dicho sentido la norma facultaba contratar directamente con el anterior ISS y no con la empresa Positiva, pero tal como lo indica la norma es facultativo (PODRA). En el mismo sentido estableció que se debía contar en cualquier proceso de contratación con una empresa pública, mas no que deba ser ella la contratada; Por esta razón, existe un error de interpretación al querer establecer como una omisión el</i></p> |

La observación **No. 3 No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

La afiliación a Colmena Riesgos Profesionales se efectuó en el año 2009 y en ese sentido quien debió dar cumplimiento al procedimiento de selección fue el contralor anterior Dr. VICTOR HUGO OSORIO SOTO (2008-2011) dado que la contraloría en el periodo 2012- 2015 lo que hizo fue dar continuidad a dicha afiliación. Y como quiera que en este último periodo no se adelantó ningún proceso concursal para cambiar de ARL no se pueden endilgar conductas que hayan violado el precedente legal de selección de la administradora de riesgos dado que, como se dijo antes, la contratación de la ARL Colmena se realizó en un año anterior al periodo en que la suscrita fungió como Contralora Municipal. Así mismo, con el mantenimiento de tal contrato en ningún momento se ha vulnerado la norma, por que la Sentencia C-289 de 2008 lo que indica es que se **PODRÁ** contratar, es decir, que es potestativo, lo que indica que se podrá contratar directamente con la ARL publica sin que medie concurso, o a una privada mediante un proceso concursal en las condiciones establecidas en la norma respectiva. Por tanto, al no adelantar ningún proceso contractual en el periodo 2012-2015, la Contraloría no ha incumplido la norma referida.

No se comparte el hecho de generar de manera objetiva un presunto incumplimiento al no contratar con una ARL publica, pues la sentencia hace referencia a que se “podrá contratar”, siendo potestativo para las entidades hacerlo o no, lo cual evidencia que la apreciación subjetiva de la comisión de auditoria genera un acto de coadministración con el sujeto de control. Para mejor comprensión es importante citar:

“(…) **Artículo 24. Afiliación de las entidades públicas al Sistema General de Riesgos Profesionales.** A partir de la vigencia de la presente ley todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital o municipal **podrán contratar directamente con la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales**, de no ser así, deberán seleccionar su administradora de riesgos profesionales **mediante concurso público, al cual se invitará obligatoriamente por lo menos a una administradora de riesgos profesionales de naturaleza pública.** Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los regímenes de excepción previstos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. (...)”

En dicho sentido la norma facultaba contratar directamente con el anterior ISS y no con la empresa Positiva, pero tal como lo indica la norma es facultativo (PODRA). En el mismo sentido estableció que se debía contar en cualquier proceso de contratación con una empresa pública, mas no que deba ser ella la contratada; Por esta razón, existe un error de interpretación al querer establecer como una omisión el hecho de no estar afiliado hoy a una ARL pública.

Las presuntas falencias enunciadas por la comisión de auditoria no son de recibo y por consiguiente solicito muy respetuosamente se retire la observación ya que se trata de una **conducta instantánea** en el campo disciplinario, es decir, una conducta presuntamente irregular que acaeció hace más de siete años, por lo cual operó el fenómeno de la caducidad. Adicionalmente, la Auditoria General de la Republica auditó dicho proceso desde el año 2009 sin advertir irregularidad alguna.

Es necesario establecer igualmente que dicha contratación es un acto que goza de presunción de legalidad. Por ende, por esta vía no se puede obligar a la Contraloría de Palmira en la vigencia 2016 a cancelar un contrato con un intermediario de seguros y contratar la ARL Positiva por el solo hecho de ser pública pues es optativa por que dice “podrá” pues acarrearía situaciones riesgosas para el Ente de control. Por lo anterior, respetuosamente solicito se **levante dicha observación.**

hecho de no estar afiliado hoy a una ARL pública.

En primer término cabe aclarar y citar para mayor claridad lo expresado en el Concepto 73871 de 20-08-2013 del Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social que explica claramente la situación objeto de debate así:

“(…),
De otra parte y en lo atinente al tema de la afiliación de las entidades públicas al Sistema de Riesgos Laborales, el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007, determinó:

“Afiliación de las entidades públicas al Sistema General de Riesgos Profesionales. A partir de la vigencia de la presente ley todas las entidades públicas del orden nacional, departamental distrital o municipal podrán contratar directamente con la administradora de riesgos profesionales del Instituto de Seguros Sociales, de no ser así, deberán seleccionar su administradora de riesgos profesionales mediante concurso público, al cual se invitará obligatoriamente por lo menos a una administradora de riesgos profesionales de naturaleza pública, lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los regímenes de excepción previstos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993”. (Subrayado fuera de texto).

“Nótese que la norma precitada, si bien estableció la obligatoriedad del concurso público para la selección de Administradora de Riesgos Laborales - ARL diferente al entonces ISS por parte de las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, no determinó que el mismo debiera someterse al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

En este sentido y atendiendo a los principios que orientan la interpretación de la ley consagrados en el Código Civil, en especial, el establecido en el artículo 27, “interpretación Gramatical” en virtud del cual “Cuando el sentido de la Ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”, se tiene que la finalidad del legislador al establecer el concurso público para la selección de ARL por parte

de las entidades públicas, no fue otra que procurar y garantizar que la elección de dicha administradora, se realice de forma amplia y pública a fin de que la entidad estatal pueda seleccionar dentro de las ARL la que esté en capacidad ofrecer y prestar a sus afiliados en forma eficiente los servicios de prevención, promoción y complementarios que garantiza el Sistema de Riesgos Laborales.

Expuesto lo anterior, la elección de Administradora de Riesgos Laborales, no es en sí misma, una contratación administrativa que deba someterse a las reglas especiales del Estatuto mencionado, sino un proceso de aseguramiento que se surte para la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales que en forma obligatoria debe efectuar el empleador y que se regula por el Decreto Ley 1295 de 1994, la Ley 776 de 2002 y demás disposiciones reglamentarias, por tal razón, tampoco estará sujeta a la reglas de contratación del derecho privado que establece el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, para las Empresas Sociales del Estado.

Respecto a la manera como se debe adelantar el concurso público para la selección de ARL, debe indicarse que a la fecha no se ha expedido ninguna reglamentación que establezca la forma como debe llevarse a cabo. No obstante, consideramos que el concurso público, no es otra cosa diferente a una selección o invitación abierta a todas las ARL del sector privado **incluyendo por lo menos una del sector público, (.....)**". Resaltado y subrayado fuera de texto.

Referente a la carencia de fundamento: "Toda vez que el Instituto de Seguro Social – ISS, no existe hoy como entidad pública". (Subrayado fuera de texto). Nos permitimos citar el concepto emitido por la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social:

"Por medio del cual se reitera la posición de nuestra organización, en el sentido de considerar que las prerrogativas contenidas en la Ley 776 de 2002 y 1122 de 2007 y que en su momento se habían concedido en favor de la ARP ISS, se hacen extensivas a POSITIVA Compañía de Seguros S.A."

Concluyéndose que las normas aplicable al Seguro Social, fueron asumidas por Positiva Compañía de Seguros S.A.

No. Rad. 7904, Afiliación de entidades públicas al Sistema General de Riesgos Profesionales, de 28.01.2010:

“Es de señalar que el artículo 24 de la ley 1122 de 2007, establece que las entidades públicas podrán contratar directamente con la ARP del ISS hoy ARP POSITIVA; cuando no se contrate directamente con la ARP del ISS, se deberá seleccionar la ARP mediante concurso público, en dicho proceso se debe invitar obligatoriamente a una ARP pública.

Con respecto a la ARP POSITIVA, se enuncia que es una sociedad anónima de participación mayoritaria del Estado, tiene el carácter de entidad descentralizada indirecta del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente sometido al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado de conformidad con el artículo 97 de la ley 489 de 1998, vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sometido al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

En el marco del artículo 155 de la ley 1151 de 2007 y el decreto 600 de 2008, a través de la ARP en mención, se mantiene la participación pública en el Sistema General de Riesgos Profesionales.

...Frente a la consulta, se debe observar de igual forma la Sentencia C-289 de 2008, de demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 de la ley 1122 de 2007, que fue declarada exequible por la Honorable Corte dentro de los apartes manifiesta lo siguiente:

...En conclusión, las medidas adoptadas por el legislador persiguen un fin legítimo que es estimular la contratación con las ARP públicas, en especial la del ISS, para mejorar el flujo de recursos hacia tales ARP y poder prestar un mejor servicio a la comunidad. Las medidas - consistentes en la facultad de las entidades públicas de contratar directamente con la ARP del ISS y la obligación de invitar al menos a una ARP pública

| | |
|---|--|
| | <p>al concurso público, cuando no se haga uso de la facultad – son idóneas para alcanzar el fin ya que efectivamente generan condiciones para que las ARP públicas, incluida la del ISS, sean contratadas más frecuentemente para mejorar sus ingresos. Además, la medida no establece un privilegio para ninguna ARP pública, sino una facultad para las entidades estatales. Finalmente, la medida no impide que las ARP privadas contraten con entidades públicas, ni obliga a tales entidades a contratar con la ARP del ISS.”</p> <p>Sin tener que realizar mayor análisis por cuanto los conceptos transcritos ofrecen claridad sobre el tema debatido, frente a la obligatoriedad de cumplimiento del proceso contractual descrito en el Art. 24 de la Ley 1122 de 2007.</p> <p>Por lo expuesto anteriormente, se mantiene la observación y se configura un hallazgo administrativo.</p> |
| <p>Observación No. 4. Proceso Presupuestal. Modificación del presupuesto sin el respaldo del acto administrativo del funcionario competente. La Contraloría Municipal de Palmira, redujo mediante Resolución No.0001 de enero 07 de 2015 el presupuesto en \$460.896.707, teniendo como única motivación el oficio remitido por la Secretaria de Hacienda Municipal, en virtud a la advertencia efectuada por la CGR en lo concerniente al límite presupuestal de la vigencia 2013, que afectó los presupuestos de las vigencias 2014 y 2015 al modificar la base de su liquidación, tal actuación se surtió sin respaldo de acto administrativo emitido por el Concejo Municipal de Palmira. Si bien la actuación de la entidad no afectó el deber funcional por cuanto se garantizó el cumplimiento del art. 2 de la Ley 1416 de 2010, si se profirió acto sin contar con la autorización de la corporación territorial, lo que puso en riesgo la legalidad de la Resolución Interna que liquidó el presupuesto en la Contraloría.</p> <p>Lo anterior no se adecua a lo establecido dentro del art. 32 núm 10 de la Ley 136 de 1994, artículo 2° del Acuerdo No.108 de diciembre 4 de 1996 Estatuto Orgánico del presupuesto de Palmira²³, el numeral 9.2 del Decreto 346 de diciembre 12 de 2014²⁴. En consecuencia, se considera que se incurrió presuntamente en las conductas descritas en el art. 6° de la Constitución Política y los núm. 1° de art. 34 y 1° del art. 35 de la Ley 734 de 2002.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <ul style="list-style-type: none"> La Contraloría Municipal de Palmira redujo el Presupuesto soportado en el Decreto No.012 del 6 de enero de | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>Se acepta el argumento expuesto por la entidad, mediante</p> |

²³ Artículo 2 COBERTURA DEL ESTATUTO, consta de dos niveles:

Un primer nivel que corresponde al Presupuesto del Municipio, compuesto por los Presupuestos de los establecimientos públicos del orden municipal, y por el presupuesto del nivel central del Municipio.

El presupuesto del nivel central del Municipio incluye el Concejo, la Alcaldía y sus dependencias, la Personería y la Contraloría Municipal (...). (Subrayado fuera de texto)

²⁴ Art. 9° Liquidación, Distribuciones y Modificaciones. (...) 9.5 Modificaciones. Entes descentralizados, las Juntas Directivas de los Institutos descentralizados, así como el personero y contralor municipal, no podrán adicionar ni modificar sus presupuestos, pues se trata de una competencia constitucional del Concejo municipal, que solo puede ser concedida pro tempore al alcalde municipal. (Subrayado fuera de texto)

2015 en el cual se modifica el presupuesto general del municipio vigencia 2014 y se dictan otras disposiciones. Adjunto copia.

- Los artículos 313 y 315 constitucionales establecen las competencias de los concejos y los alcaldes respectivamente, y prevén que la misma Constitución y la ley puedan asignarles otras. Su lectura atenta muestra como las funciones de los concejos consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general el marco normativo local, en tanto que las funciones del alcalde son en su esencia, de ejecución porque su ejercicio requiere actuaciones y decisiones concretas.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 4 No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Los artículos 313 y 315 constitucionales establecen las competencias de los concejos y los alcaldes respectivamente, y prevén que la misma Constitución y la ley pueden asignarles otras. Su lectura atenta muestra cómo las funciones de los concejos consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general, el marco normativo local, en tanto que las funciones del alcalde son, en su esencia, de ejecución porque su ejercicio requiere actuaciones y decisiones concretas.

Esta estructuración de la organización municipal está complementada con un conjunto de instrumentos que permiten a sus autoridades realizar los principios constitucionales de colaboración y coordinación y el ejercicio de controles mutuos, indispensables o convenientes para la realización de los cometidos estatales; así, algunas de las reglamentaciones que competen a los concejos requieren de la iniciativa del alcalde, éste debe colaborar con aquél “para el buen desempeño de sus funciones”, aquél autoriza los gastos y éste los ordena, etc

Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84.

Así la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica son potestad del Alcalde. Al respecto la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.

En dicho sentido al modificar la base de la liquidación, la entidad estaba amparada por el Artículo 17 del Acuerdo Municipal 051 del 09 de diciembre de 2014 emitido por el Concejo Municipal de Palmira, así mismo es necesario establecer la materialidad o trascendencia de dicho acto, si no se afectó el deber funcional, por cuanto tal como se

soportes anexos a la contradicción, se hizo entrega del acto administrativo Decreto No. 012 del 06 de enero de 2015, “por el cual se efectúan modificaciones al presupuesto general del Municipio vigencia 2014 y se dictan otras disposiciones”.

Por lo anterior se retira la observación.

manifiesta por la comisión de auditoría se garantizó el cumplimiento del art. 2 de la Ley 1416 de 2010.

En dicho sentido no es cierto que no se tenga respaldo de acto administrativo proferido, dado que se obro por lo emitido por el Concejo Municipal de Palmira, para lo cual se anexa Decreto Municipal 012 del 06 de enero de 2015 y el Acuerdo 051 del 09 de diciembre de 2014 (Artículo 17) donde se otorgan las facultades al Alcalde por un periodo de seis (6) meses, desde el 1 de enero de 2015 hasta 31 de junio del mismo año, para realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias. Así, los actos proferidos por el órgano de control en el año 2015 si contaron con la autorización de la corporación territorial -Acuerdo 051 del 09 de diciembre de 2014 (Artículo 17)- por lo que en ningún momento se puso en riesgo la legalidad de la Resolución Interna que liquidó el presupuesto en la Contraloría Municipal. Por consiguiente, respetuosamente solicito **retirar la observación.**

Soporte anexos

- Acuerdo 051 del 9 de Diciembre de 2014 del Concejo Municipal de Palmira (art. 17) 32 folios.
- Decreto No. 012 del 5 de enero de 2015 del Alcalde Municipal de Palmira (2 folios)

Observación No. 5. Proceso Presupuestal. Cambio de destinación de los recursos del código 21020227 Bienestar Social y Estímulos. Se pagó la bonificación por servicios prestados por \$25.257 miles, en registros presupuestales y contables inadecuados cambiando su destinación. En la Resolución No. 002 de enero 7 de 2015, no se creó ningún rubro para cubrir el pago de las bonificaciones por servicios prestados, reguladas por el Decreto No. 2418 de diciembre 11 de 2015, contraviniendo el Decreto 346 de diciembre 12 de 2014 en su numeral 9.1 y 9.2 . No se efectuó la verificación de la codificación presupuestal conforme al clasificador del gasto vigente. Presuntamente se vulneró el art. 6° de la Constitución Política, el numeral 9.1 y 9.2 Decreto 346 de diciembre 12 de 2014, la Resolución No. 002 de enero 7 de 2015 y se incurrió presuntamente en las conductas descritas en los núm. 1° de art. 34 y 1° del art. 35 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Contraloría

- El decreto 2418 del 11 de diciembre de 2015 por el cual se regula la bonificación por servicios prestados para los empleados públicos del nivel territorial, para esta fecha fue aprobado el pago de la bonificación por servicios prestados para la Contraloría Municipal de Palmira.
- Cabe anotar que teniendo en cuenta el deber del Contralor Municipal de ordenar los gastos de la entidad (Resolución Reglamentaria No. 001 de 2015 Capítulo III Artículo 13 Numeral 3 tanto del Manual de Funciones de la Contraloría Municipal de Palmira), a partir de Enero de 2016 la Contraloría Municipal de Palmira creó el rubro 21010107 Bonificación de servicios prestados, soportado en el Decreto 2418 del 11 de diciembre 2015, Resolución 009 con fecha Enero 29 2016. Se anexa copia de la Resolución.
- La carta política en los Artículos 345, 346 y 347 que conciernen a la materia del presupuesto, hacen referencia al principio de legalidad del gasto, según el cual toda erogación (o gasto) que se realice debe encontrarse previamente incluida en el respectivo presupuesto de gasto de la ley anual de presupuesto, teniendo en cuenta que éste se constituye como un estimativo de los gastos que se pretenden realizar durante la vigencia fiscal, ya aprobados en leyes anteriores con el propósito de que la administración de los recursos públicos sea eficiente y pueda dársele cumplimiento efectivo a los compromisos que se deben atender en el marco de las disposiciones vigentes sobre la materia. Se indilga en la observación que la situación es la asignación indebida de un rubro, por lo cual es un problema de codificación, mas no de cambio de destinación de gasto, es importante precisar que, ante lo imperativo del ordenamiento legal por parte del Gobierno Nacional en el último mes del año 2015, y debido a dar cumplimiento inmediato a tal Ordenamiento Nacional, la Contraloría Municipal de Palmira debió acudir a un mecanismo inmediato y de excepción para garantizar el derecho de

Conclusión Equipo Auditor AGR

La entidad en su escrito de contradicción no desvirtuó la observación hecha por la AGR.

Se ratifica la observación de acuerdo a lo visto en trabajo de campo, donde se pudo evidenciar que el ente de control reconoció la bonificación por servicios prestados vulnerando el parágrafo del artículo 2° del Decreto 2418 de diciembre 11 de 2015, al considerar que se podría reconocer y pagar *“siempre que cuenten con los recursos presupuestales para el efecto en la presente vigencia fiscal”*.

Al ejecutar el pago de la bonificación por servicios prestados la cual fue definida por la norma con naturaleza jurídica de carácter salarial, de acuerdo al art. 42 del Decreto 1042 de 1978 y no definida ni como incentivo ni como estímulo.

Por lo anterior, se mantiene y se configura **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

los servidores públicos a percibir tal bonificación, pues las normas constitucionales anotadas anteriormente hacen referencia al principio de legalidad del gasto, según el cual toda erogación (o Gasto) que se realice debe encontrarse previamente incluida en el respectivo presupuesto de gasto de la ley anual de presupuesto para este caso al inicio de la vigencia 2015, donde en ese momento no existía tal obligación y no estaba creado la codificación por esta razón, se incluyó el pago de la bonificación por servicios prestados con los recursos destinados a atender el programa y las actividades de Bienestar Social y Estímulos para los empleados de la entidad, uno de cuyos beneficios fue la Bonificación por Servicios Prestados creada y oficializada por el Gobierno Nacional al final de la vigencia 2015. Ello significa que, al considerarse la nueva bonificación legal como un importante instrumento de Bienestar Social y Estímulos para los empleados, y ser atendida con recursos destinados por la entidad para atender este programa durante la vigencia 2015, no se constituirá ningún cambio de destinación de tales recursos por el contrario se estaría evidenciando la coherencia en el uso y destinación de tales recursos para garantizar el beneficio que el Gobierno Nacional creó al final del año para los servidores públicos de todo el País con la legalización de una Bonificación cuyo pago constituye un Beneficio y un Estímulo para el empleado, como lo propone el programa de Bienestar Social y Estímulos enmarcado en el plan estratégico desarrollado por la Contraloría Municipal de Palmira vigencia 2015.

- Dado lo anterior solicitamos respetuosamente se levante la Observación No. 5

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 5 No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

La Carta Política en los artículos 345, 346 y 347 que conciernen a la materia 'del presupuesto', hacen referencia al principio de legalidad del gasto, según el cual toda erogación (o gasto) que se realice debe encontrarse previamente incluida en el respectivo presupuesto de gasto de la ley anual de presupuesto, teniendo en cuenta que éste se constituye como un estimativo de los gastos que se pretenden realizar durante la vigencia fiscal, ya aprobados en leyes anteriores, con el propósito de que la administración de los recursos públicos sea eficiente y pueda dársele cumplimiento efectivo a los compromisos que se deben atender en el marco de las disposiciones vigentes sobre la materia.

Se endilga en la observación que la situación es la asignación indebida de un rubro, por lo cual es un problema de codificación, mas no de cambio de destinación de gasto. Es importante precisar que, ante lo imperativo del ordenamiento legal por parte del Gobierno Nacional en el último mes del año 2015, y debido dar cumplimiento inmediato a tal ordenamiento Nacional, la Contraloría de Palmira realizo Comité Directivo que mediante Acta No. 13 del 22 de diciembre de 2015 ordenando la contralora Municipal al Jefe Financiero hacer todo lo pertinente cumpliendo los ordenamientos jurídicos y de ley, es decir que cumpliera con sus funciones como lo consagra Procedimiento del Proceso Financiero. Versión 02 de la Contraloría Municipal de Palmira pagina 3 actividad 9,10, 16.

Por todo lo anterior la Contraloría Municipal de Palmira debió acudir a un mecanismo inmediato y de excepción para garantizar el derecho de los servidores públicos a percibir tal bonificación pues las normas constitucionales anotadas anteriormente hacen referencia al principio de legalidad del gasto, según el cual toda erogación (o gasto) que se realice debe encontrarse previamente incluida en el respectivo presupuesto de gasto de la ley anual de presupuesto. Para este caso, al inicio de la vigencia 2015 cuando se emitió la Resolución No. 002 de enero 7 de 2015 no existía tal obligación y no estaba creada la codificación. Por esta razón, se incluyó el pago de la bonificación por servicios prestados en los

recursos destinados a atender el programa y las actividades de Bienestar Social y Estímulos para los empleados de la entidad, uno de cuyos beneficios fue la Bonificación por Servicios Prestados creada y oficializada por el Gobierno Nacional al final de la vigencia 2015. Ello significa que, al considerarse la nueva bonificación legal como un importante instrumento de bienestar social y estímulos para los empleados, y ser atendida con recursos destinados por la entidad para atender este programa durante la vigencia 2015, no se constituiría ningún cambio de destinación de tales recursos y, por el contrario, se estaría evidenciando la coherencia en el uso y destinación de tales recursos para garantizar el beneficio que el Gobierno Nacional creó al final del año para los servidores públicos de todo el país con la legalización de una bonificación cuyo pago constituye un beneficio y un estímulo para el empleado, como lo propone el programa de Bienestar enmarcado en el Plan Estratégico desarrollado por la Contraloría en la vigencia 2015. Por consiguiente, solicito se **levante dicha observación**, por no ocasionar daño ni mucho menos dolo en la actuación que afectara el deber funcional de la entidad requisitos sine qua non para tipificarse una conducta disciplinaria

Soporte anexos

- Procedimiento del Proceso Financiero. Versión 02 de la Contraloría Municipal de Palmira. (8 folios) ver página 3 actividad 9,10, 16
- RESOLUCION REGLAMENTARIA No. 001 de 2015 (6 folios)
- Descripción de los códigos y las cuentas de la Contraloría Municipal existentes en noviembre de 2015.
- Acta No. 13 Comité Directivo del 22 de diciembre de 2015 (folios 7)

Observación Nro. 6 Proceso de Contratación. Falta de publicidad de la totalidad de los actos administrativos en el SECOP. No se cumplió con el principio de publicidad, al omitir la publicación de los estudios previos, actas de inicio, informes de supervisión y en general todos los actos que prueben la ejecución de la contratación, que debió publicarse dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. De otra parte los escasos actos que se publicaron, se hizo de forma extemporánea (PS No. 10-2015, 09-2015,08-2015,CD No. 07-2015,PS No.04-2015 y 02-2015). Situación que no se adecua al principio de publicidad y al de transparencia que rige a las entidades públicas y obliga a cumplir con el requisito necesario para la conclusión del procedimiento de la contratación estatal, Lo cual vulnera el art. 3º de la Ley 1150 de 2007, art. 223 del Decreto 019 de 2012, art. 19 del Decreto 1510 de 2013, Circular No. 001 de Junio 21 de 2013 expedida por Colombia Compra eficiente. Deficiencias de supervisión, control y monitoreo, lo cual conllevó al incumplimiento de disposiciones generales, impidiendo la participación de posibles interesados y la transparencia de la misma.

Respuesta de la Contraloría

Teniendo en cuenta lo reglado en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, aplicable para la época de los hechos, es pertinente señalar que la Contraloría Municipal de Palmira, si publicó en la página del SECOP, lo actos propios de los diferentes contratos suscritos. Si bien es cierto la entidad los publicó de manera extemporánea, no puede predicarse con ello que la entidad vulneró el principio de publicidad y al de transparencia.

De igual forma para el efecto los Contratos fueron publicados en la **página Web de la entidad**, cumpliendo con el principio de publicidad de los actos contractuales y atemperados al Régimen de Contratación.

Como soporte de lo anterior, podrá verificarse lo dicho en los links que a continuación referimos:
www.contraloriapalmira.gov.co

No obstante, se cumplió con el fin último del principio de publicidad, pues la minuta contractual se publicó en la página web de la institución y el contrato fue rendido en su oportunidad a la plataforma de la Auditoría, esto es, SIA OBSERVA.

Sobre el tema, la Corte Constitucional en Sentencia C-711 de 2012, manifestó lo siguiente.

Conclusión Equipo Auditor AGR

A los argumentos de la Contraloría;

Analizados los argumentos de contradicción, no se observa precisión sobre los contratos objeto de estudio, sobre los cuales la AGR aludió la falta de publicación de los actos administrativos. Por el contrario se hizo un pronunciamiento global de toda la contratación suscrita en la vigencia 2015, dentro de la cual no se expresó la motivación para omitir la publicación de los estudios previos, actas de inicio, informes de supervisión y en general de todos los actos que prueben la ejecución de la contratación.

El Ente de control hace mención que los contratos fueron publicados en la página web de la Entidad, se aclara que el reproche de la presente observación va encaminado al incumplimiento de la normatividad vigente que obliga a las entidades que ejecutan recursos públicos a publicar

“...La regla de publicidad de los contratos estatales: la publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.

Sobre el principio de la publicidad, esta Corporación se ha pronunciado en diversas oportunidades. Al respecto, en Sentencia C- 802 de 2006, en la que se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 996 de 2005, dijo:

“...el principio de publicidad es una garantía constitucional que da seguridad a las relaciones jurídicas; facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades; permite el ejercicio de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado. La materialización de este principio compete primordialmente al legislador, - salvo en los casos en que la Carta consagra exigencias puntuales respecto de la publicidad de ciertos actos-, por lo que es al Congreso a quien corresponde en principio establecer o diseñar los mecanismos que considere pertinentes para lograr la adecuada publicación de las decisiones de las autoridades. La jurisprudencia constitucional ha reconocido en este sentido, que la publicidad “admite diversas formas de realización, que le corresponde definir y establecer al legislador”.

Frente al principio de publicidad de los contratos estatales, esta Corporación en Sentencia C-384/03, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000, “por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la contratación estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.” indicó:

“La publicidad de los contratos como exigencia contractual tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información, principio que nuestra legislación sobre contratación estatal recoge en un conjunto de reglas que lo instrumentalizan, y que bien puede adicionar el legislador en ejercicio de su libertad de configuración en esta materia, al crear sistemas, catálogos y registros para hacerla más transparente y facilitar su vigilancia, como ocurrió en el presente caso, pues sin violar el principio de unidad de materia se armoniza todo el sistema.”

Igualmente en la Sentencia C- 259 de 2008, en la que se estudió la constitucionalidad de la ley 1150/07, esta Corporación dijo:

oportunamente toda la contratación dentro de la plataforma denominada Sistema Electrónico de la Contratación Pública SECOP.

De otra parte la Contraloría Municipal de Palmira admite que la publicidad se realizó de manera extemporánea y resalta que se efectuó en la Pag. Web de la entidad, sobre el particular es pertinente traer a colación la Sentencia por ellos citada, dentro de la cual la Corte Constitucional C-711 de 2012, coincide en manifestar que “la publicación en el SECOP cumple con las exigencias constitucionales de publicidad administrativa, dado que permite la presentación de la totalidad del contenido de la contratación y se presta para el conocimiento y acceso de los ciudadanos” situación que en este caso no se cumplió oportunamente ni en su totalidad.

Respecto a los procesos de Mínima cuantía, se aclara que máxime el Ente de control suscribió un contrato bajo esta modalidad, éste no fue incluido dentro de la presente observación.

De otra parte se aclara que el reproche se encaminó a la falta de publicación de la totalidad de los actos que permitan corroborar la ejecución contractual y también a la extemporaneidad en la que entidad decidió cumplir con el principio de publicidad, el cual se ejecutó entre 60 y 130 días aproximadamente después de expedidos los actos. Sobre el particular la Contraloría afirma que la entidad adelantó investigación disciplinaria a través de la Oficina Asesora Jurídica y procesos de la Contraloría Municipal de Palmira.

A los argumentos del Ex Contralor;

Los argumentos coinciden con los expuestos por el Ente de Control, los que se mantienen en asegurar que se efectuó la publicación de los contratos, aunque ésta fue extemporánea. Aclara el equipo auditor de la AGR que no se recibió soportes que controviertan la falta de publicación de los actos citados en la presente observación, es decir que tal afirmación por parte de la administración actual y anterior, no tiene validez, dado que no existe soporte alguno que demuestre la publicación y la oportunidad en la que se cumplió la actividad reprochada.

“El principio de publicidad de la función administrativa resulta en un alto grado pertinente a la aplicación de sistemas electrónicos de información dentro de la actividad de las autoridades públicas, en el asunto bajo análisis referida a la contratación pública. Ello en tanto la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo.”

De conformidad con lo antes expuesto, encuentra la Corte, que en cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, la sustitución de medios físicos por electrónicos, para la publicación y difusión de la información relativa a los procesos de contratación, se ajusta a la Carta Política, en tanto se cumplan las condiciones que permitan: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo y publicación de la información, en especial de las decisiones adoptadas por la administración; (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. Así, el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede estipular diversos medios a través de los cuales dichas condiciones se cumplan, sean estos escritos o mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas estos últimos que han sido avalados en pronunciamientos de esta Corporación^[13] como aptos para el cumplimiento del principio de publicidad.

La publicidad de los contratos estatales en el Decreto-Ley 19/12.

La publicación de los contratos estatales quedó dispuesta, merced a la norma demandada, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Creado mediante el artículo 1º del Decreto 2178 de 2006, es definido “el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional”.

*Para la Corte, **la publicación de los contratos estatales en el SECOP cumple cabalmente con las exigencias constitucionales de publicidad administrativa. En efecto, permite la presentación de la totalidad del contenido aludido, en un medio al que puede tener acceso al público en general, facilitando a los ciudadanos el conocimiento de las actuaciones de la administración y de los particulares en los procesos de contratación estatal y facilitando su participación en las decisiones que les afectan.** Y, de conteras, suple algunas de las limitaciones de las que adolecía el Diario Único de Contratación, en términos de cobertura geográfica, de cantidad de ejemplares y de posibilidad de acceso por parte de la ciudadanía....” (Resaltado Propio)*

En virtud de la situación fáctica antes expuesta, nos encontramos que la Contraloría Municipal de Palmira, no quebranta el principio de publicidad, pues, lo que si se presentó fue la publicación extemporánea de algunas actividades contrac-

Afirma de igual forma que se dejó una No Conformidad por la publicación tardía de los contratos en el SECOP, lo que condujo a la apertura de un proceso disciplinario, allegando soportes físicos de la Indagación preliminar. Puede concluirse hasta aquí que la Entidad acepta el incumplimiento a lo establecido dentro de la normatividad vigente; art. 3º de la Ley 1150 de 2007, art. 223 del Decreto 019 de 2012, art. 19 del Decreto 1510 de 2013, Circular No. 001 de Junio 21 de 2013 y art. 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015. No obstante a ello no se tuvo en cuenta la falta de publicación de la totalidad de los actos administrativos que componen los procesos de contratación. (Documentos precontractuales, contractuales y post contractuales)

Argumentos del Ex Jefe Administrativo:

Confirma que el Ente de control es conocedor de los hechos aquí expuestos y que actualmente se le adelanta proceso disciplinario.

Con base en lo anteriormente expuesto y con conocimiento de las razones que conllevaron a abrir proceso disciplinario dentro de la entidad, el equipo de la AGR precisa que existieron dos omisiones, las cuales fueron no publicar la totalidad de los actos administrativos que dieron fe de la ejecución de los procesos contractuales y de otra parte la publicación en forma extemporánea.

Con base en lo expuesto se considera pertinente mantener la observación y dar lugar a la **configuración de un hallazgo administrativo.**

tuales, como lo fueron los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, tal como se puede corroborar en la página del SECOP.

Ahora bien, con relación a los Procesos de Mínima Cuantía, no es recibo lo manifestado por el proceso auditor al señalar: “**Impidiendo la participación de posibles interesados y la transparencia de la misma**”, pues, **para este tipo de proceso se requiere que la invitación y demás actos sean publicados en el SECOP para garantizar a los posibles oferentes la oportuna y suficiente posibilidad de participación con sus ofertas, es así que revisada la información en el SECOP** nos encontramos que la Contraloría Municipal de Palmira, publicó los respectivos actos con el propósito de garantizar el principio de publicidad y transparencia.

De otra parte, para la vigencia 2015 la Oficina Asesora Jurídica y Procesos de la Contraloría Municipal de Palmira, inicio INDAGACIÓN PRELIMINAR, contra los funcionarios responsables de publicar la información en el SECOP, precisamente por la extemporaneidad en el cargue de la información contractual.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 5.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 6: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Teniendo en cuenta lo reglado en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, aplicable para la época de los hechos, es pertinente señalar que la Contraloría Municipal de Palmira sí publicó en la página del SECOP los actos propios de los diferentes contratos suscritos. Si bien es cierto la entidad los publicó de manera extemporánea, no puede predicarse con ello que la entidad vulneró los principios de publicidad y transparencia.

De igual forma, y para efecto de dar cumplimiento a tales principios, los contratos fueron publicados en la **página Web de la entidad**, cumpliendo con el principio de publicidad de los actos contractuales y atemperados al Régimen de Contratación.

Como soporte de lo anterior, podrá verificarse lo dicho en el link de la Contraloría Municipal de Palmira www.contraloriapalmira.gov.co

Así, se cumplió con el fin último del principio de publicidad, pues la minuta contractual se publicó en la página web de la institución y los contratos fueron rendidos en su oportunidad en la plataforma de la Auditoría, esto es, SIA OBSERVA.

Sobre el tema, la Corte Constitucional en Sentencia C-711 de 2012, manifestó lo siguiente.

“(…)La regla de publicidad de los contratos estatales: la publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.

Sobre el principio de la publicidad, esta Corporación se ha pronunciado en diversas oportunidades. Al respecto, en Sentencia C- 802 de 2006, en la que se estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 996 de 2005, dijo:

“...el principio de publicidad es una garantía constitucional que da seguridad a las relaciones jurídicas; facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades; permite el ejercicio de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado. La materialización de este principio compete primordialmente al legislador, - salvo en los casos en que la Carta consagra exigencias puntuales respecto de la publicidad de ciertos actos-, por lo que es al Congreso a quien corresponde en principio establecer o diseñar los mecanismos que considere pertinentes para lograr la adecuada publicación de las decisiones de las autoridades. La jurisprudencia constitucional ha reconocido en este sentido, que la publicidad “admite diversas formas de realización, que le corresponde definir y establecer al legislador”.

Frente al principio de publicidad de los contratos estatales, esta Corporación en Sentencia C-384/03, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 598 de 2000, “por la cual se crean el Sistema de Información para la Vigilancia de la contratación estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.” indicó:

“La publicidad de los contratos como exigencia contractual tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información, principio que nuestra legislación sobre contratación estatal recoge en un conjunto de reglas que lo instrumentalizan, y que bien puede adicionar el legislador en ejercicio de su libertad de configuración en esta materia, al crear sistemas, catálogos y registros para hacerla más transparente y facilitar su vigilancia, como ocurrió en el presente caso, pues sin violar el principio de unidad de materia se armoniza todo el sistema.”

Igualmente en la Sentencia C- 259 de 2008, en la que se estudió la constitucionalidad de la ley 1150/07, esta Corporación dijo:

“El principio de publicidad de la función administrativa resulta en un alto grado pertinente a la aplicación de sistemas electrónicos de información dentro de la actividad de las autoridades públicas, en el asunto bajo análisis referida a la contratación pública. Ello en tanto la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo.”

De conformidad con lo antes expuesto, encuentra la Corte, que en cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, la sustitución de medios físicos por electrónicos, para la publicación y difusión de la información relativa a los procesos de contratación, se ajusta a la Carta Política, en tanto se cumplan las condiciones que permitan: (i) la imparcialidad y transparencia en el manejo y publicación de la información, en especial de las decisiones adoptadas por la administración; (ii) la oportuna y suficiente posibilidad de participación de los interesados en el proceso contractual, así como los órganos de control y (iii) el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. Así, el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, puede estipular diversos medios a través de los cuales dichas condiciones se cumplan, sean estos escritos o mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas estos últimos que han sido avalados en pronunciamientos de esta Corporación^[13] como aptos para el cumplimiento del principio de publicidad.

La publicidad de los contratos estatales en el Decreto-Ley 19/12.

La publicación de los contratos estatales quedó dispuesta, merced a la norma demandada, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Creado mediante el artículo 1º del Decreto 2178 de 2006, es definido “el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional”.

Para la Corte, **la publicación de los contratos estatales en el SECOP cumple cabalmente con las exigencias constitucionales de publicidad administrativa. En efecto, permite la presentación de la totalidad del contenido aludido, en un medio al que puede tener acceso al público en general, facilitando a los ciudadanos el conocimiento de las actuaciones de la administración y de los particulares en los procesos de contratación estatal y facilitando su participación en las decisiones que les afectan.** Y, de conteras, **suple algunas de las limitaciones de las que adolecía el Diario Unico de Contratación, en términos de cobertura geográfica, de cantidad de ejemplares y de posibilidad de acceso por parte de la ciudadanía(...)** (Resaltado Propio)

En virtud de la situación fáctica antes expuesta, nos encontramos que la Contraloría Municipal de Palmira, no quebrantó el principio de publicidad, pues, lo que si se presentó fue la publicación extemporánea de algunas actividades contractuales, como lo fueron los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, tal como se puede corroborar en la página del SECOP.

Ahora bien, con relación a los Procesos de Mínima Cuantía, no es adecuado lo manifestado por el proceso auditor al señalar: “Impidiendo la participación de posibles interesados y la transparencia de la misma”, pues, para este tipo de proceso se requiere que la invitación y demás actos sean publicados en el SECOP para garantizar a los posibles oferentes la oportuna y suficiente posibilidad de participación con sus ofertas, y al revisar la información en el SECOP nos encontramos que la Contraloría Municipal de Palmira publicó los respectivos actos con el propósito de garantizar el

principio de publicidad y transparencia.

De otra parte, la publicación extemporánea de los actos administrativos de la contratación en el SECOP por parte de la Oficina Administrativa de la entidad, fue detectada por la propia Contraloría Municipal a través de la Auditoría de Control Interno realizada entre los días 1 y 3 de diciembre de 2015, a la contratación efectuada por la entidad durante el periodo comprendido entre el 02 de enero y el 30 de noviembre de 2015.

Como resultado de esta auditoría se determinó una No Conformidad debido a la publicación tardía de los contratos en el Secop, pese a que tal publicación había sido realizada en la página web de la entidad para motivar el conocimiento de los mismos y la participación de las partes interesadas en los procesos respectivos.

Como consecuencia de la Auditoría de Control Interno, la Oficina Administrativa suscribió un Plan de Mejoramiento el día 7 de diciembre de 2015 y, mediante oficio 110-09-01-2870 del día 9 de diciembre de 2015, la Contralora solicitó a la Oficina Asesora Jurídica y de Procesos aperturar proceso disciplinario en contra de quienes fungieron como Jefes de la Oficina Administrativa en el periodo auditado. Tal proceso disciplinario fue identificado con el código ID-003-2015, cuyo auto de apertura corresponde al número 003 de 2015.

Por lo anterior se solicita respetuosamente que sea **levantada la observación** por haberse configurado el principio de **NO BIS IDEM**, pues este consagra que no se puede sancionar a una persona sobre un mismo hecho dos o mas veces, dado que ya fue detectada y ordenada su respectiva investigación como resultado de la auditoría de Control Interno a la contratación mencionada antes.

Soporte anexos

- Oficio 110-09-01-2870 de diciembre 9 de 2015 Ordena el disciplinario (1 folio)
- Informe final de la Auditoría Interna a la Contratación (No Conformidad) (4 folios)
- Auto No. 003 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA UNA INDAGACIÓN PRELIMINAR ” del PROCESO ID-003-201 (1 folio)

Respuesta del Ex Jefe Administrativo

Frente a esta observación es importante manifestar que se me adelanto proceso disciplinario identificado con el ID_003 de 2015 en la Oficina Jurídica y de Procesos de la Contraloría Municipal de Palmira, en la cual se me notifico el Auto de Indagación preliminar, igualmente presente mi versión libre respectiva y anexe las pruebas como soporte donde se evidenciaron que fueron debidamente colgados todos los contratos en la pagina web de la entidad con sus respectivos estudios previos, al igual que en el Secop en la vigencia 2015, contratos que fueron emitidos en el 2015, por consiguiente no se me puede indagar un mismo hecho dos veces pues el PRINCIPIO DE NO BIS IDEM en las conductas disciplinarias hace mención

“que si ya se investigo sobre el mismo hecho mal haría volver a investigar pues no se puede condenar dos veces a una misma persona”

como es el caso que nos ocupa la Contraloría Municipal de Palmira es conocedora y esta adelantando el respectivo proceso sobre los mismos hechos que se reprocha en la observación, por consiguiente solicito retirar esta observación por los fundamentos expuestos. Anexo auto de apertura de indagación preliminar.

Observación No. 7 Proceso de Contratación. Deficiencias en la planeación para justificar la necesidad del servicio. En los contratos de prestación de servicios – Contratación directa, la entidad no determina dentro de los estudios previos, el perfil, la idoneidad y el tiempo de experiencia requerido por el contratista que logre satisfacer la necesidad del servicio. Se evidenció que el estudio se limita a señalar que se requiere “una persona” en forma indeterminada e imprecisa (No. 02-2015, No. 03-2015, No.10-2015, No.12-2015, No.14-2015). Lo anterior no se ajustó al principio de planeación y al numeral 1 del Decreto art. 20 del Decreto 1510 de 2013, art. 2.2.1.1.2.1.1 y el art.2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, principio de planeación en la contratación estatal. El estudio de la necesidad del servicio no fue específico ni riguroso, por el contrario fue ambiguo y abstracto, situación que puso en riesgo la finalidad y el cumplimiento de la labor contratada, incurriendo presuntamente en la conducta de que trata el numeral 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, que establece las obligaciones y prohibiciones para los servidores públicos.

Respuesta de la Contraloría

La Contraloría Municipal de Palmira, con base en lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 y el Manual de Contratación, elaboró los estudios previos de la siguiente manera:

“...Artículo. 19. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto pliegos, los pliegos condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad selección:

1. *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
3. *modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
4. *valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, Entidad debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad no debe publicar variables utilizadas para calcular valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. el contrato es de concesión, la Entidad no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
5. *Criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
6. *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.*
7. *Las garantías que la Entidad contempla exigir en Proceso de Contratación.*
8. *Indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.*

Como se puede observar, la norma no establece la obligatoriedad de indicar en los estudios previos **EL PERFIL, LA IDONEIDAD Y EL**

Conclusión Equipo Auditor AGR

Argumentos del Ente de Control y del Ex Contralor:

La Entidad, no logra desvirtuar la observación. Si bien los argumentos enunciados por las partes, coinciden, es importante precisar que la norma citada, corresponde a la expuesta por la AGR como criterio dentro de la presente observación; art. 20 del Decreto 1510 de 2013 vigente para la época de los hechos y art. 2.2.1.1.2.1.1 y el art. 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 “(..) siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate”.

La normatividad citada, es taxativa en determinar en el capítulo de la Estructura del proceso de contratación, la planeación, y en los estudios previos la obligatoria descripción de la necesidad que pretende satisfacer la Entidad y que dentro del objeto a contratar se deberá detallar las especificaciones del mismo.

Se reitera lo expuesto por el Consejo de Estado, en Sentencia del 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, al referirse al principio de planeación en la contratación estatal:

“...Al respecto conviene reiterar que en

TIEMPO DE EXPERIENCIA que se requiere con la persona natural o jurídica a contratar.

Por consiguiente, no se está incurriendo en la conducta de que trata el numeral 1º de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, que establece las obligaciones y prohibiciones para los servidores públicos y mucho menos se puso en riesgo la finalidad y el cumplimiento de la labor contratada, pues los informes de supervisión dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 7.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 7 No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

La Contraloría Municipal de Palmira, con base en lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 y el Manual de Contratación, elaboró los estudios previos de la siguiente manera:

“(…) Artículo. 19. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto pliegos, los pliegos condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad selección:

1. *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
3. *Modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
4. *Valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, Entidad debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad no debe publicar variables utilizadas para calcular valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. el contrato es de concesión, la Entidad no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
5. *Criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
6. *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.*
7. *Las garantías que la Entidad contempla exigir en Proceso de Contratación.*
8. *Indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.*

(…)”

materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.

ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.

iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.” (negritas fuera de texto)

Es decir, que la descripción de la necesidad del servicio por parte del Ente de control, fue indeterminada e imprecisa al citar en los contratos simplemente que requerían una persona que coadyuve con la labor, sin determinar expresamente la formación académica, la experiencia y la idoneidad para ejercer las funciones requeridas por el Ente de control.

Lo anterior permite evidenciar deficiencias en la planeación por parte del Ente de Control, al no establecer con claridad y certeza la calidad del contratista que requirió vincular a la Entidad, obviando que todo trámite contractual debió

Como se puede observar, la norma no establece la obligatoriedad de indicar en los estudios previos **EL PERFIL, LA IDONEIDAD Y EL TIEMPO DE EXPERIENCIA** que se requiere con la persona natural o jurídica a contratar.

Ahora bien, no se comparte la observación del equipo auditor dado que el estudio previo contiene cada uno de los elementos establecidos en el decreto 1082 del 2015; adicionalmente la entidad emite la certificación de insuficiencia del personal para la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, es decir que en los documentos pre-contractuales claramente está definido el perfil de las personas que se contratan. Por tanto, no se puede señalar que exista ambigüedad en los estudios previos y mucho menos concluir que existe violación al principio de planeación, en los contratos de apoyo mencionados (No. 02-2015, No. 03-2015, No. 10-2015, No.12-2015, No.14-2015). Al respecto es importante señalar que la calificación de la experiencia de los contratistas se determina en la revisión a los soportes de la Hoja de Vida Única, por lo que no es pertinente señalar que exista ambigüedad en los estudios previos y vulneración del principio de planeación en la etapa pre-contractual.

Por consiguiente, no se está incurriendo en la conducta de que trata el numeral 1º de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, que establece las obligaciones y prohibiciones para los servidores públicos y mucho menos se puso en riesgo la finalidad y el cumplimiento de la labor contratada, pues los informes de supervisión dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones pactadas. Por lo anteriormente expuesto, **solicitó se levante la observación.**

corresponder a un plan previo y coordinado que contribuya en forma eficiente al cumplimiento de la finalidad de la Entidad.

Ahora bien, dentro de los argumentos de contradicción no se logró demostrar que en la etapa precontractual de los contratos aludidos se haya definido el perfil de las personas a contratar, ya que no basta como ellos aluden emitir una certificación de insuficiencia de personal para la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Para concluir, es pertinente citar lo expuesto por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera subsección C, Consejera ponente: Olga Melida Valle De De La Hoz, 31 de enero de 2011 Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), que resolvió el recurso de apelación y que sobre el particular manifestó:

*“Las disposiciones enunciadas son de forzoso cumplimiento no solo cuando la selección del contratista se adelanta mediante el procedimiento de licitación o concurso públicos, **sino también cuando la selección se efectúa mediante el procedimiento de contratación directa.***

Y no podía ser de otra manera puesto que la contratación adelantada por el Estado no puede ser el producto de la improvisación o de la discrecionalidad de las entidades o sus funcionarios, sino que debe obedecer a un procedimiento previo, producto de la planeación, orientado a satisfacer el interés público y las necesidades de la comunidad, fin último que se busca con la contratación estatal. Lo contrario conllevaría al desvío de recursos públicos o al despilfarro de la

| | |
|--|---|
| | <p>administración al invertir sus escasos recursos en obras o servicios que no prioritarios ni necesarios.</p> <p>El principio de planeación reviste la mayor importancia para garantizar la legalidad de la contratación estatal, sobre todo en lo relacionado con la etapa previa a la celebración del contrato y aunque dicho principio no fue definido por la Ley 80 de 1993, se encuentra inmerso en varios de sus artículos, disposiciones todas orientadas a que la Administración cuente, con anterioridad al proceso de selección, con las partidas presupuestales requeridas, los diseños y documentos técnicos, los pliegos de condiciones, estudios de oportunidad, conveniencia y de mercado” (negritas fuera de texto)</p> <p>Con base en lo reitera el incumplimiento al numeral 1 del art. 20 del Decreto 1510 de 2013, vigente para la época de los hechos y el art. 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 y al principio de planeación pilar de la Contratación Estatal. Por lo expuesto, la observación se mantiene y da lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.</p> |
| <p>Observación No. 8 Proceso de Contratación. No se elabora la matriz de riesgos que la entidad está obligada a implementar. Previo al análisis precontractual que precede la contratación, procedimiento que incluye a los contratos de prestación de servicios. Si bien la entidad invocó la tipificación del riesgo, los riesgos atribuibles a la entidad, al contratista, hizo alusión a la evaluación y estimación del riesgo, ello no se adecuó a lo establecido en el art. 15 del Decreto 1510 de 2013 y el Art. 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015; lo cual genera incumplimiento de las disposiciones generales</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>La Contraloría Municipal de Palmira, atendiendo lo estipulado en el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación, el cual dispuso:</p> <p><i>“Las Entidades Estatales para reducir la exposición del Proceso de Contratación frente a los diferentes Riesgos que se pueden presentar, debe estructurar un sistema de administración de Riesgos teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: <u>(a) los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado del Proceso de Contratación; (b) los eventos que alteren la ejecución del contrato; (c) el equilibrio económico del contrato; (d) la eficacia del Proceso de Contratación, es decir, que la Entidad Estatal pueda</u></i></p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>Respecto a los argumentos expuestos por parte del Ente de Control como por el Ex Contralor, que equivalen a los mismos, se puede evidenciar que los mecanismos implementados para la identificación y cobertura del riesgo dentro de los procesos de contratación, se limitan a aplicar las disposiciones establecidas al</p> |

satisfacer la necesidad que motivó el Proceso de Contratación; y (e) la reputación y legitimidad de la Entidad Estatal encargada de prestar el bien o servicio. (Resaltado propio)

Elaboró el análisis del riesgo, para los contratos ejecutados en la vigencia 2015, tal como se presenta a continuación:

“...Contrato prestación de servicios de apoyo logístico y académico para la ejecución de las actividades de capacitación no formal definidas en el Plan Institucional de Capacitación – PIC, para la vigencia 2015, así:

12. ANÁLISIS DE RIESGO Y EXIGENCIA DE GARANTIAS

En desarrollo del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 20 numera 6 del Decreto 1510 de 2013, los riesgos inherentes al presente proceso de contratación se pueden tipificar, estimar y asignar de la siguiente manera:

Es importante resaltar que para determinar los riesgos previsible conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 1150 de 2007, es necesario tener en cuenta que estos son todas aquellas circunstancias que de presentarse durante el desarrollo y ejecución del contrato, tienen la potencialidad de alterar el equilibrio económico del contrato, pero que dada su previsibilidad se regulan en el marco de las condiciones inicialmente pactadas en los contratos y se excluyen así del concepto de imprevisibilidad de que trata el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

El riesgo será previsible en la medida que el mismo sea identificable y cuantificable en condiciones normales.

En el ámbito del riesgo previsible, la estimación consiste en valorar la probabilidad de ocurrencia y el nivel de impacto de los riesgos que han sido tipificados, y que teniendo en cuenta su materialidad, requieren una valoración.

12.1 RIESGOS ASEGURABLES:

Se considera que los riesgos previsible en la ejecución del contrato que debe asumir el contratista y que son asegurables son los siguientes:

Que el futuro contratista no pueda dar cumplimiento a la ejecución del contrato, o que el servicio prestado no corresponda o no se haga conforme a las especificaciones técnicas plasmadas en el contrato.

Para controlar estos riesgos, es conveniente estipular en el cuerpo del contrato, que el contratista se obligue a cumplir con lo ofertado, solicitando lo siguiente: PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO GENERAL DEL CONTRATO: Que avale hasta en un diez por ciento (10%) del valor total del contrato, por una vigencia igual a la del contrato y 4 meses más, con el objeto de garantizar las obligaciones que se contraen, el pago de multas y la cláusula penal pecuniaria con una vigencia igual a la vigencia del contrato, contados a partir de la fecha de su suscripción.

12.2 RIESGOS NO ASEGURABLES:

Se considera que los riesgos previsible en la ejecución del contrato que deba asumir el contratista y que no son asegurables son los siguientes:

- Que durante la ejecución del contrato, el contratista afronte situaciones catalogadas como casos fortuitos o fuerza mayor, que le impidan el cumplimiento del contrato.*

interior de la Entidad, mas no a lo establecido por la normatividad vigente art. 15 del Decreto 1510 de 2013 y el Art. 2.2.1.1.6.1.del Decreto 1082 de 2015; situación que conduce a una ineffectividad en el cumplimiento del procedimiento contractual de la entidad, toda vez que en general verificados los estudios previos, la matriz de riesgos no se desarrolló conforme lo dispuesto en Colombia Compra Eficiente, tal como lo señala la citada norma.

Por lo expuesto, la observación se mantiene y da lugar a la configuración de **un hallazgo administrativo.**

12.3 RIESGOS QUE ASUME LA ENTIDAD:

A partir de la fecha de suscripción del contrato la Contraloría Municipal de Palmira, asume única y exclusivamente, los efectos derivados de los riesgos que se relacionan a continuación, además de aquellos que se deriven de lo pactado:

Los efectos derivados de la existencia de daño emergente del Contratista, por la ocurrencia de hechos de Fuerza Mayor o Caso Fortuito, en los términos del contrato y la legislación vigente.

Los efectos originados por nuevas normas durante la ejecución del contrato y que sean aplicables al contrato.

| Clase | Tipificación del riesgo | | Asignación del riesgo | | Estimación del riesgo | | |
|--|-------------------------|---|-----------------------|-------------|-----------------------|------------|-------------|
| | Descripción | Concepto | Entidad | Contratista | Evaluación | Valoración | Ponderación |
| E C O N Ó M I C O S | Riesgos Tributarios | Los efectos favorables o desfavorables de las variaciones en la legislación tributaria, la creación de nuevos impuestos, la supresión o modificación de los existentes y cualquier evento que modifique las condiciones tributarias existentes al momento de la presentación de la propuesta, será asumido por el contratista, cuando en el desarrollo del contrato se modifiquen las tarifas de los impuestos o eliminan los ya existentes. Siempre y cuando sean aplicables a este tipo de contratos. | - | X | Bajo | 5 | 12.5% |
| | Mora en los Pagos | Efectos económicos desfavorables derivados por la mora en el pago de honorarios mensuales por fallas atribuibles a la administración, exceptuándose a los retrasos generados por fallas en los sistemas que soportan la plataforma financiera de la Entidad. | X | - | Medio | 10 | 25% |

| | | | | | | | |
|--------------------------------------|---|--|---|---|-------|----|-------|
| S E R V I C I O | Fallas de Calidad de los Servicios de Apoyo Prestados | El contratista es responsable de la calidad e idoneidad de la prestación de sus servicios y del incumplimiento del objeto contractual y deberá cubrir todos los riesgos derivados del incumplimiento de cada una de las obligaciones pactadas en el mismo. Si los servicios prestados, una vez realizadas el seguimiento a las obligaciones, actividades y al cronograma no cumplen con lo pactado, se reportará al contratista quien deberá dar una solución inmediata y asumir los costos adicionales que se generen | - | X | Medio | 10 | 25% |
| S O C I A L | Riesgo Político | El riesgo político relacionado con conflictos internos que afecten la ejecución del contrato, resultantes del presente proceso de selección, serán asumidos por el contratante | X | - | Bajo | 5 | 12.5% |
| L A B O R A L | Riesgos Accidentales | La posibilidad que el contratista sufra un determinado daño durante la ejecución del trabajo y/o actividad contratada | - | X | Medio | 10 | 25% |

Así las cosas, no resulta clara la posición de la comisión de auditoría al establecer la observación.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 8.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No.8: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

La Contraloría Municipal de Palmira atendió lo estipulado en el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación, el cual dispuso:

“Las Entidades Estatales para reducir la exposición del Proceso de Contratación frente a los diferentes Riesgos que se pueden presentar, debe estructurar un sistema de administración de Riesgos teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: (a) los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado del Proceso de Contratación; (b) los eventos que alteren la ejecución del contrato; (c) el equilibrio económico del contrato; (d) la

eficacia del Proceso de Contratación, es decir, que la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad que motivó el Proceso de Contratación; y (e) la reputación y legitimidad de la Entidad Estatal encargada de prestar el bien o servicio. (Resaltado propio)

En este contexto, la entidad elaboró el análisis de riesgos para los contratos ejecutados en la vigencia 2015, tal como se presenta a continuación:

“...Contrato prestación de servicios de apoyo logístico y académico para la ejecución de las actividades de capacitación no formal definidas en el Plan Institucional de Capacitación – PIC, para la vigencia 2015, así:

12. ANÁLISIS DE RIESGO Y EXIGENCIA DE GARANTIAS

En desarrollo del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 20 numera 6 del Decreto 1510 de 2013, los riesgos inherentes al presente proceso de contratación se pueden tipificar, estimar y asignar de la siguiente manera:

Es importante resaltar que para determinar los riesgos previsible conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 1150 de 2007, es necesario tener en cuenta que estos son todas aquellas circunstancias que de presentarse durante el desarrollo y ejecución del contrato, tienen la potencialidad de alterar el equilibrio económico del contrato, pero que dada su previsibilidad se regulan en el marco de las condiciones inicialmente pactadas en los contratos y se excluyen así del concepto de imprevisibilidad de que trata el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

El riesgo será previsible en la medida que el mismo sea identificable y cuantificable en condiciones normales.

En el ámbito del riesgo previsible, la estimación consiste en valorar la probabilidad de ocurrencia y el nivel de impacto de los riesgos que han sido tipificados, y que teniendo en cuenta su materialidad, requieren una valoración.

12.1 RIESGOS ASEGURABLES:

Se considera que los riesgos previsible en la ejecución del contrato que debe asumir el contratista y que son asegurables son los siguientes:

Que el futuro contratista no pueda dar cumplimiento a la ejecución del contrato, o que el servicio prestado no corresponda o no se haga conforme a las especificaciones técnicas plasmadas en el contrato.

Para controlar estos riesgos, es conveniente estipular en el cuerpo del contrato, que el contratista se obligue a cumplir con lo ofertado, solicitando lo siguiente: PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO GENERAL DEL CONTRATO: Que avale hasta en un diez por ciento (10%) del valor total del contrato, por una vigencia igual a la del contrato y 4 meses más, con el objeto de garantizar las obligaciones que se contraen, el pago de multas y la cláusula penal pecuniaria con una vigencia igual a la vigencia del contrato, contados a partir de la fecha de su suscripción.

12.2 RIESGOS NO ASEGURABLES:

Se considera que los riesgos previsible en la ejecución del contrato que deba asumir el contratista y que no son asegurables son los siguientes:

- Que durante la ejecución del contrato, el contratista afronte situaciones catalogadas como casos fortuitos o fuerza mayor, que le impidan el cumplimiento del contrato.

12.3 RIESGOS QUE ASUME LA ENTIDAD:

A partir de la fecha de suscripción del contrato la Contraloría Municipal de Palmira, asume única y exclusivamente, los efectos derivados de los riesgos que se relacionan a continuación, además de aquellos que se deriven de lo pactado:

Los efectos derivados de la existencia de daño emergente del Contratista, por la ocurrencia de hechos de Fuerza Mayor o Caso Fortuito, en los términos del contrato y la legislación vigente.

Los efectos originados por nuevas normas durante la ejecución del contrato y que sean aplicables al contrato.

| Clase | Tipificación del riesgo | | Asignación del riesgo | | Estimación del riesgo | | |
|--|-------------------------|---|-----------------------|-------------|-----------------------|------------|-------------|
| | Descripción | Concepto | Entidad | Contratista | Evaluación | Valoración | Ponderación |
| E C O N Ó M I C O S | Riesgos Tributarios | Los efectos favorables o desfavorables de las variaciones en la legislación tributaria, la creación de nuevos impuestos, la supresión o modificación de los existentes y cualquier evento que modifique las condiciones tributarias existentes al momento de la presentación de la propuesta, será asumido por el contratista, cuando en el desarrollo del contrato se modifiquen las tarifas de los impuestos o eliminan los ya existentes. Siempre y cuando sean aplicables a este tipo de contratos. | - | X | Bajo | 5 | 12.5% |
| | Mora en los Pagos | Efectos económicos desfavorables derivados por la mora en el pago de honorarios mensuales por fallas atribuibles a la administración, exceptuándose a los retrasos generados por fallas en los sistemas que | X | - | Medio | 10 | 25% |

| | | | | | | | |
|--|---|--|---|---|--------------|-----------|--------------|
| | | soportan la plataforma financiera de la Entidad. | | | | | |
| S E R V I C I O | Fallas de Calidad de los Servicios de Apoyo Prestados | El contratista es responsable de la calidad e idoneidad de la prestación de sus servicios y del incumplimiento del objeto contractual y deberá cubrir todos los riesgos derivados del incumplimiento de cada una de las obligaciones pactadas en el mismo. Si los servicios prestados, una vez realizadas el seguimiento a las obligaciones, actividades y al cronograma no cumplen con lo pactado, se reportará al contratista quien deberá dar una solución inmediata y asumir los costos adicionales que se generen | - | X | Medio | 10 | 25% |
| S O C I A L | Riesgo Político | El riesgo político relacionado con conflictos internos que afecten la ejecución del contrato, resultantes del presente proceso de selección, serán asumidos por el contratante | X | - | Bajo | 5 | 12.5% |
| L A B O R A L | Riesgos Accidentales | La posibilidad que el contratista sufra un determinado daño durante la ejecución del trabajo y/o actividad contratada | - | X | Medio | 10 | 25% |

Así las cosas, no resulta cierto el argumento del auditor para justificar la observación. Por lo tanto, de manera respetuosa **se solicita que se levanta esta observación.**

| | |
|---|---|
| <p>Observación No. 9 Proceso de Contratación Deficiencias en el estudio económico. En el Contrato de arrendamiento de dos parqueadero para vehículos, No. 07 de 2015, por valor de \$3.000.000 plazo de 10 meses, No se evidenció el adecuado análisis del mercado, éste se basó en los registros históricos y no en los precios corrientes del mercado, ni en los Decretos vigentes de la localidad. Verificados los Decretos 097 del 2 abril de 2012, y el Decreto No. 134 del 19 de junio de 2013, que fijó las tarifas que se cobrarán en los parqueaderos públicos, de acuerdo con el tiempo de prestación del servicio y las características del parqueadero, determinó para el año 2012; <i>“Los parqueaderos cubiertos podrán cobrar por automóviles, camperos, camionetas, microbuses y motocarros, una mensualidad de \$60.000; por motocicletas \$33.000 y por bicicletas \$18.000. En parqueaderos descubiertos las mensualidades serán de \$55.000 para automóviles, camperos, camionetas, microbuses y motocarros; \$74.000 para buses, busetas y camiones de más de tres toneladas y \$82.000 para tracto camiones.”</i></p> <p>En el más reciente Decreto No.134 de 2013, incrementó en \$1.500 la tarifa mensual para automóviles y camionetas, tanto en parqueaderos cubiertos como descubiertos, es decir que fijó la tarifa de \$61.500 y \$56.500 respectivamente.</p> <p>Si bien el contrato precitado se suscribió en febrero de 2015, el valor mensual establecido para los dos vehículos equivale a la suma de \$300.000 aproximadamente, valores que superan el valor de la tarifa fijada para el Municipio de Palmira.</p> <p>Lo anterior va en contraría lo dispuesto en el art. 23, 26 de la Ley 80 de 1993, art. 15 (hoy art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015) y numeral 4º art. 20 del Decreto 1510 de 2013, (hoy art.2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015) si bien la entidad realiza un análisis histórico, éste no es claro, genera incertidumbre, no facilita determinar los valores registrados frente al valor contratado. Actuación que conlleva a la presunta vulneración del núm. 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>Con relación a este punto, es pertinente indicar que la Contraloría Municipal de Palmira, no generó incertidumbre en la contratación que hoy se cuestiona, veamos porque:</p> <p>Si bien es cierto, el Municipio de Palmira para la vigencia 2013, expidió el Decreto 134 de 2013 <i>“Por medio del cual se fijan las tarifas para el uso de parqueaderos en el Municipio de Palmira”</i>, también lo es, que para la vigencia 2015, el mismo no se encontraba actualizado conforme a las políticas económicas del Gobierno Nacional, establecidas en el IPC para la vigencia 2015, luego con el respecto debido no puede ser referente para determinar el presupuesto oficial, pues el IPC para la vigencia 2014 fue del 3,66 y para la vigencia 2015 alcanzo el 6.77²⁵</p> <p>Sin embargo, la Contraloría Municipal de Palmira, para la vigencia 2015, utilizó como marco de referencia para determinar el presupuesto oficial, dos (2) variables, la primera de ellas con relación a las tarifas de mercado de los parqueaderos aledaños a la entidad y la segunda los precios históricos, situaciones plenamente válidas para poder determinar el presupuesto oficial.</p> <p>Con base en ello, la Contraloría Municipal de Palmira, arrendo dos (2) zonas de parqueo en el Parqueadero ubicado en la Carrera 30 No. 29-35, de la nomenclatura urbana del Municipio de Palmira, para los vehículos identificados con las placas OOK-184 y OBH 671, al servicio de la Contraloría Municipal de Palmira, por valor de TRES MILLONES DE PESOS (\$3.000.000.00) MCTE, los cuales fueron pagados de la siguiente manera: Al 30 de febrero de 2015 la suma de CIENTO CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS (\$142.860.00) MCTE y diez (10) mensualidades por valor de DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE PESOS (\$285.714.00) MCTE.</p> <p>Para el mes de febrero el canon se canceló bajo fracción de mes y no completo, como lo afirma la comisión al señalar que el valor del</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>Con base en los argumentos sustentados por el Ente de Control, que en general coinciden con los presentados por la Ex Contralora, el equipo auditor encuentra que si bien para la vigencia 2015 el Municipio de Palmira no expidió nuevo Decreto para fijar tarifas para el uso de parqueaderos, para la época de los hechos se encontraba vigente el Decreto 134 de 2013.</p> <p>Si bien el Ente de Control no tuvo en cuenta las tarifas fijadas en el citado Decreto, dentro de los estudios previos el valor estimado del contrato y la justificación del mismo, señala que se basó en las ofertas del mercado, sin embargo tal afirmación no se evidenció dentro del proceso contractual, tampoco fue allegada como soporte a la presente observación, es decir que la misma no fue</p> |

²⁵ Índice de Precios Consumidor Variación Mensual y Anual Total Nacional - DANE

canon es de \$300.000, aproximadamente.

Es importante anotar, que el vehículo de placas OBH 671, permanecía en el parqueadero 24 horas al día por 30 días, es decir, que su valor mensual no superaba los **\$142.857** al igual que el vehículo de placas **OOK-184**

| VEHICULO | DIAS | HORAS | VALOR DÍA | VALOR MES |
|--------------|------|---------------|----------------|------------------|
| OBH – 671 | 30 | 24 | \$4.761 | \$142.857 |
| OOK-184 | 30 | Indeterminado | \$4.761 | \$142.857 |
| TOTAL | | | \$9524 | \$285.714 |

Así mismo, es pertinente indicar que las mensualidades establecidas en el Decreto en cita, van desde las 7:00 de la mañana hasta las 7:00 de la noche de lunes a viernes, excluyendo sábados y festivos, tal como se puede corroborar en los diferentes parqueaderos lindantes a la Contraloría Municipal de Palmira.

Como se ha venido expresando la Contraloría Municipal de Palmira, requería el servicio las 24 horas al día por 30 días para garantizar la custodia de los vehículos de propiedad de la entidad. Aunado a lo anterior, el arrendador garantizaba los daños, hurtos o demás implicaciones que se causaren o se llegaren a causar a los bienes muebles descritos, es decir, a los vehículos placas OOK-184 y OBH 671, tal como se desprende de las obligaciones del contrato. Situación que no garantizaba los demás parqueaderos en los contratos de aparcamiento.

Por lo tanto, solicitó excluir la observación No. 9.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 9: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Es pertinente indicar que la Contraloría Municipal de Palmira no generó incertidumbre en la contratación que hoy se cuestiona, debido a los siguientes argumentos:

Si bien es cierto que el Municipio de Palmira, para la vigencia 2013, expidió el Decreto 134 de 2013 *“Por medio del cual se fijan las tarifas para el uso de parqueaderos en el Municipio de Palmira”*, también es cierto que para la vigencia 2015 el mismo **no se encontraba actualizado conforme a las políticas económicas del Gobierno Nacional, establecidas en torno al IPC para la vigencia 2015,**

Por tanto, es claro que, en términos económicos, no es posible tomar como referente un decreto del año 2013 para comparar tarifas comerciales del año 2015, pues éstas tarifas deben ser determinadas anualmente con base en el IPC específico de cada anualidad. Esta situación evidencia que la observación en cuestión no está fundamentada en hechos y datos concretos, comparables y pertinentes, lo cual vulnera uno de los aspectos centrales de los atributos del hallazgo, al no contar con un **CRITERIO** cierto y evidente. Ello se evidencia, además, en el hecho de presumir, suponer o intuir, sin un referente concreto, que la tarifa comercial pactada en el contrato del año 2015 “supera el valor de la tarifa fijada para el Municipio de Palmira”, tarifa que nunca fue presentada, ni referida en el informe preliminar para poder concluir que haya existido una violación pues no se presenta la norma presuntamente violada, que en este caso sería la tarifa existente en la vigencia 2015.

No obstante lo anterior, y para garantizar el cumplimiento de los mandatos legales y el desarrollo adecuado del referido proceso contractual, la Contraloría Municipal de Palmira utilizó como marco de referencia dos (2) variables que permitieran determinar un valor cierto para el contrato en cuestión: la primera de ellas tuvo en cuenta las tarifas de mercado de los parqueaderos aledaños a la entidad y, la segunda tomó como referencia los precios históricos, opciones plenamente válidas para poder determinar el presupuesto oficial.

soportada para lograr desvirtuar tal afirmación.

Respecto de los precios históricos empleados para la fijación del valor estimado, ésta variable no fue especificada dentro de la etapa precontractual.

Es pertinente aclarar que el cálculo de \$300.000 (aproximadamente) como equivalente de pago mensual se tomó partiendo de la base que el plazo fijado eran 10 meses, cuando lo correcto eran 10 meses y 12 días. Retomando el Contrato No. 07 de 2015 y de acuerdo al contenido de la contradicción el pago mensual fue de \$285.714 y un pago por \$142.860 correspondiente al periodo del 16 de febrero al 28 de febrero de 2015.

A los argumentos del Ex Contralor al referir que la observación no está fundamentada en hechos y datos concretos comparables, es preciso manifestar que la afirmación realizada por el equipo auditor de la AGR al aludir que existieron deficiencias en el estudio económico, se tuvo en cuenta como parámetros los Decretos Nro. 097 del 2 abril de 2012, y el Decreto No. 134 del 19 de junio de 2013, a través de los cuales el Alcalde del Municipio de Palmira fijó las tarifas que se cobrarán en los parqueaderos públicos, de acuerdo con el tiempo de prestación del servicio y las características del parqueadero.

De acuerdo al incremento realizado se observó que el Decreto No.134 de 2013, incrementó en \$1.500 la tarifa mensual para automóviles y camionetas, tanto en parqueaderos cubiertos como descubiertos, es decir que fijó la tarifa de \$61.500 y \$56.500 respectivamente.

Con base en ello, la Contraloría Municipal de Palmira tomó en arriendo dos (2) zonas de parqueo en el Parqueadero ubicado en la Carrera 30 No. 29-35, de la nomenclatura urbana del Municipio de Palmira, para los vehículos identificados con las placas **OOK-184** y **OBH 671**, al servicio de la Contraloría Municipal de Palmira, por valor de **TRES MILLONES DE PESOS (\$3.000.000.00) MCTE**, para la vigencia 2015, los cuales fueron pagados de la siguiente manera: Al 30 de febrero de 2015 la suma de **CIENTO CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS (\$142.860.00) MCTE** y diez (10) mensualidades por valor de **DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE PESOS (\$285.714.00) MCTE**.

Para el mes de febrero el canon se canceló bajo fracción de mes y no completo, como erróneamente se afirma en la Observación al señalar que el valor del canon es de \$300.000, aproximadamente.

Es importante anotar, que el vehículo de placas OBH 671, permanecía en el parqueadero 24 horas al día por 30 días, es decir, que su valor mensual no superaba los **\$142.857**, mientras que el vehículo de placas OOK-184 ocupaba dicha zona de parqueo por tiempo indefinido, de acuerdo a la necesidad del servicio.

| VEHICULO | DIAS | HORAS | VALOR DIA | VALOR MES |
|-----------|------|---------------|-----------|-----------|
| OBH – 671 | 30 | 24 | \$4.761 | \$142.857 |
| OOK-184 | 30 | Indeterminado | \$4.761 | \$142.857 |
| TOTAL | | | \$9524 | \$285.714 |

Así mismo, es pertinente indicar que las mensualidades establecidas en el Decreto en cita, van desde las 7:00 de la mañana hasta las 7:00 de la noche de lunes a viernes, excluyendo sábados, domingos y festivos, tal como se puede corroborar en los diferentes parqueaderos lindantes a la Contraloría Municipal de Palmira.

Como se ha venido expresando, la Contraloría Municipal de Palmira requería el servicio las 24 horas al día por 30 días para garantizar la custodia de los vehículos de propiedad de la entidad, lo cual desborda los lineamientos temporales y tarifarios de los decretos que fijan las tarifas locales y exige evaluar condiciones particulares para concertar tarifas entre las partes dado el horario ampliado y los requerimientos de seguridad y custodia de tales bienes públicos. Esta situación evidencia entonces que tal decreto tampoco constituye un comparativo preciso debido a los requerimientos del servicio descritos antes.

Aunado a lo anterior, el arrendador garantizaba los daños, hurtos o demás implicaciones que se causaren o se llegaren a causar a los bienes muebles descritos, es decir, a los vehículos placas OOK-184 y OBH 671, tal como se desprende de las obligaciones del contrato, cobertura que no garantizaban los demás parqueaderos en los contratos de aparcamiento, aspecto fundamental en la custodia de bienes públicos en el país. Por ello, la Contraloría Municipal, haciendo necesaria la contratación de un parqueadero que brindara las condiciones mencionadas anteriormente y que, además, en el campo tarifario, tuviera en cuenta esas garantías y su disponibilidad permanente dada la complejidad de la seguridad y la inminente utilización del servicio para atender las necesidades de transporte de los servidores públicos de los diversos procesos de la entidad, especialmente Participación Ciudadana, Auditorías Técnicas y Responsabilidad Fiscal, suscribió el contrato en cuestión con tarifas enmarcadas en las variables del estudio de mercado contenido en los documentos contractuales.

Por lo anterior, comedidamente **solicitó excluir esta observación No. 9.**

Respuesta del Ex Jefe Administrativo

Si bien es cierto que el Municipio de Palmira, para la vigencia 2013, expidió el Decreto 134 de 2013 "Por medio del cual se fijan las tarifas para el uso de parqueaderos en el Municipio de Palmira", también es cierto que para la vigencia 2015 el mismo no se encontraba actualizado conforme a las políticas económicas del Gobierno Nacional, establecidas en torno al IPC para la vigencia 2015,

Si bien el contrato precitado se suscribió en febrero de 2015, el valor mensual establecido para los dos vehículos equivale a la suma de \$285.714, se considera que dichas cifras superan el valor de la tarifa establecida para el Municipio de Palmira.

Tal afirmación se basa teniendo en cuenta la cotización allegada por el Rep. Legal de Mejía Motor's Nit. 94329536-1 recibida el 10 de octubre de 2016, que señaló como base de cotización la suma de \$75.000 como tarifa mensual para un vehículo, resaltando que los vehículos allí parqueados permanecerán bajo techo y en vigilancia constante.

Lo anterior pudo ocasionarse por la falta de rigurosidad en el estudio del mercado, lo cual va en contraría de lo establecido dentro de las disposiciones legales vigentes, en particular el art. 23, 26 de la Ley 80 de 1993, art. 15 (hoy art. 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015) y numeral 4º art. 20 del Decreto 1510 de 2013, (hoy art.2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015) que establece el análisis del valor estimado del contrato, y la justificación del mismo, independiente de la modalidad de selección del proceso de contratación.

Con base en lo anterior, se considera que los argumentos esgrimidos por el ente auditado no logran desvirtuar la presente observación, por el contrario se corroboró que no se observaron los soportes que el Ente de control tuvo en cuenta para fijar las tarifas mensuales de parqueo, tampoco expuso de dónde obtuvo las variables empleadas dentro del estudio de mercado señalado en los estudios previos.

Por tanto, es claro que, en términos económicos, no es posible tomar como referente un decreto del año 2013 para comparar tarifas comerciales del año 2015, pues éstas tarifas deben ser determinadas anualmente con base en el IPC específico de cada anualidad. Esta situación evidencia que la observación en cuestión no está fundamentada en hechos y datos concretos, comparables y pertinentes, lo cual vulnera uno de los aspectos centrales de los atributos del hallazgo, al no contar con un CRITERIO cierto y evidente. Ello se evidencia, además, en el hecho de presumir, suponer o intuir, sin un referente concreto, que la tarifa comercial pactada en el contrato del año 2015 “supera el valor de la tarifa fijada para el Municipio de Palmira”, tarifa que nunca fue presentada, ni referida en el informe preliminar para poder concluir que haya existido una violación pues no se presenta la norma presuntamente violada, que en este caso sería la tarifa existente en la vigencia 2015.

No obstante lo anterior, y para garantizar el cumplimiento de los mandatos legales y el desarrollo adecuado del referido proceso contractual, la Contraloría Municipal de Palmira utilizó como marco de referencia dos (2) variables que permitieran determinar un valor cierto para el contrato en cuestión: la primera de ellas tuvo en cuenta las tarifas de mercado de los parqueaderos aledaños a la entidad y, la segunda tomó como referencia los precios históricos, opciones plenamente válidas para poder determinar el presupuesto oficial.

Con base en ello, la Contraloría Municipal de Palmira tomó en arriendo dos (2) zonas de parqueo en el Parqueadero ubicado en la Carrera 30 No. 29-35, de la nomenclatura urbana del Municipio de Palmira, para los vehículos identificados con las placas OOK-184 y OBH 671, al servicio de la Contraloría Municipal de Palmira, por valor de TRES MILLONES DE PESOS (\$3.000.000.00) MCTE, para la vigencia 2015, los cuales fueron pagados de la siguiente manera: Al 30 de febrero de 2015 la suma de CIENTO CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS (\$142.860.00) MCTE y diez (10) mensualidades por valor de DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE PESOS (\$285.714.00) MCTE.

Para el mes de febrero el canon se canceló bajo fracción de mes y no completo, como erróneamente se afirma en la Observación al señalar que el valor del canon es de \$300.000, aproximadamente.

Es importante anotar, que el vehículo de placas OBH 671, permanecía en el parqueadero 24 horas al día por 30 días, es decir, que su valor mensual no superaba los \$142.857, mientras que el vehículo de placas OOK-184 ocupaba dicha zona de parqueo por tiempo indefinido, de acuerdo a la necesidad del servicio.

| VEHICULO | DIAS | HORAS | VALOR DÍA | VALOR MES |
|------------|---------------|-----------|-----------|-----------|
| OBH – 671 | 30 | 24 | \$4.761 | \$142.857 |
| OOK-184 30 | Indeterminado | | \$4.761 | \$142.857 |
| TOTAL | \$9524 | \$285.714 | | |

Así mismo, es pertinente indicar que las mensualidades establecidas en el Decreto en cita, van desde las 7:00 de la mañana hasta las 7:00 de la noche de lunes a viernes, excluyendo sábados, domingos y festivos, tal como se puede corroborar en los diferentes parqueaderos lindantes a la Contraloría Municipal de Palmira.

Como se ha venido expresando, la Contraloría Municipal de Palmira requería el servicio las 24 horas al día por 30 días para garantizar la custodia de los vehículos de propiedad de la entidad, lo cual desborda los lineamientos temporales y tarifarios de los decretos que fijan las tarifas locales y exige evaluar condiciones particulares para concertar tarifas entre las partes dado el horario ampliado y los requerimientos de seguridad y custodia de tales bienes públicos. Esta situación evidencia entonces que tal decreto tampoco constituye un comparativo preciso debido a los requerimientos del servicio descritos antes.

Aunado a lo anterior, el arrendador garantizaba los daños, hurtos o demás implicaciones que se causaren o se llegaren a causar a los

Frente a los argumentos del Ex Jefe Administrativo:

Si bien es cierto que el Decreto No.134 de 2013, incrementó en \$1.500 la tarifa mensual para automóviles y camionetas, tanto en parqueaderos cubiertos como descubiertos, es decir que fijó la tarifa de \$61.500 y \$56.500 respectivamente. El Ex Jefe Administrativo acertadamente afirma que el citado Decreto no se encontraba actualizado conforme a las políticas del Gobierno Nacional, pero logra justificar el valor estimado en \$285.714 para cada vehículo, que supera el doble del valor fijado por el Municipio 19 meses antes.

De igual manera se aclara que aparte de los Decretos de 2012 y 2013 que reglamentaron las tarifas para parqueaderos en el Municipio de Palmira, también se allegó cotización para parqueo de vehículo por valor de \$75.0000 la mensualidad, haciendo la salvedad de que dicho parqueadero presta sus servicios bajo techo y vigilancia diaria, propuesta recibida el 10 de octubre de 2016.

Los demás argumentos esbozados coinciden con los expuestos por la Ex Contralora y el Ente de Control, que ya fueron resueltos.

El equipo auditor, se mantiene en que lo anterior contraría las normas arriba citadas, conllevando tal actuación a vulnerar el núm. 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

En tal sentido se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

bienes muebles descritos, es decir, a los vehículos placas OOK-184 y OBH 671, tal como se desprende de las obligaciones del contrato, cobertura que no garantizaban los demás parqueaderos en los contratos de aparcamiento, aspecto fundamental en la custodia de bienes públicos en el país. Por ello, la Contraloría Municipal, haciendo necesaria la contratación de un parqueadero que brindara las condiciones mencionadas anteriormente y que, además, en el campo tarifario, tuviera en cuenta esas garantías y su disponibilidad permanente dada la complejidad de la seguridad y la inminente utilización del servicio para atender las necesidades de transporte de los servidores públicos de los diversos procesos de la entidad, especialmente Participación Ciudadana, Auditorías Técnicas y Responsabilidad Fiscal, suscribió el contrato en cuestión con tarifas enmarcadas en las variables del estudio de mercado contenido en los documentos contractuales.

Es pertinente indicar que la Contraloría Municipal de Palmira no generó incertidumbre en la contratación por todas las razones manifestadas ya que esta acorde a la Ley, por lo tanto solicito excluir esta observación.

Observación No. 10 Proceso de contratación. Ausencia de selección objetiva en la contratación y falta de planeación Dentro del Contrato No. 02 de 2015, suscrito con un Ingeniero Agrónomo, por \$31.500.000, a 11 meses. Objeto del contrato; *“Prestación de servicios profesionales para apoyar la gestión que adelanta la Oficina de Auditorías Técnicas en el ejercicio del Proceso Auditor durante la vigencia 2015”*.

El contratista dentro del proceso auditor, desarrolló las siguientes actividades; verificó las especificaciones técnicas en la ejecución de los contratos, deducciones de ley, cumplimiento del objeto contractual, seguimiento e interventoría al cumplimiento, liquidación de los contratos, la legalidad, verificó el cumplimiento de normas externas e internas, evaluó los sistemas de información de la entidad y realizar el seguimiento al Plan de mejoramiento. Además no se evidenciaron los papeles de trabajo elaborados por el contratista donde se hayan evidenciado las actividades del trabajo de campo. De otra parte los contratos relacionados con la gestión ambiental por su naturaleza fueron asignados a una Ingeniera ambiental.

En tal sentido, se considera que el profesional de apoyo, no demuestra la formación académica para desarrollar las actividades a él encomendadas, situación que presuntamente vulnera el art. 81 del Decreto 1510 de 2013, y el art. 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015; *“(...) Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. (...) Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales. (Subraya fuera de texto).*

Se considera una presunta omisión por parte del operador jurídico, de realizar una adecuada planeación y una selección objetiva al momento de contratar, ocasionada por el desconocimiento de las disposiciones generales. Tal situación pudo conllevar a incurrir en un riesgo dentro del Proceso Auditor y pudo incidir en el resultado del proceso, lo que se presume una posible vulneración del principio de responsabilidad, aludido en el art. 26 numeral 1º de la Ley 80 de 1993, y el principio de planeación, conducta que podría estar enmarcada dentro del numeral 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Contraloría

Abordando la observación de que se trata, que dice de deficiencias en la presunta omisión por parte del operador jurídico, de realizar una adecuada planeación y una selección objetiva al momento de contratar, ocasionada por el desconocimiento de las disposiciones generales, hay que señalar preliminarmente que tales actividades se contrataron conforme lo prevé el Numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos de prestación de servicios solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado y el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013 compilado por el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, que dispuso: *“...Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que éste en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita...”,* profesional que estuvo vinculado a la Contraloría por prestación de servicios durante las vigencias 2012 al 2015.

Conclusión Equipo Auditor AGR

La observación se mantiene.

Con base en los argumentos allegados por el Ente de Control y por la Ex Contralora, los cuales en general coinciden, se procede a precisar lo siguiente:

El apoyo prestado por el Ingeniero Agrónomo se basó en auditar; la ejecución Contractual, asignándosele la evaluación de varios procesos contractuales para verificar las especificaciones técnicas en la ejecución de los contratos, deducciones

Bajo la égida de tal normativa, realizó durante la ejecución del contrato las siguientes actividades:

- “ 1) **Apoyar** a la Oficina de Auditorías Técnicas en el ejercicio del control fiscal para la ejecución del Plan General de Auditorías de la vigencia 2015.
- 2) **Apoyar** a la Oficina de Auditorías Técnicas en el seguimiento a los Planes de Mejoramiento suscriptos por los Sujetos de Control.
- 3) **Participar, apoyar y conceptuar** en las mesas de trabajo que se desarrollen dentro del proceso auditor.
- 4) **Apoyar** al equipo auditor en el análisis y valoración de los descargos de las Auditorías realizadas en desarrollo del Plan General de Auditorías, vigencia 2015.
- 5) **Apoyar** al equipo auditor en el análisis y elaboración del informe preliminar y informe final de las Auditorías realizadas en ejecución del Plan General de Auditorías, vigencia 2015.
- 6) **Apoyar** y acompañar al equipo auditor en las visitas fiscales programadas por la Entidad...”

Profesional que participó en las diferentes capacitaciones brindadas por la Contraloría General de Santiago de Cali, en la **aplicación de la metodología de la Guía de Auditoría Territorial “GAT”**, así como, la **brindada por SINACOF de la Contraloría General de la República**, en el mismo sentido. Sin dejar de lado las diferentes reuniones con el equipo auditor para afianzar el conocimiento sobre la aplicación de la guía.

De la misma manera, se exigió por quien fungiera como supervisor, el cumplimiento del contrato en todas sus partes, realizándose el seguimiento continuo para verificar que el contratista cumpliera con las condiciones exigidas en los documentos del proceso y las ofrecidas en su propuesta.

Del cuestionamiento de tales actividades, que reclama el organismo fiscalizador, dan cuenta los informes que reposan en la carpeta contractual.

Con todo, se considera que no se vulneró el principio de planeación, habida cuenta que para la vigencia del año 2015, se requería de un profesional para apoyar el proceso auditor en la ejecución del Plan General de Auditorías, profesional con conocimiento en la aplicación de la Guía de Auditoría Territorial.

El grupo auditor censura el hecho de que el profesional de apoyo Es Ingeniero Agrónomo con Especialización y que no demuestra la formación académica para desarrollar las actividades a él encomendadas, formación que si se tiene si tenemos en cuenta la experiencia y la cualificación en el proceso auditor durante los periodos que no se valoraron por parte de la comisión.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 10.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 10: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Abordando la observación de que se trata, que dice de deficiencias por la presunta omisión del operador jurídico al no realizar una adecuada planeación ni una selección objetiva al momento de contratar, ocasionada por el desconocimiento de las disposiciones generales, hay que señalar que tales actividades se contrataron conforme lo prevé el Numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que determina que los contratos de prestación de servicios solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado y el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013 compilado

de ley, cumplimiento del objeto contractual, seguimiento e interventoría al cumplimiento, y liquidación de los contratos. De igual manera se le endilgó la responsabilidad de verificar la Legalidad, el cumplimiento de normas externas e internas aplicables al ente en los componentes evaluados, lo mismo que pronunciarse sobre las tecnologías de la Comunicación y la Información TICS: Evaluar los sistemas de información de la entidad y realizar el seguimiento a los Planes de mejoramiento.

Lo anterior coincide a lo enunciado por el Ente de control en la contradicción, sin embargo los argumentos no logran desvirtuar la observación al no justificar la necesidad de contratar un Ingeniero Agrónomo para apoyar la gestión de la Oficina de Auditorías Técnicas en el ejercicio del Proceso Auditor durante la vigencia 2015.

Ahora bien, analizado el presente caso, a la luz de los art. 81 del Decreto 1510 de 2013, y art. 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, es taxativa la normatividad, en establecer que las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, siempre y cuando la Entidad verifique la idoneidad o experiencia requerida. Se resalta que el Ente de control, en trabajo de campo ni dentro de la contradicción demostró el cumplimiento de lo mencionado.

Máxime que el Ente de control, expidió certificación de la necesidad del servicio y que no se contaba con personal suficiente dentro de la Entidad, ésta aunque cumple con el procedimiento contractual, no estuvo orientada a satisfacer el recurso

por el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, que dispuso: “...Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita...”. El profesional al que se refiere la observación y el contrato en cuestión estuvo vinculado a la Contraloría por prestación de servicios durante las vigencias 2012 al 2015, realizando actividades de apoyo al ejercicio del control fiscal, con lo cual se puede evidenciar la idoneidad para ejercer tal actividad.

Bajo la égida de tal normativa, durante la ejecución del contrato realizó las siguientes actividades:

- “... 1) **Apoyar** a la Oficina de Auditorías Técnicas en el ejercicio del control fiscal para la ejecución del Plan General de Auditorías de la vigencia 2015.
- 2) **Apoyar** a la Oficina de Auditorías Técnicas en el seguimiento a los Planes de Mejoramiento suscritos por los Sujetos de Control.
- 3) **Participar, apoyar y conceptuar** en las mesas de trabajo que se desarrollen dentro del proceso auditor.
- 4) **Apoyar** al equipo auditor en el análisis y valoración de los descargos de las Auditorías realizadas en desarrollo del Plan General de Auditorías, vigencia 2015.
- 5) **Apoyar** al equipo auditor en el análisis y elaboración del informe preliminar y informe final de las Auditorías realizadas en ejecución del Plan General de Auditorías, vigencia 2015.
- 6) **Apoyar** y acompañar al equipo auditor en las visitas fiscales programadas por la Entidad...”

Dicho Profesional cuenta además con los conocimientos y habilidades para ejercer la función encomendada puesto que, además de la experiencia referida, posee conocimientos sobre aplicación de la metodología de la Guía de Auditoría Territorial -GAT, obtenidas en diversas jornadas de capacitación y en sesiones internas del equipo auditor de la entidad.

De la misma manera, se exigió por quien fungiera como supervisor, el cumplimiento del contrato en todas sus partes, realizándose el seguimiento continuo para verificar que el contratista cumpliera con las condiciones exigidas en los documentos del proceso y las ofrecidas en su propuesta.

Del cuestionamiento de tales actividades, que reclama el organismo fiscalizador, dan cuenta los informes que reposan en la carpeta contractual.

Con todo, se considera que no se vulneró el principio de planeación, habida cuenta que para la vigencia 2015 se requería de un profesional para apoyar el proceso auditor en la ejecución del Plan General de Auditorías, profesional que poseía conocimiento y experticia en la aplicación de la Guía de Auditoría Territorial, pues como se pudo evidenciar en trabajo de campo el contratista en años anteriores (2012-2013-2014 y 2015) había laborado para la Contraloría Municipal de Palmira teniendo todos los conocimientos por las sendas capacitaciones que se le brindó durante esos años a través de los convenios entre contralorías en especial con Contraloría de Cali que brindó en la Entidad gratuitamente capacitaciones de la GAT y estructuración de Hallazgos por lo tanto se contaba con las experticias como lo refrendaba el supervisor del contrato.

En la observación se censura el hecho de que el profesional de apoyo sea Ingeniero Agrónomo con Especialización y que no demuestra la formación académica para desarrollar las actividades a él encomendadas, formación que si se tiene si tenemos en cuenta la experiencia que está relacionada en su hoja de vida y, además, la cualificación en el proceso auditor durante los periodos 2012, 2013, 2014 y 2015 aspectos que no fueron valorados por el auditor y que permiten determinar la idoneidad del profesional para ejercer las

humanos requerido (Arquitecto, Ingeniero Civil, Abogado).

En tal sentido la Corte Constitucional mediante Sentencia C-949 del 05 de septiembre de 2001, sobre los procesos de prestación de servicios bajo contratación directa, expuso;

“no es cierto que dicha clase de contratación implique que la entidad estatal contratante pueda inobservar los principios de economía, transparencia y de selección objetiva. Por el contrario, en ella también rigen, para asegurar que en esta modalidad de contratación también se haga realidad la igualdad de oportunidades.

“Se reitera que la potestad de contratación directa debe ejercerse con estricta sujeción al reglamento de contratación directa, actualmente consignado en el Decreto 855 de 1994, cuyas disposiciones, conforme al párrafo del artículo 24 de la Ley 80, precisamente, buscan garantizar y desarrollar los principios de economía, transparencia y, en especial, el deber de selección objetiva establecidos en el Estatuto Contractual. (negrillas fuera de texto)

Es decir, aunado a lo anterior, tal apreciación señala que al contratar bajo dicha modalidad, no implica que la Entidad, pueda inobservar los principios de economía, transparencia y selección objetiva, principios que dentro del contrato de prestación de servicios materia de discusión, no demostró su cumplimiento.

De otra parte, es pertinente recalcar que si bien el Ingeniero Agrónomo logró capacitarse en temas relacionados con la GAT, y que el mismo Ente de control le

| | |
|---|--|
| <p>funciones contratadas. Por lo tanto, respetuosamente solicito levantar esta observación.</p> | <p>permitió adquirir la experiencia en contratos anteriores, persiste la duda sobre cuál fue el aporte intelectual recibido por parte del profesional desde sus conocimientos y experiencia en agronomía para el proceso auditor.</p> <p>Cabe resaltar que los soportes de la labor ejecutada por el citado profesional (papeles de trabajo) no fueron aportados en trabajo de campo ni dentro de la contradicción, para efectos de corroborar el apoyo suministrado a la Oficina de Auditorías técnicas, que permitan desvirtuar la presente observación.</p> <p>En tal sentido se considera que existió una presunta omisión por parte del operador jurídico, de realizar una selección objetiva al momento de contratar, ocasionada por el desconocimiento de las disposiciones generales, lo que se presume una posible vulneración del art. 26 numeral 1º de la Ley 80 de 1993, principios de planeación, economía, transparencia y selección objetiva, conducta que podría estar enmarcada dentro del numeral 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, que establece las obligaciones y prohibiciones para los servidores públicos.</p> <p>En razón a lo expuesto, se mantiene la observación y da lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.</p> |
| <p>Observación No. 11 Proceso de Contratación. Desactualización del Manual interno de contratación El ente de control adoptó el Manual interno de contratación mediante Resolución No. 0011 del 27 de diciembre de 2013, con base en lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración pública y el Decreto 1510 de 2013. Manual que a la fecha se encuentra desactualizado, considerando las múltiples variaciones que en las últimas anualidades ha sufrido el régimen de la contratación estatal. Situación que vulnera lo establecido dentro del art. 160 del Decreto 1510 de 2013, y que conlleva a la inobservancia del principio de eficacia, contenido en el art. 209 de la Constitución Política y el art. 3 de la Ley 1437 de 2011. Situación que obedeció al incumplimiento de las disposiciones generales</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>Como bien lo señala el equipo auditor, la Contraloría Municipal de Palmira, mediante Resolución No. 0011 del 27 de diciembre de</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>Frente a los argumentos del Ente de</p> |

2013, adoptó el Manual interno de contratación, precisamente atendiendo los postulados del artículo 160 del Decreto 1510 de 2013, que fijaba un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del precitada norma. Es decir, que con la expedición de la Resolución No. 0011 del 27 de diciembre de 2013, la entidad cumplió a cabalidad con la disposición en cita.

Ahora bien, no es de recibo que se manifieste que se vulneró el artículo 160 del Decreto 1510 de 2013, cuando la misma es del 17 de julio de 2013 y la entidad lo adoptó el 27 de diciembre de 2013, esto es, dentro de los seis (6) meses siguientes.

De otra parte, para la vigencia 2015, el Departamento Nacional de Planeación, expidió el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional", el cual compiló el Decreto 1510 de 2013, no lo derogó, tal como lo expone la parte considerativa del Decreto 1082 de 2015, así:

"...Que por tratarse de un decreto compilatorio de normas reglamentarias preexistentes, las mismas no requieren de consulta previa alguna, dado que las normas fuente cumplieron al momento de su expedición con las regulaciones vigentes sobre la materia. Que la tarea de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario implica, en algunos casos, la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente, lo cual conlleva, en aspectos puntuales, el ejercicio formal de la facultad reglamentaria.

Que en virtud de sus características propias, el contenido material de este decreto guarda correspondencia con el de los decretos compilados; en consecuencia, no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones, las circulares y demás actos administrativos expedidos por distintas autoridades administrativas con fundamento en las facultades derivadas de los decretos compilados. (Resaltado propio)

Que la compilación de que trata el presente decreto se contrae a la normatividad vigente al momento de su expedición, sin perjuicio de los efectos ultractivos de disposiciones derogadas a la fecha, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 153 de 1887.

Que por cuanto este decreto constituye un ejercicio de compilación de reglamentaciones preexistentes, los considerandos de los decretos fuente se entienden incorporados a su texto, aunque no se transcriban, para lo cual en cada artículo se indica el origen del mismo. (Resaltado propio)

Que las normas que integran el Libro 1 de este decreto no tienen naturaleza reglamentaria, como quiera que se limitan a describir la estructura general administrativa del sector.

Que durante el trabajo compilatorio recogido en este decreto, el Gobierno Nacional verificó que ninguna norma compilada hubiera sido objeto de declaración de nulidad o de suspensión provisional, acudiendo para ello a la información suministrada por la Relatoría y la Secretaría General del Consejo de Estado.

En este contexto, no se puede predicar que la entidad vulnera lo establecido en el artículo 160 del Decreto 1510 de 2013 y la inobservancia del principio de eficacia, contenido en el art. 209 de la Constitución Política y el art. 3 de la Ley 1437 de 2011 y mejor señalar el incumplimiento de las disposiciones generales, pues es claro que el Decreto 1082 de 2015, es **COMPILATORIO** del Decreto 1510 de 2013, tal como se indica en su articulado, así:

"...Artículo 2.2.1.1.1.1.1. Objetivos del Sistema de Compras y Contratación Pública. Las Entidades Estatales deben procurar el logro de los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente..."
(Decreto 1510 de 2013, artículo 1) (Resaltado propio)

Control y el Ex Contralor, el equipo auditor determina que la observación se mantiene en razón a que considera que es pertinente por parte del Ente de Control, ofrecer un instrumento práctico que facilite la gestión contractual al interior de la Entidad, que sirva de guía para el conocimiento, información y consulta de los participantes de la gestión contractual.

Cabe resaltar que se citó como criterio el Decreto 1510 de 2013, en razón a que once de los dieciocho contratos fueron suscritos antes de la expedición del Decreto 1082 de 2015.

De igual forma es pertinente aclarar que la AGR no reprocha el decaimiento de los actos administrativos expedidos en la vigencia auditada dentro de los procesos contractuales, específicamente se refiere que a la fecha de la práctica del ejercicio auditor, no se encontró actualizado el Manual de contratación conforme a la normatividad vigente.

Por lo expuesto, la observación se mantiene y da lugar a la configuración de un **hallazgo administrativo**.

Por lo anteriormente expuesto, solicito se desestime la observación No. 11.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 11: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Como lo menciona la misma Auditoría en la presente Observación, la Contraloría Municipal de Palmira, mediante **Resolución No. 0011 del 27 de diciembre de 2013**, adoptó el Manual interno de contratación, precisamente atendiendo los postulados del artículo 160 del Decreto 1510 de 2013, que fijaba un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la precitada norma. Es decir, que con la expedición de la Resolución No. 0011 del 27 de diciembre de 2013, la entidad cumplió a cabalidad con la disposición en cita.

Por esta misma razón, resulta incoherente que al final de la misma Observación se mencione que la Contraloría haya vulnerado el artículo 160 del Decreto 1510 de 2013, cuando la norma es del 17 de julio de 2013 y la Contraloría adoptó dicho Manual mediante Resolución del 27 de diciembre de 2013, esto es, dentro de los seis (6) meses siguientes.

De otra parte, para la vigencia 2015, el Departamento Nacional de Planeación expidió el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional", el cual compiló el Decreto 1510 de 2013, no lo derogó, tal como lo expone la parte considerativa del Decreto 1082 de 2015, así:

"...Que por tratarse de un decreto compilatorio de normas reglamentarias preexistentes, las mismas no requieren de consulta previa alguna, dado que las normas fuente cumplieron al momento de su expedición con las regulaciones vigentes sobre la materia.

Que la tarea de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario implica, en algunos casos, la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente, lo cual conlleva, en aspectos puntuales, el ejercicio formal de la facultad reglamentaria.

Que en virtud de sus características propias, el contenido material de este decreto guarda correspondencia con el de los decretos compilados; en consecuencia, no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones, las circulares y demás actos administrativos expedidos por distintas autoridades administrativas con fundamento en las facultades derivadas de los decretos compilados. (Resaltado propio)

Que la compilación de que trata el presente decreto se contrae a la normatividad vigente al momento de su expedición, sin perjuicio de los efectos ultractivos de disposiciones derogadas a la fecha, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 153 de 1887.

Que por cuanto este decreto constituye un ejercicio de compilación de reglamentaciones preexistentes, los considerandos de los decretos fuente se entienden incorporados a su texto, aunque no se transcriban, para lo cual en cada artículo se indica el origen del mismo. (Resaltado propio)

Que las normas que integran el Libro 1 de este decreto no tienen naturaleza reglamentaria, como quiera que se limitan a describir la estructura general administrativa del sector.

Que durante el trabajo compilatorio recogido en este decreto, el Gobierno Nacional verificó que ninguna norma compilada hubiera sido objeto de declaración de nulidad o de suspensión provisional, acudiendo para ello a la información suministrada por la Relatoría y la Secretaría General del Consejo de Estado.

En este contexto, no se puede predicar que la entidad vulnera lo establecido en el artículo 160 del Decreto 1510 de 2013, ni que haya inobservancia del principio de eficacia, contenido en el art. 209 de la Constitución Política y el art. 3 de la Ley 1437 de 2011 y menos aún se puede señalar el incumplimiento de las disposiciones generales, pues es claro que el Decreto 1082 de 2015, es **COMPILATORIO** del Decreto 1510 de 2013, tal como se indica en su articulado, así:

“...Artículo 2.2.1.1.1.1.1. Objetivos del Sistema de Compras y Contratación Pública. Las Entidades Estatales deben procurar el logro de los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente...”

(Decreto 1510 de 2013, artículo 1) (Resaltado propio)

Así, se puede afirmar con certeza que la Contraloría realizó toda la contratación conforme al procedimiento legal, en virtud de sus características propias, pues el contenido material de este decreto guarda correspondencia con el de los decretos compilados; en consecuencia, no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones, las circulares y demás actos administrativos expedidos por distintas autoridades administrativas con fundamento en las facultades derivadas de los decretos compilados, y no se generó afectación alguna en la gestión en la entidad. Por ello, comedidamente **solicito se levante la observación.**

Soporte anexos

- Manual de funciones de la Contraloría Municipal Resolución No. 0001 de 2015 29 de mayo de 2015. Ver funciones Jefe Oficina Asesora Jurídica y de Procesos pagina 45 (72 folios) anexo existente en la observación 2

Observación No. 12 *Proceso de Participación Ciudadana. No se realizaron alianzas estratégicas.* Durante la vigencia 2015, la Contraloría Municipal de Palmira no materializó alianzas estratégicas para el fortalecimiento del control fiscal social, tal como lo indica el art. 121 de la Ley 1474 de 2011 Realizar alianzas estratégicas con organizaciones para el estudio en investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal social y a la formulación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución”. Situación que condujo al incumplimiento de disposiciones generales.

Respuesta de la Contraloría

A pesar de no haber realizado alianzas estratégicas con la academia, con el fin de fortalecer el control fiscal social, se realizaron otra serie de actividades que contribuyeron con el desarrollo control fiscal social.

Durante la vigencia 2015 se realizó el encuentro de veedores juveniles, actividad que promovió el control fiscal participativo con los estudiantes de las instituciones educativas públicas del municipio y se fortaleció el control fiscal social.

Igualmente se realizó el foro ciudadano con énfasis en política pública de la juventud.

Y finalmente se realiza seminario de actualización de los mecanismos de Participación Ciudadana, todas estas actividades promovieron el control fiscal participativo con los estudiantes, y se fortaleció el control fiscal social.

Durante la vigencia 2016 se realizó convenio con la academia, con el fin de fortalecer conocimientos en gestión pública y contribuir preventivamente al control fiscal social.

Por lo anteriormente expuesto, solicito se desestime la observación No. 12.

Conclusión Equipo Auditor AGR

La Entidad no suscribió convenios con organizaciones de estudio e investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos.

La observación se mantiene y da lugar a la configuración de un **hallazgo Administrativo.**

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 12: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

El artículo en cuestión de la Ley 1474 de 2011 establece la posibilidad de utilizar y desarrollar una serie de mecanismos para promover la participación ciudadana y el ejercicio del control social. Entre ellos, las Alianzas Estratégicas son solo uno de tales mecanismos, el cual, contrario a lo que refiere la observación, sí fue utilizado por la Contraloría como uno de tantos otros mecanismos para cumplir con su propósito estratégico de promoción del control social.

En el 2015, la Contraloría Municipal de Palmira desarrolló un Programa Estratégico destinado a promover la participación ciudadana, enmarcado en el Plan Estratégico de la entidad para el periodo 2012-2015. En este marco, en el 2015 la Contraloría desarrolló cuatro programas estratégicos, así:

- a. Atención a requerimientos ciudadanos
- b. Audiencias y foros ciudadanos
- c. Control Fiscal participativo con estudiantes de colegio
- d. Promoción del control social

En cada uno de estos programas se desarrollaron actividades enfocadas en el cumplimiento del objetivo global de la entidad de promover la participación activa de la ciudadanía en la vigilancia a la gestión fiscal de los administradores públicos del Municipio de Palmira y fomentar la transparencia en el ejercicio del control fiscal con el fin de promover la confianza ciudadana en sus instituciones públicas.

Como resultado del fomento de la participación ciudadana a través de la capacitación de veedurías, vocales de control, estudiantes y ciudadanía en general, la Contraloría recibió y tramitó 360 requerimientos ciudadanos en el año 2015 y un total de 1.826 requerimientos en el periodo 2012-2015, cifra considerada alta en comparación con ciudades de mayor categoría y número de habitantes.

En el programa de Audiencias ciudadanas, la Contraloría desarrolló cinco (05) eventos de rendición de cuentas a la comunidad en el año 2015 con la asistencia de 204 personas, y un total de 15 actos de rendición de cuentas ciudadanas en el periodo 2012-2015 a los que asistieron 1.429 personas. En estos actos se rendían cuentas de la gestión cumplida y se escuchaban las inquietudes y requerimientos de la comunidad, a la que se le daba respuesta inmediata o a través del proceso de participación ciudadana y se le orientaba y formaba en la implementación de los mecanismos adecuados para el ejercicio del control social. En este mismo programa se realizó un foro ciudadano anual en el periodo 2012-2015, en los que se trataron temas de vital importancia para la comunidad, se incentivó la participación ciudadana y se contó con la presencia de 822 personas en total. Y al foro del año 2015, sobre la construcción de capital social mediante la implementación de políticas públicas de juventudes, asistieron 106 personas entre veedores, líderes cívicos y vocales de control social.

En el tercer programa institucional de promoción de la participación ciudadana, denominado Control fiscal participativo con estudiantes de colegio, la Contraloría capacitó a estudiantes de colegio en mecanismos de participación ciudadana y promovió la constitución legal de 10 veedurías juveniles en el Municipio en el periodo 2012-2015, todas las cuales fueron integradas y presentaron sus resultados y modelo operativo en un evento de socialización y rendición de cuentas realizado por la Contraloría en el mes de diciembre de 2015. Las 10 veedurías estudiantiles estuvieron conformadas por 134 estudiantes de colegio que fueron capacitados y formados para el ejercicio del control por parte de la Contraloría Municipal de Palmira.

Y en el cuarto programa estratégico, denominado Promoción del Control Social, la Contraloría Municipal desarrolló programas de formación y capacitación informal de veedores y comunidad en general con el fin de fortalecer sus competencias y habilidades para el ejercicio del control social, adicionales a los ejecutados en los dos programas anteriores. En este último programa, la Contraloría Municipal desarrolló siete procesos de formación y capacitación ciudadana en el periodo 2012-2015, entre seminarios y diplomados, a los que asistieron 397 personas, y específicamente en el año 2015 realizó un seminario sobre "actualización en mecanismos de participación ciudadana", en alianza con la Universidad del Valle a través de su Fundación Universitaria con sede en Palmira, entidad que aportó un expositor experto para desarrollar el referido seminario, al que asistieron 46 personas, entre veedores y líderes cívicos. Del aporte de la Fundación de la Universidad del Valle a la formación de veedores y ciudadanía en general en el ejercicio del control social en el año 2015

se anexa certificación de la Fundación de la Universidad del Valle con sede en Palmira. De esta manera se evidencia que la Contraloría Municipal de Palmira promovió la capacitación y formación de veedores y líderes cívicos como resultado de su programa estratégico de promoción de la participación ciudadana en el periodo 2012 – 2015 y en la vigencia 2015 de manera específica, en la cual desarrolló una serie de actividades estratégicas y coherentes de promoción del control social, como lo establecen los mandatos legales y especialmente el estatuto anticorrupción, una de cuyas actividades es la implementación de alianzas interinstitucionales entre la Contraloría y las universidades, alternativa que fue ejecutada en el año 2015 por la Contraloría Municipal de Palmira en alianza con la Universidad del Valle, a través de su fundación con sede en Palmira, en desarrollo de la cual se realizó el seminario “Actualización en mecanismos de participación ciudadana”. Por todo lo anterior, se solicita **levantar esta observación** aportando la certificación de la Fundación de la Universidad del Valle, donde se demuestra que efectivamente se vinculó como aliado estratégico para fomentar la Participación ciudadana, tal como se demostró en lo esbozado anteriormente

Soporte anexo:

- Certificación de la FUNDACION UNIVERSIDAD DEL VALLE de la Alianza con la academia universitaria Vs Contraloría Municipal de Palmira. Capacitación del 11 de diciembre de 2015 jornada MECANISMO DE PARTICIPACION CIUDADANA PARA VEEDORES Y CIUDADANIA – Hemiciclo del Concejo de Palmira -2015. (folio 1)

Observación No. 13. Proceso Auditor. Deficiencias en la elaboración y adopción del PGA, vigencia 2015 Analizado el contenido del acto administrativo que adopto el PGA, se observó que no se definieron políticas, no se elaboró la matriz de riesgo fiscal, no se determinaron objetivos y alcance; así mismo no se identificaron los requerimientos de recursos físicos, financieros, tecnológicos. Situación en contravía a lo establecido en la GAT; que determina que el PGA debe contener una matriz de riesgos, la fijación de objetivos y estrategias, priorización de entes o asuntos a auditar y estimación e identificación de recursos. Situación que conlleva a la inobservancia de la norma y de los procedimientos internos

Respuesta de la Contraloría

En Auditoria interna realizada al proceso Gestión de Auditorías por parte de la oficina de control interno en el mes de abril del presente año, se suscribió la acción : “realizar tratamiento de producto no conforme respecto a la matriz de riesgo fiscal vigencia 2016, e implementar el uso de la matriz de riesgo fiscal para la formulación del PGAT vigencia 2017”, para dar cumplimiento a la acción se actualizó y socializó con los funcionarios de la Oficina el procedimiento donde se describen con términos claros las actividades para la elaboración del PGA, al igual que se incluyó como una actividad del Plan Administrativo Anual 2016. A la fecha se ha alimentado la matriz con la información resultante de los tres procesos auditores regulares realizados.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 13: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

La Entidad expidió la Resolución No.0008 del 12 de diciembre de 2014, por medio de la cual **SE ADOPTA COMO METODOLOGIA PARA EL PROCESO AUDITOR DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE PALMIRA, LA GUIA DE AUDITORIA TERRITORIAL, CONSTRUIDA POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA A TRAVES DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL-SINACOF”.**

Acto administrativo que se encuentra totalmente vigente sin ser demandado ante autoridad competente, de acuerdo al mismo se programa el PGAT, desde luego definiendo políticas, estas se establecen en Comité Directivo, (se anexa copia del acta del Comité Directivo) la elaboración y consolidación de la matriz de riesgo se construyó con el equipo auditor, los objetivos y el alcance se encuentran plasmados en el Acta de Mesa de Coordinación y Seguimiento No. 11 fechada el 25 de noviembre de 2014, se anexa en dos folios.

Los requerimientos de recursos físicos y tecnológicos forman parte de los recursos propios de la entidad, debidamente planeados y provistos por la alta gerencia desde sus planes de compras y adquisiciones, que aportan los bienes físicos y tecnológicos que demanda la

Conclusión Equipo Auditor AGR

La entidad en su escrito de contradicción acepta lo observado por el equipo de la AGR.

En cuanto a la respuesta emitida por la Señora Ex contralora, no logra desvirtuar lo observado en el informe preliminar de auditoria; por lo tanto se ratifica que en trabajo de campo el equipo auditor evidenció deficiencias en la evaluación del PGA 2015 al no elaborarse la Matriz de Riesgos, requerida con oficio radicado 1780 de 29/09/2016.

Se mantiene la observación y se configura **Hallazgo Administrativo.**

| | |
|---|--|
| <p>entidad en su conjunto. Para ello se cuenta también con una estructura y planta propia que define el número y la variedad de los talentos humanos requeridos (auditores) y las necesidades adicionales (Contratistas) de acuerdo a los perfiles requeridos. Los recursos financieros requeridos para ello están incluidos desde el mismo momento de la planeación global de la entidad en el costo de la nómina, que incluye auditores, y en el rubro de servicios profesionales indirectos que condensa los recursos para la contratación de personal adicional.</p> <p>Los elementos tecnológicos necesarios forman parte del plan de renovación y mantenimiento tecnológico que la entidad implementa anualmente y que buscaba dotar de un equipo de cómputo a cada uno de los servidores públicos, pese a la limitación presupuestal que afectó a la entidad en la vigencia 2015.</p> <p>Por lo anterior no se elabora requerimiento de recursos financieros ya que, además del costo de personal, los procesos auditores se llevan a cabo dentro de la ciudad de Palmira sin requerir de recursos financieros para viáticos o desplazamientos relacionados con el ejercicio auditor. Para llevar a cabo el ejercicio auditor como tal, la Contraloría Municipal provee al equipo auditor de Automotor y Conductor, que se encuentran debidamente presupuestados en los costos globales de mantenimiento y nómina respectivamente.</p> <p>Lo anterior evidencia que la Contraloría cumplió con los criterios y directrices esenciales para la construcción de su Plan General de Auditoría para la vigencia 2015 y que, en ningún momento, vulneró lo establecido para ello en la GAT. Por tal motivo, se solicita levantar la presente observación.</p> <p>SopORTE anexo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acta de Mesa de Coordinación y Seguimiento No. 11 fechada el 25 de noviembre de 2014 dos (2) folios | |
| <p>Observación No 14 Proceso Auditor. Deficiencias en la aplicación de herramienta de gestión de la Guía de Auditoría Territorial – GAT. Se efectuó trazabilidad sobre los diferentes registros y soportes, con el fin de constatar que se hubiera dado aplicación a la GAT en las fases del proceso observando que en lo relacionado con la aplicación de la Matriz de Tratamiento al Producto No Conforme no se ha implementado adecuadamente al no definir en el documento los criterios y puntos de control para adelantar seguimiento a la calidad del proceso sobre todas las actividades en las diferentes etapas, así como el cumplimiento de los requisitos que en caso contrario permiten fijar acciones correctivas en el correspondiente plan de mejoramiento. Así mismo deficiencias en la elaboración de los papeles de trabajo y la no aplicación de la carta de salvaguarda.</p> <p>Lo anterior no se adecua a lo dispuesto en la Resolución No. 008 de 12 de diciembre de 2014, al no aplicar en su totalidad las disposiciones de la GAT.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>Dadas las circunstancias normales que suelen presentarse en la implementación de nuevos procedimientos como lo fue en este caso la GAT, la misma se ha complementado con un procedimiento al interior de la oficina de auditorías técnicas, con la finalidad de determinar controles al proceso auditor, con lo cual se podrá dar tratamiento a los productos no conformes, de llegar a presentarse en el desarrollo del ejercicio auditor. Así mismo, se han establecido controles de gestión que permitan evidenciar que las afirmaciones, conceptos, opiniones y/o observaciones presentadas, estén respaldadas con evidencia válida, suficiente y competente en los papeles de trabajo del proceso auditor.</p> <p>En lo que respecta a la carta de salvaguarda y teniendo en cuenta que la misma GAT establece que durante la comunicación e instalación de la respectiva auditoría “podrá solicitar la carta de salvaguarda”, se ha incorporado al procedimiento interno la presentación del formato de aquella solicitando al auditado comunique su decisión de suscribirla o no.</p> <p>Respuesta del Ex Contralor</p> <p>La observación No. 14: No se acepta en los términos señalados, por las siguientes razones:</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>La entidad en su escrito de contradicción acepta lo observado por el equipo auditor de la AGR.</p> <p>En trabajo de campo se evaluaron las auditorías regulares practicadas al Municipio de Palmira y Hospital Raúl Orejuela Bueno, en las cuales se evidenció que no se diligenció la Matriz de Tratamiento al Producto No Conforme, deficiencias en los papeles de trabajo y la no aplicación de la carta de salvaguarda, en contravía a lo establecido en herramienta de gestión de la Guía de Auditoría Territorial – GAT, adoptada por</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Lo anterior no se adecua a lo dispuesto en la Resolución No. 008 de 12 de diciembre de 2014, al no aplicar en su totalidad las disposiciones de la GAT.</p> <p>Dentro de las funciones del Coordinador del Proceso Auditor, o jefe de Oficina, encontramos el establecer el <i>PRODUCTO NO CONFOME</i>. Durante la vigencia 2015 se estableció un <i>PRODUCTO NO CONFORME</i>, para corroborar esta afirmación aporó copia de los mismos en un folio.</p> <p>La función del <i>PRODUCTO NO CONFORME</i>, es la coadyuvancia a la buena marcha de los contenidos procesales de la entidad, dejando registros de las no conformidades y de las sucesivas acciones y respectivas verificaciones, para emprender las acciones pertinentes, la cual es evaluada y valorada a través de control interno al verificarse esta situación.</p> <p>Los Papeles de Trabajo son elaborados por los Auditores aplicando la información contenida en la GAT, página 83, reposando en los archivos físicos y magnéticos de esta entidad, instrucción que además se encuentra en el Acta de Mesa de Coordinación y Seguimiento No.12 del 14 de julio de 2015, la cual se anexa en ocho (8) folios.</p> <p>En cuanto a la referencia planteada en la observación sobre la no aplicación de la Carta de Salvaguarda, es menester manifestar que, de acuerdo con la norma respectiva (GAT, página 29), la Contraloría PODRÁ o no solicitar a sus auditados la suscripción de la misma en los casos en que considere pertinente hacerlo, es decir, la utilización de tal instrumento es potestativa y no imperativa, enmarcada siempre en las condiciones particulares en que se desarrolle cada ejercicio auditor y como instrumento para garantizar la calidad y fiabilidad de la información. Por lo tanto, la no utilización de este instrumento opcional no puede constituir reproche u observación alguna a la gestión de vigilancia fiscal de la Contraloría Municipal.</p> <p>Por lo anterior solicito se retire la observación.</p> <p>Soporte anexo</p> <ul style="list-style-type: none"> • ACTA DE MESA DE COORDINACION Y SEGUIMIENTO No. 12 (8 FOLIOS) • GUIA AUDITORIA TERRITORIAL – internet | <p>Resolución No. 008 de 12 de diciembre de 2014, por lo tanto la respuesta de la Señora Ex Contralora no desvirtúa lo observado por el equipo auditor de la AGR, contenido en el informe de auditoría.</p> <p>Se mantiene la observación y se configura Hallazgo Administrativo.</p> |
| <p>Observación No 15. Proceso Auditor. Deficiencias en la organización del archivo del proceso auditor. Los archivos del proceso auditor no se encontraron adecuadamente organizados conforme a la estructura de la Tabla de Retención Documental - TRD, situación que dificulta el acceso a la información. Situación que no se ajusta a lo establecido en el artículo 26 de la Ley 594 de 2000, Capítulo IV del Decreto 2609 del 14 de diciembre de 2012, Acuerdo No. 05 de marzo 15 de 2013, del Archivo General de la Nación, en la guía de auditoría. 8.2 Normas Generales –NAG: “NAG-08, Manejo y custodia de los papeles de trabajo”. Lo anterior trae como consecuencia que la información presente riesgo de deterioro o pérdida, y no se encuentre adecuadamente organizada para consulta y almacenamiento.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>Siguiendo los lineamientos de la Resolución No. 008 del 2014, por medio de la cual se adoptó la Guía de auditoría territorial, los papeles de trabajo de los diferentes procesos auditores realizados en la vigencia 2015, se encuentran organizados conforme a las prescripciones señaladas en la GAT, cumpliendo así con la designación documental de acuerdo a la denominación de archivo permanente, general y corriente, cuya implementación finaliza con la actualización de las TRD por parte de la interacción armónica entre los procesos de gestión documental, control interno y gestión de calidad para la aprobación de las modificaciones que surjan de dicha implementación</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 15.</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>La Contraloría en atención a la solicitud Nro. 20162150028821 del 07/09/2016, realizada por la Gerencia Seccional III de la AGR, con radicado Nro. 2339 de 15/09/2016, suministro la información de las auditorías realizadas en la vigencia 2015, en las cuales se evidenció que los archivos del proceso auditor no se</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Respuesta del Ex Contralor</p> <p>La observación No. 15: No se acepta en los términos señalados, por las siguientes razones:</p> <p>Entendida la Observación como una referencia al archivo central del Proceso de Auditorías, es posible que el auditor haya observado la presencia de documentos sobre mesas, archivadores verticales y escritorios, lo que hizo presumir la desorganización del archivo a que se refiere la formulación de la observación. Situación que obedeció a la carencia de espacio físico en los muebles de archivo, dado que hace poco se cambiaron las oficinas, esto es del tercer al primer piso del edificio donde funciona la Contraloría Municipal de Palmira, encontrándonos en la etapa de acondicionamiento de espacios logísticos.</p> <p>Esta situación se remedió al día de hoy y los archivos se encuentran totalmente organizado en los espacios que la entidad señaló para tal fin.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, se solicita levantar esta observación.</p> | <p>encontraron adecuadamente organizados conforme a la estructura de la Tabla de Retención Documental – TRD.</p> <p>Se mantiene la observación y se configura Hallazgo Administrativo.</p> |
| <p>Observación No. 16 Proceso Auditor. Evidenciado el quebrantamiento del principio de legalidad, no se configuró hallazgo disciplinario. Al analizar la connotación de los hallazgos administrativos, uno con incidencia fiscal, configurados en el informe de la auditoría regular practicada por la Contraloría Municipal Palmira, al Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E. se evidenció que dentro de los contratos evaluados, aunque se detectó el quebrantamiento de principio de legalidad, no se configuraron hallazgos disciplinarios.</p> <p>Además los pagos efectuados al contrato No. 699-2014 por valor de \$16.000.000, según las resoluciones de orden de pago fueron por un mayor valor \$37.143.905, que al parecer correspondía al Contrato No. 013-2014 de \$96.000.000, de éste último no fue soportada la ejecución, ni contablemente los pagos efectuados, lo que originó un hallazgo administrativo con incidencia fiscal, situación que se presume vulneró normas disciplinarias, que el ente de control omitió darle la correspondiente connotación en el informe de auditoría, y en consecuencia poner en conocimiento de la autoridad competente.</p> <p>Dada la omisión de la falta disciplinaria por parte del equipo auditor, se considera que vulneró el principio de eficacia dispuesto en el art. 209 de la Constitución Política y el principio de responsabilidad establecido en el núm. 7 del art. 3 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior se presume vulnera el nú. 1 del art. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>El siguiente es el planteamiento de la Observación por parte de la Auditoría General de la República a la Contraloría Municipal de Palmira:</p> <p><i>“De otra parte el hallazgo No. 11 se dejó administrativo, cuando el ente de control evidenció el incumplimiento a la publicación de la contratación en el SECOP, argumentando que no arroja incidencia disciplinaria por cuanto el ente auditado tomó medidas correctivas designando un funcionario de la oficina jurídica para ese asunto”.</i></p> <p>Es de advertir que el quebrantamiento de los principios rectores de la contratación, como el de publicidad y transparencia se encontraban vulnerados y daba lugar a la configuración y al traslado de un hallazgo disciplinario.</p> <p>Con ello se presume la vulneración del art. 209 de la Constitución Política, numeral 9º del art. 3 de la Ley 1437 de 2011, Sentencia de la Corte Constitucional C 259 de 2008. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, al referirse al principio de Publicidad en materia de contratación pública ha sostenido lo siguiente:</p> <p>“Resulta en un alto grado pertinente a la aplicación de sistemas electrónicos de información dentro de la actividad de las autoridades públicas, referida a la contratación pública, por cuanto la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>Con base a lo expuesto por el Ente de control, se modifica la observación en cuanto a lo que se refiere a las decisiones tomadas en mesa de trabajo que precedió al Análisis del descargo por la mesa de Confis (Comisión de auditoría), relacionada esta con el Hallazgo Nro.11 publicación de la contratación en el SECOP por parte del Hospital Raúl Orejuela Bueno ESE, tomando como base los argumentos aludidos de que tal decisión fue tomada en consenso, después del análisis realizado con base en el art. 83 del Capítulo 4 De la protección y aplicación de los Derechos de la C.P., que señala que las actuaciones de los</p> |

las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo”.

Situación que pudo obedecer a la falta de aplicación de las disposiciones legales por desconocimiento y/o actualización de las mismas, lo que impidió a los ciudadanos conocer y posiblemente participar dentro de las actuaciones contractuales del Hospital. De acuerdo a lo anteriormente expuesto se presume que tal conducta se encuentra enmarcada dentro del numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

En Mesa de Trabajo de los auditores con la funcionaria Jefe de la Oficina de Auditorías Técnicas supervisora del proceso auditor, se contemplaron los siguientes “1. TEMAS TRATADOS: Análisis de los argumentos del HROB ESE a las observaciones comunicadas por la Contraloría Municipal en el informe preliminar del proceso auditor modalidad regular, vigencia 2014”.

La presentación de observaciones que fueron analizadas en desarrollo de la Mesa de Trabajo, se inició con las observaciones preliminares obtenidas en la evaluación de la línea de contratación.

El coordinador de la comisión de auditoría Edgar Quintero Criado, comunica que la entidad auditada remitió oficio número GG-HROB.113.24-383 el lunes 26 de Octubre de 2015, recibido por la Contraloría Municipal mediante Radicado número 2205 de la misma fecha. El documento cuyo asunto es “Respuestas informe preliminar Auditoría Gubernamental con enfoque Integral Modalidad Regular-Vigencia 2014” consta de ochenta y nueve (89) folios y adjunto se recibieron dos archivadores de documentos A-Z que contienen soportes de los “...descargos al informe preliminar de la Auditoría Gubernamental con enfoque integral realizado sobre la información de la vigencia 2014” en novecientos doce (912) folios fotocopiados.

Efectivamente como resultado de revisión de los expedientes que fueron objeto de verificación en la entidad auditada Hospital Raúl Orejuela Bueno ESE, se le formuló el siguiente hallazgo:

“HALLAZGO No. 01 ADMINISTRATIVO”. “Analizados los expedientes contractuales no se encontró constancia de la publicación efectuada a través de la página del SECOP, por lo anterior se evidenció que la ESE no ha adoptado la aplicación de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política”.

A ello, la entidad se pronunció de la siguiente manera:

“RESPUESTA”: “De manera respetuosa se indica que la entidad si ha dado cumplimiento al principio de transparencia, principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados se presume pública, y que en consecuencia de lo cual dichos sujetos, como el Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E. están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, a lo cual se ha dado cumplimiento teniendo en cuenta que la entidad debe reportar al ministerio de protección Social en su plataforma SIHO informes periódicos de la contratación, esto en cumplimiento de este principio; sin embargo El Hospital Raúl Orejuela Bueno ESE, a fin de dar cumplimiento a los postulados de la función administrativa, en el mes de diciembre (11 de diciembre de 2014) hace solicitud de código para acceso al SECOP y posterior a esta solicitud se procede a cargar toda la información sobre contratación realizada, de igual manera a la fecha se continua dando cumplimiento al principio de publicidad y transparencia en la contratación a través de la plataforma del SECOP”. “Por lo anterior se solicita respetuosamente reclasificar en administrativa la observación”.

En Mesa de Trabajo, se procedió al “ANÁLISIS DEL DESCARGO POR LA MESA DE COMFIS (COMISIÓN DE AUDITORÍA)”.

“Teniendo en cuenta que la gerencia del hospital Raúl Orejuela Bueno ESE, se encuentra en el proceso de cargar la información contractual realizada en la vigencia 2014 para dar cumplimiento al principio de publicidad y transparencia en la contratación a través de la plataforma del SECOP, los integrantes de la comisión consideramos que la propuesta planteada por la entidad es viable, por lo tanto se levanta la incidencia disciplinaria y se establece hallazgo de tipo administrativo”.

Como puede observarse. La decisión no se toma en cabeza de único funcionario, sino que es una decisión en consenso, motivada por la

particulares y de las autoridades políticas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual también señala que deberá presumirse en todas las gestiones que ellos adelanten ante éstas.

También consideró el Ente de Control, que al trasladar el hallazgo con incidencia disciplinaria, la entidad vigilada ya contaba con el soporte probatorio para demostrar el cumplimiento de la divulgación de la información y el reporte en el SECOP, considerando de igual forma que la entidad hizo la solicitud del código para el acceso a la plataforma el 11 de diciembre de 2014 y posteriormente a esa fecha procedieron a realizar la publicación de la contratación.

Finalmente la Contraloría Municipal de Palmira determinó que por economía procesal, desgaste de los recursos físicos, económicos y humanos respecto de un hecho que la entidad auditada se comprometió a corregir durante la ejecución del proceso auditor, por tales razones la Contraloría decidió levantar la incidencia disciplinaria y dejar hallazgo administrativo.

Ahora bien, el Ente de Control, no realizó contradicción alguna sobre lo acaecido con los Contratos Nro. 699-2014 y el Nro. 013-2014, por lo que se entiende aceptada la observación.

Respecto los argumentos del Ex Contralor;

En primera instancia se aclara que la observación va encaminada a reprochar la omisión de la Contraloría Municipal de Palmira al no dejar hallazgo disciplinario al ente vigilado, en este caso al Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E., por las

interpretación de buena fe que se le da al planteamiento de la entidad auditada en el documento de “Descargos a las Observaciones” recibido como ya se dijo por oficio número GG-HROB.113.24-383 fechado en Palmira el 26 de Octubre de 2015.

La actuación de los funcionarios integrantes de la comisión de auditoría se fundamenta en la aplicabilidad que se le da a lo contemplado en el Artículo 83, del Capítulo 4, DE LA PROTECCIÓN Y APLICACIÓN DE LOS DERECHOS, de nuestra Constitución Política que estipula: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

Sumado a lo anterior, y en procura de la economía procesal, se tuvo en cuenta que al trasladar hallazgo de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, la entidad auditada cuenta con la oportunidad de evidenciar, ante los funcionarios de la Procuraduría que se cumplió con la divulgación de la información y reporte al Sistema Electrónico de la Contratación Pública –SECOP-, lo que fue considerado y tenido en cuenta para aceptar a la entidad que desde el “...11 de diciembre de 2014 hace solicitud de código para acceso al SECOP y posterior a esta solicitud se procede a cargar toda la información sobre contratación realizada”. **La subraya es nuestra.**

Teniendo en cuenta lo anterior, de manera comedida y respetuosa solicitamos no formular hallazgo por la omisión que nos fue planteada, ya que la situación como puede verse, obedece a que fue tenida en cuenta –salvo mejor criterio- la economía procesal frente al desgaste de recursos físicos, económicos y humanos respecto de un hecho que la entidad auditada se comprometió a corregir durante la ejecución del proceso auditor y como resultado del mismo.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 16.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 16: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

En primer término, en el marco general de la observación se describe una serie de presuntas consecuencias que es pertinente aclarar:

- Las consecuencias que se generan por la omisión del gestor fiscal en desarrollo de los procesos contractuales no pueden ser endilgadas a la presunta “omisión” de la Contraloría en la tipificación de un hallazgo, puesto que se trata de dos instancias y dos momentos distintos con efectos igualmente diferentes. Por tanto, no es adecuado que se adjudiquen a la Contraloría una serie de consecuencias por hechos (Contratos) que no son de su competencia y que son del resorte exclusivo del gestor fiscal (Vulneración de normas, sentencias y principios).

Respecto de la presunta omisión en la tipificación de hallazgos genéricos (Administrativos con incidencia fiscal) y del específico N° 11, a los cuales no se les extendió alcance disciplinario, me permito informar que la decisión de levantar las connotaciones de las observaciones trasladadas se realizó en consenso y motivada por la interpretación de la buena fe que se da al planteamiento de la entidad auditada en el documento de “Descargos a las Observaciones” recibido según oficio número GG-HROB.113.24-383, fechado en Palmira el 26 de octubre de 2015.

La actuación de los miembros de la comisión de auditoría se fundamenta en la aplicabilidad de lo contemplado en el capítulo 4, artículo 83, DE LA PROTECCIÓN Y APLICACIÓN DE LOS DERECHOS, de nuestra Constitución Política que estipula: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

presuntas incidencias fiscales encontradas dentro de los Contratos suscritos con Linde Colombia S.A. Nro. 699-2014 y el Nro. 013-2014, el equipo auditor de la AGR aclara que no cuestiona los objetos contractuales, ni la ejecución de los mismos, sino las incidencias descritas dentro del informe final.

Ahora analizados nuevamente los soportes allegados dentro de la contradicción (Mesa de trabajo No. 02 del 27 de octubre de 2015) los cuales fueron evaluados en trabajo de campo por la AGR, se evidencia que la Contraloría determinó falta de planeación al ser adicionados los citados contratos en valor mas no en tiempo, y sin embargo los adicionaron en tiempo sin justificación, que en uno de los contratos no se evidencian soportes de ejecución del mismo, que no existe soporte de análisis que permita determinar el costo-beneficio para el Hospital, derivado de una erogación, no se evidencia el cumplimiento de la labor del interventor, finalmente se determinó el daño patrimonial por valor de \$96.000.000; con todo ello la Contraloría Municipal de Palmira no encontró mérito para trasladar estas actuaciones como un hallazgo con connotación disciplinaria, ésta es la situación que se cuestiona en la presente observación y frente a los argumentos de contradicción allegados tanto por el Ente de Control como por la Ex Contralora, no se lograron desvirtuar.

Con base en lo anterior, la presente observación se modifica, quedando de la siguiente forma:

Observación No. 16 Proceso Auditor. Evidenciado el quebrantamiento del principio de legalidad, no se configuró hallazgo disciplinario. Al analizar la connotación

Sumado a lo anterior, y en procura de la economía procesal, se tuvo en cuenta que al trasladar hallazgo de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, la entidad auditada cuenta con la oportunidad de desvirtuar, ante los funcionarios de la Procuraduría que se cumplió con el lleno de los requisitos de contratación y la divulgación de la información y reporte al Sistema Electrónico de la Contratación Pública –SECOP-, lo que fue considerado y tenido en cuenta para aceptar a la entidad que: desde el “...11 de diciembre de 2014 hace solicitud de código para acceso al SECOP y posterior a esta solicitud se procede a cargar toda la información sobre contratación realizada”.

Adicionalmente, es del resorte exclusivo del equipo auditor ratificar o levantar las presuntas incidencias de las observaciones en acatamiento a lo manifestado y probado por el Ente auditado. La decisión de tipificación de hallazgos se toma en Comité de Control fiscal definido como COMFIS, instancia en donde se decide sobre el contenido del informe final del Ente auditado. Las incidencias finales de las observaciones evaluadas responden a un conjunto de variables analizadas de manera colectiva, a unos argumentos de contradicción validados en su momento específico y a unas condiciones ambientales del entorno que solo pueden ser consideradas en su momento específico y que, en su conjunto, brindan los elementos necesarios para definir un criterio para calificar los hechos y decidir su incidencia final. Dichas situaciones particulares no son las mismas vistas en otro contexto y en otro momento histórico, con argumentos y criterios distintos.

Al respecto, la Guía de Auditoría Territorial -GAT, en su página 55, respecto de las directrices para evaluar las características de los hallazgos, dice lo siguiente:

“... La simple observación de que el problema existe porque alguien no cumplió el deber ser, no es suficiente para configurar un hallazgo. El auditor debe identificar, revisar y comprender de manera imparcial las causas de la observación antes de dar inicio a otros procedimientos, Es importante saber el origen de la situación adversa, porqué persiste y si existen procedimientos internos para evitarla. (...) Al emitir un juicio u opinión se deben considerar las circunstancias que rodean al auditado, como su naturaleza, organización y el ambiente en que opera...”.

Por ello, la tipificación final del hallazgo solo responde a criterios del momento en que se emite, sustentada en la valoración de elementos probatorios y contextos particulares. Por tanto, no resulta procedente tipificar o levantar observación alguna sobre el criterio definido por un equipo auditor por más que no se comparta tal criterio, porque dicho criterio responde a la competencia y al análisis particular de quienes tienen tal responsabilidad y la ejercen en un momento y un contexto particulares que, en este caso, derivaron en una valoración específica de los argumentos y sustentos de la contradicción ejercida por el sujeto de control de la Contraloría Municipal.

En Mesa de Trabajo No. 02 del 27 de octubre de 2015, el equipo auditor llevó a cabo el “ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS PRESENTADOS POR EL HROB”. Se aporta copia de esa mesa en 68 folios.

Teniendo en cuenta lo anterior, **se solicita levantar la observación.**

Soporte anexos

- En Mesa de Trabajo No.02 del 27 de octubre de 2015, el equipo auditor llevó a cabo el “ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS PRESENTADOS POR EL HROB”. Se aporta copia de esa mesa en 68 folios

Observación No.17. Proceso Auditor. Configuración de hallazgos sin el cumplimiento de los atributos. En la auditoría práctica al Hospital Raúl Orejuela Bueno, el ente de control dentro del hallazgo No. 4 que califica como administrativo, se observa que dentro de los argumentos, no se determina taxativamente a qué contratos se refiere, se levantó hallazgo en forma genérica, determinan la condición, pero no mencionan el criterio o normas vulneradas, tampoco la causa ni el efecto.

Situación que genera incertidumbre sobre qué procesos se levantó el hallazgo administrativo, o si se refirió a la totalidad de procesos seleccionados en la muestra, por lo que vulnera el principio de eficacia, art. 209 de la Constitución Política, en virtud del principio del debido proceso establecido en el numeral 1º del art. 3º de la Ley 1437 de 2011. Situación que va en contravía de lo establecido en la GAT que ocasiona debilidades en la configuración del hallazgo.

de los hallazgos administrativos con incidencia fiscal, configurados en el informe de la auditoría regular practicada por la Contraloría, al Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E. se evidenció que dentro de los contratos evaluados, aunque detectaron el incumplimiento los requisitos esenciales de los mismos, no se configuró un presunto hallazgo disciplinario.

Además los pagos efectuados al contrato No. 699-2014 por valor de \$16.000.000, según las resoluciones de orden de pago fueron por un mayor valor \$37.143.905, que al parecer correspondía al Contrato No. 013-2014 de \$96.000.000, de éste último no fue soportada la ejecución, ni contablemente los pagos efectuados, lo que originó un hallazgo administrativo con incidencia fiscal, situación que se presume vulneró normas disciplinarias, que el ente de control omitió darle la correspondiente connotación en el informe de auditoría, y en consecuencia poner en conocimiento de la autoridad competente.

Por las razones expuestas, la observación se mantiene y da lugar a la configuración de un **hallazgo administrativo.**

Conclusión Equipo Auditor AGR

Respuesta de la Contraloría

Teniendo en cuenta que la observación plantea la configuración de hallazgos sin el cumplimiento de los atributos, se debe indicar que si bien la GAT, contempla aspectos para determinar y validar los hallazgos, se ha implementado adicionalmente un procedimiento al interior de la oficina de auditorías técnicas, con la finalidad de determinar controles al proceso auditor, que permitan determinar y evaluar la condición y compararla con el criterio, así como verificar y analizar las causas y efectos de la observación, asegurando la adopción de los atributos del hallazgo en cada uno de los ejercicios auditores que lleve a cabo la oficina de auditorías técnicas de la Contraloría Municipal de Palmira.

Si bien es cierto, que del contexto que se puede observar en las actas de mesas de trabajo en el marco de la auditoría en cuestión se desprende que efectivamente el hallazgo se refiere a la totalidad de procesos seleccionados en la muestra, también es cierto que por tratarse de un hallazgo meramente administrativo no se indican normas fiscales, penales o disciplinarias que son el criterio (atributo) de aquellos que tienen alguna incidencia o connotación.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 17.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 17: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

En el informe final al ente auditado en nuestro caso HROB, y preciso en el hallazgo No. 4, no se determinó taxativamente a que contratos se refería el hallazgo, por cuanto era una inconsistencia genérica para todos los expedientes contractuales pertenecientes a la muestra auditada, que aparece resaltada en la copia del formato F-13_A, que reposa en el archivo del proceso. Formato que fue consultado por el auditor de la AGR.

En la configuración de hallazgos meramente administrativos, no se indican los atributos como son, Criterio, Causa y Efecto, estos solo proceden para los hallazgos con incidencias Fiscal, Disciplinario y Penal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicita no elevar a hallazgo la presente observación

A los argumentos de la Contraloría;

Tal como lo establece la GAT como objetivo dentro de los atributos y las características de los informes:

“Todos los hallazgos deben reflejar una situación real, manejada con criterios técnicos, analíticos e imparciales.”

Evaluable el hallazgo en discusión se evidencia a simple vista la condición del mismo, sin precisar a qué expedientes se refiere;

“En los expedientes suministrados por la oficina asesora jurídica no se evidencian los informes de control y seguimiento allegados por los supervisores respectivos sobre la ejecución programada y cronológica de los contratos. Igual no se evidencia soporte de estudios previos y/o análisis de conveniencia, que justifique la necesidad del proceso contractual. No se evidencio la capacidad técnica y/o profesional de los contratistas requerida para asegurar el cumplimiento del objeto y demás obligaciones contractuales, documentos que fueron evidenciados en las oficinas de Control Interno y de los supervisores, pero carentes en la oficina jurídica”.

Los anteriores hechos como se evidencian, no cumplieron con las especificaciones enunciadas por la GAT, máxime que los hechos son relevantes dentro del proceso de la contratación, no

se percibe mayor importancia.

Ahora bien, si se tiene en cuenta las normas para la fase de ejecución NAFE emitidas por la GAT, en el punto NAFE – 04, que hace referencia a la Evaluación y valoración del hallazgo de auditoría, la Guía de auditoría para las Contralorías Territoriales señala lo siguiente:

“Los hallazgos son todos aquellos hechos o situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente, la actuación del ente o asunto a auditar, o que viole la normatividad legal y reglamentaria. Estas situaciones o hechos se determinan como producto de la aplicación de los programas de auditoría, en donde se evidencia que existe desviación de la “condición” (situación detectada) respecto del “criterio” (deber ser).

*(..) Para que las situaciones o hechos determinados se configuren en hallazgos, éstos deben ser evaluados y valorados en las mesas de trabajo, **considerando sus causas y efectos** y determinando su cuantificación en el evento de tipificarse como fiscal. ..(..)”*

5.4. Atributos y características del informe:

*La redacción debe ser breve pero sin omitir lo relevante, la brevedad permite mayor impacto. Se debe buscar la forma de redactar los hallazgos en forma concreta, pero sin dejar de decir lo que se tiene que decir sobre la **condición** (situación detectada); asimismo, se debe incluir el **criterio** de auditoría, la **causa** y ella **consecuencia**, aspectos que muestren claramente el impacto que tiene la situación detectada por la Contraloría Territorial.” (Negritas fuera de texto)*

| | |
|--|--|
| | <p>Concluyéndose con lo anterior, que en este caso tal descripción no se cumplió.</p> <p>Por las razones expuestas, la observación se mantiene y da lugar a la configuración de un hallazgo administrativo.</p> |
| <p>Observación No. 18. Proceso Auditor- Debilidades en la función del supervisor y/o interventor en contratos de Obra Pública. El Ente de control determinó hallazgos administrativos, relacionados con los Contratos de Obra No. MP-673-2014, MP-674-2014, MP-879-2014 y el contrato S/No. correspondiente al Parque Polideportivo Ciudad del Campo Juanchito. Analizado el informe final, se observa que el ente de control aun detectando deficiencias y anomalías en la ejecución de los contratos, no determinó configurar hallazgo con incidencia disciplinaria, bajo la consideración que de acuerdo a los descargos y soportes allegados por la administración han permanecido en seguimiento las fallas detectadas, y que los contratos no han sido liquidados ni recibidos a satisfacción, en tal sentido decidieron incluirlo en el PGAT-2016 para seguimiento por parte de la Contraloría Municipal de Palmira. Se observa inoportunidad por parte del ente de control para tomar acciones preventivas que contribuyeran de forma inmediata a que el Municipio procediera a solucionar las irregularidades detectadas. Esta situación pone en riesgo la ejecución oportuna de las obras contratadas por la Administración Municipal, en tal sentido se presume la vulneración del art. 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, los principios de eficacia, economía y celeridad contenidos en el art. 209 de la Constitución Política, lo mismo que el numeral 7,11, 12 y 13 (principios de responsabilidad, eficacia, economía y celeridad) de la Ley 1437 de 2011. De igual manera se observa falta de diligencia en la verificación del cumplimiento de los objetivos específicos de verificar la aplicación y ejecución por parte del equipo auditor de la CM Palmira- Componente de control de gestión, que determinó verificar el cumplimiento del objeto contractual y seguimiento e interventoría al cumplimiento de los mismos. Tal actuación del equipo auditor podría incidir en la vulneración del numeral 1º del art. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>De acuerdo a las consideraciones expuestas por la AGR, se establece observación teniendo en cuenta la no configuración de un hallazgo con incidencia disciplinaria, lo que evidencia la falta de toma de acciones preventivas por parte de la Contraloría Municipal de Palmira que contribuyeran de forma inmediata a que el Municipio procediera a solucionar las irregularidades detectadas, sobre el particular se debe mencionar lo siguiente:</p> <p>PRIMERO. Se debe indicar que la vigencia de la presente auditoria es 2014, fecha para la cual los contratos MP-673/2014, MP 674/2014, MP879/2014 y el contrato S/No. (MP-678/2014), que fueron objeto de control por parte de la Contraloría Municipal de Palmira, se encontraban en fase de ejecución contractual.</p> <p>SEGUNDO. Así las cosas, entendiendo que dichos contratos no eran aún objeto de liquidación contractual, concibiéndose aquel como el momento en que se realiza el ajuste final de cuentas y se finiquita el negocio mediante el reconocimiento de saldos a favor de algunas de las partes, se encuentra por parte de la Contraloría Municipal de Palmira, ajustado a derecho establecer un hallazgo administrativo en el cual se evidenciaran las irregularidades detectadas en desarrollo del proceso auditor, con la finalidad de que se tomaran las acciones correctivas por parte de la Administración Municipal, a través del respectivo plan de mejoramiento.</p> <p>Lo anterior significa, que si bien se detectaron una serie de situaciones irregulares en la ejecución de los distintos frentes de obra de los contratos de obra mencionados, a juicio del ente de control, era necesario e indispensable la etapa de liquidación contractual, para determinar en función del control posterior y selectivo que se realiza en el control fiscal, la responsabilidades a que hubiesen lugar, motivo por el cual se decidió incluir para evaluación dichos contratos en el PGAT de la vigencia 2016.</p> <p>TERCERO. Por lo expuesto, no se comparte el criterio de una presunta vulneración a los artículos 82 y 83 de la ley 1474 del 2011, ya que como se mencionó para este ente de control era indispensable conocer la etapa de liquidación contractual, con la finalidad de identificar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del contrato para las partes, y la extinción definitiva del vínculo contractual, a lo cual el</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>No obstante se aceptan los argumentos expuestos en la contradicción por parte de la Contraloría Municipal de Palmira y el Ex Contralor la observación se mantiene en razón a que la entidad no anexó soportes que corroboren lo expresado en la respuesta de contradicción al señalar que tales actuaciones fueron objeto de seguimiento en el PGAT 2016.</p> <p>Por lo expuesto se retira la presunta incidencia disciplinaria, se mantiene la observación y se configura un hallazgo administrativo.</p> |

interventor participa en forma determinante, refrendando o no el cumplimiento del objeto contractual y de allí derivándose las responsabilidades a que haya lugar principalmente las emanadas de la ley 1474 del 2011.

CUARTO. Aunado a lo anterior, se debe mencionar que tampoco se comparte lo dictaminado como “*inoportunidad por parte del ente de control para tomar acciones preventivas que contribuyeran de forma inmediata a que el Municipio procediera a solucionar irregularidades detectadas*”, en el sentido de que las decisiones adoptadas por este ente de control se realizaron ajustadas a derecho y siguiendo los procedimientos establecidos, en lo que tiene que ver primero, con el hecho de que al elevarse hallazgos administrativos, se ejerció la función de control fiscal y en consecuencia se generó la presentación de un plan de mejoramiento con acciones correctivas en las que se evaluará la eficacia y efectividad de las mismas entendiéndose como el grado de cumplimiento de la acción y si la misma logró subsanar la causa que generó la situación evidenciada por la Contraloría, lo que le permitiría al Municipio de Palmira solucionar las irregularidades detectadas.

En segundo lugar, se considera apropiado señalar que atendiendo lo mencionado en SC-103- Marzo 11 del 2015, de la Honorable Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, que declaró inexecutable el denominado control de advertencia, por incidir por vía negativa en la toma de las decisiones administrativas, desconociendo la prohibición establecida en el inc. IV del artículo 267 de la C.P.

De haberse tomado acciones preventivas diferentes a las ya mencionadas por parte de este ente de control, para el caso puntual que nos ocupa, muy seguramente se hubiese desconocido el mandato constitucional aludido y en consecuencia el control posterior y selectivo, desconociendo así la competencia que tiene la Administración Municipal para investigar y, eventualmente, sancionar en función del control fiscal interno, previsto en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política.

QUINTO. En consecuencia el no haber configurado un hallazgo disciplinario, respecto a los contratos MP-673/2014, MP 674/2014, MP879/2014 y el contrato S/No. (MP-678/2014), no desconocía para el momento en que se llevó a cabo la auditoría regular a la administración Municipal vigencia 2014, ninguno de los postulados jurídicos enunciados en la presente observación, ya que en su momento tipificar la falta disciplinaria y determinar el incumplimiento por parte del sujeto de los deberes que en cuadran su gestión, no era fáctica ni jurídicamente posible, por parte de este ente de control, por lo tanto, se reitera que la actuación enjuiciada se ajustó al marco jurídico que regula a la Contraloría.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 18.

Respuesta del Ex Contralor

la observación **No. 18: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

En primer término es importante reiterar lo expresado en la contradicción de la observación N° 16 respecto de la autonomía e independencia del auditor para fijar criterios con base en el análisis de situaciones específicas que solo tienen validez en ese mismo contexto.

Respecto de la presente observación y como bien lo observó el auditor, los contratos no se encontraban terminados ni liquidados, razón por la cual no se tipificó hallazgo en los términos que se sugiere y reprocha en la presente observación, y se decidió, en ese entonces, mantenerlos en seguimiento hasta su culminación, debido al carácter posterior y selectivo del control fiscal y a la necesidad de promover la implementación de medidas correctivas que permitieran mejorar y terminar su ejecución de manera eficaz. De esa manera, la Contraloría cumplió entonces con el carácter de vigilancia y seguimiento inherentes al ejercicio del control fiscal.

En cumplimiento de estas últimas dos funciones de vigilancia y seguimiento, la Contraloría identificó las situaciones que denotan desviaciones parciales en la ejecución del objeto contractual y las consignó en un informe de auditoría que fue entregado al Auditor para que

asumiera las acciones correctivas necesarias para evitar la materialización de un daño patrimonial y garantizar la reorientación de las acciones y la adecuada ejecución y terminación del proyecto.

Como lo establece la GAT en su página 52 al prescribir la característica “Útil” del hallazgo: *“Que su establecimiento contribuya a la economía, eficiencia, eficacia, equidad y a la sostenibilidad ambiental en la utilización de los recursos públicos, a la racionalidad de la administración para la toma de decisiones y que en general sirva al mejoramiento continuo de la entidad”.*

Posteriormente, en la página 55, respecto del análisis de causas y efectos, la GAT establece que *“dentro del proceso de evaluación del auditado es necesario considerar la relación que existe entre las causas y los efectos de un hecho o situación determinada, por cuanto le facilita a su administrador implementar las acciones correctivas o preventivas que le permitan mejorar la gestión y los resultados”.*

Y en la página 56 de la GAT impresa, respecto de la evaluación de la evidencia, se sostiene que *“la validez de una observación depende de su importancia relativa. La importancia de un hallazgo se juzga generalmente por su efecto. (...) El análisis del auditor no solo debe incluir el efecto inmediato, sino los potencialmente de largo alcance, sean éstos tangibles o intangibles...”*

En este contexto se evidencia que mal haría la Contraloría en tipificar un hallazgo como el sugerido por el auditor en la presente observación debido a que la situación puede ser corregida aún antes de la terminación del proyecto sin haber generado impacto negativo alguno.

Ello contradice también la afirmación contenida en la presente observación de que el control fiscal ejercido por la Contraloría Municipal de Palmira en este caso haya sido inoportuno *“para tomar acciones preventivas que contribuyeran de forma inmediata a que el Municipio procediera a solucionar las irregularidades detectadas”*

La ejecución de la auditoría y la comunicación de su resultado final al auditado constituye un ejercicio de control fiscal oportuno, en el marco de su carácter posterior y selectivo, y la decisión y planeación de seguimientos posteriores para verificar el cumplimiento de las acciones correctivas necesarias reiteran la implementación adecuada del control fiscal, contrario a lo que establece la Observación al afirmar que *“se observa falta de diligencia en la verificación del cumplimiento de los objetivos específicos de verificar la aplicación y ejecución por parte del equipo auditor de la CM Palmira”*

Configurar el hallazgo disciplinario, como lo sugiere la observación, sin que se haya materializado efecto negativo alguno en el proyecto, y cuando aun se pueden corregir las deficiencias encontradas, constituye una medida sancionatoria y no preventiva. Es decir, no ayuda a mejorar la gestión del contrato en marcha, como sí lo hace la auditoría de control fiscal al fomentar la implementación de medidas correctivas y de mejora para terminar adecuadamente el proyecto. Por tanto, tampoco es pertinente afirmar, como lo hace la observación, que la acción de la Contraloría haya puesto en riesgo el proyecto. Por el contrario, con su gestión de control fiscal y su comunicación oportuna se fomentó su eficacia al promover acciones para su adecuada terminación con la garantía de que la misma entidad haría el seguimiento respectivo a tales medidas.

Este ejercicio de auditoría, además de cumplir con la misión de vigilar la gestión fiscal, materializa el propósito estratégico dado al control fiscal en el periodo 2012-2015, que buscaba promover el mejoramiento de la gestión pública, aportando la información y las herramientas oportunas y efectivas para garantizar que los proyectos se ejecutaran con la diligencia proyectada y generaran el bienestar final que perseguían. Así, el seguimiento constituía un factor clave en la adecuada ejecución de la inversión pública, lo cual resulta coherente tanto con la política institucional de la Contraloría como con los principios y propósitos de la administración pública. Y contrario a lo que se esboza en la observación, el actuar de la Contraloría constituye un valioso instrumento preventivo. Con la entrega del informe final del referido ejercicio fiscal lo que se consiguió fue precisamente informar a los gestores fiscales de la imperiosa necesidad de adoptar correctivos que evitaran la materialización de un daño y deterioro de los recursos públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se **solicita levantar la presente observación.**

Observación No. 19. Proceso Auditor- Debilidades de papeles de trabajo Se verificó que los papeles de trabajo no se encuentran estandarizados, no se deja registro del auditor que los elabora, no se utilizan las marcas de auditoría, no se registran las conclusiones de acuerdo con las actividades definidas en el Plan de Trabajo. Lo anterior no se adecua a los pilares del SGC, ni a lo dispuesto en la Guía de Auditoría Territorial, adoptada por la contraloría por Resolución Orgánica No. 008 de 12 de diciembre de

2014, así mismo las NAGAs (Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas); SAS (Declaraciones sobre Normas de Auditoría; NIAs (Normas Internacionales de Auditoría) y NAGU (Normas de Auditoría Gubernamental). Tal situación evidencia que no hay soportes que respalden la labor desarrollada por la Contraloría, lo que impide verificar y demostrar las actividades ejecutadas.

Respuesta de la Contraloría

Aunque la composición documental de la auditoría tomada como muestra puede tener algunos papeles de trabajo no estandarizados, vale aclarar que de un lado, en el marco del Sistema de Gestión de Calidad se encuentra estandarizado el formato 140-17-06-11 Versión 02 Papeles de Trabajo, el cual hace parte de los documentos del proceso auditor, y, de otro lado en el caso de por error involuntario se haya omitido usarlo, con ello no podría afirmarse que se impide verificar y demostrar las actividades ejecutadas ya que elementos como las marca de auditoría son meramente formales más no de fondo.

Adicionalmente a través del procedimiento interno se han establecido controles cuya adopción contribuye a evitar la ocurrencia de dichos errores formales.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 19.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 19: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Mediante Acta de mesa de Coordinación y Seguimiento No.12 fechada el 14 de julio de 2015, se deja constancia de la directriz sobre la organización de los papeles de trabajo. Esto es Archivo Permanente, General y Corriente. (Se anexa copia del acta en un folio). También obra como papel de trabajo en el proceso auditor Modalidad Regular al HROB, carpeta de archivo permanente papel de trabajo. (Anexo copia en un folio).

Estas directrices evidencian que la entidad sí cuenta con un mecanismo explícito de elaboración de papeles de trabajo, con base en el cual se han venido construyendo. Y aunque se hayan presentado algunas deficiencias esporádicas en su implementación rigurosa, no puede afirmarse, como lo dice la observación, que *"no hay soportes que respalden la labor desarrollada por la Contraloría, lo que impide verificar y demostrar las actividades ejecutadas"* argumentos que no son recibidos ya que si se realizaron capacitaciones y seguimiento por parte de la responsable del proceso de auditorías y el personal adscrito al la Oficina de Auditorías Técnicas pues son los que consolidan la información y realizan todos los controles con las normas establecidas a nivel nacional y en la GAT.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicita **no elevar a hallazgo** la presente observación.

Soporte anexos

- Acta de mesa de Coordinación y Seguimiento No.12 fechada el 14 de julio de 2015 total folio 1
- Papel de trabajo anexo 1 folio

Conclusión Equipo Auditor AGR

En trabajo de campo se evaluaron los archivos físicos de las auditorías regulares practicadas al Municipio de Palmira y Hospital Raúl Orejuela Bueno, en los cuales se observaron deficiencias en la elaboración de los papeles de trabajo. No se evidenciaron papeles de trabajo en los cuales se consignaron las conclusiones de la mayoría de los contratos seleccionados en la muestra por la Contraloría.

Igualmente no se evidenció la totalidad de los papeles de trabajo en los cuales se hayan registrado las conclusiones de los procesos: Sistema de Control Interno, Financiero y Presupuestal, Gestión Tics y Plan de Desarrollo.

La información escaneada de cada una de las auditorías realizadas fue suministrada por la Contraloría en medio magnético con oficio Nro. 2339 de 15/09/2016, dentro de la cual se evidenció las deficiencias arriba anotadas.

Se mantiene la observación y se configura **Hallazgo Administrativo**.

Observación No. 20.Proceso Auditor- **No se aplica adecuadamente el procedimiento para cada una de las etapas del proceso contractual.** De acuerdo a la evaluación contractual en general, una vez verificados los informes de auditoría, se tiene que la Contraloría Municipal de Palmira, no realiza la evaluación de acuerdo con las etapas contractuales, no se analizan aspectos esenciales del contrato como; en la etapa precontractual, la elaboración de los estudios previos, la aplicación de matriz de riesgos, análisis del estudio del mercado, justificación de la necesidad contractual, determinación de los requisitos habilitantes, adecuada determinación de las especificaciones técnicas de los procesos de selección y el cumplimiento de las funciones del supervisor e interventor.

Lo anterior vulnera los principios contenidos en el art. 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1437 de 2011. Lo cual repercute en los resultados determinantes de la evaluación adelantada por parte del ente de control al Municipio, ocasionado por las deficiencias en la planeación, la supervisión y control.

Respuesta de la Contraloría

En concordancia con lo planteado en la Observación No.17 sobre la Configuración de hallazgos sin el cumplimiento de los atributos. La Auditoría dentro de la Observación No. 20, se observa que dentro de los argumentos, no se determina taxativamente a qué contratos se refiere, proponiendo esta observación en forma genérica. Situación que genera incertidumbre sobre qué procesos se levantó la observación, o si se refiere a la totalidad de procesos seleccionados en la muestra.

Ahora bien, el no quedar reflejado en el informe final el resultado del control ejercido en la etapa precontractual no necesariamente significa que no se haya desarrollado dicho control sino que no hubo argumentos para pronunciarse sobre ello.

Teniendo en cuenta que una adecuada evaluación contractual de acuerdo a cada una de las etapas del contrato es indispensable, para lograr determinar el cumplimiento y adecuado desarrollo de los procesos contractuales auditados, se han implementado una serie de capacitaciones al equipo jurídico de la oficina de auditorías técnicas, con la finalidad de identificar los principales requisitos de verificación contractual, que se deben auditar, así como el diseño de un procedimiento de verificación contractual, que deberá adoptar la Contraloría Municipal de Palmira.

Respuesta del Ex Contralor

La observación **No. 20: No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

Como en varias de las otras observaciones, esta observación refleja la tendencia incorrecta de generalizar una situación particular, creando la incorrecta sensación de irregularidad en todos los aspectos auditados. Nuevamente el auditor (a) concluye de manera apresurada. Y aquí sostiene que, aunque reconoce la existencia de un procedimiento para la evaluación contractual, éste no se aplica en la evaluación de la etapa pre-contractual de los contratos, sin detallar el contrato específico en que fue identificada tal situación, vulnerando algunas de las características de los hallazgos que exigen que, entre otros, sea “claro” y “verificable”.

No obstante la generalización, sin detallar contrato específico que sustente la conclusión del auditor de que “no se analizan aspectos esenciales del contrato, como en la etapa precontractual, la elaboración de los estudios previos, la aplicación de la matriz de riesgo, análisis de estudio de mercado, justificación de la necesidad contractual...”, en las carpetas de los ejercicios auditores evaluados, llevados a cabo por este ente de control en la vigencia 2015, se pueden evidenciar hallazgos y situaciones derivadas de la revisión a las diversas etapas contractuales, como por ejemplo, en el Hospital Raúl Orejuela Bueno, Hallazgo No.01-No se encontró soportes de la ejecución contractual; Hallazgo No. 05- Presunta irregularidad en contratación, faltó análisis del mercado e Irregularidad en precios entre proveedores y un mismo proveedor. Igualmente se hacen los traslados de los hallazgos vinculando al supervisor y/o interventor del contrato. Para corroborar se anexa copia de los formatos de hallazgos en mención.

Teniendo en cuenta lo anterior, se **solicita levantar la presente observación**

Soporte anexos

- Formatos de hallazgos el Hospital Raúl Orejuela Bueno, Hallazgo No.01 y No. 5 (total 8 folios)

Conclusión Equipo Auditor AGR

Es importante aclarar al Ente de Control y al Ex Contralor, que como se evidencia en el Informe preliminar emitido por la AGR, la Observación No. 20 hace parte de las conclusiones obtenidas como resultado de la auditoría practicada al Municipio de Palmira (Pág. 53)

A los argumentos expuestos por el Ente de Control:

Acepta que para suplir esta falencia se han implementado una serie de capacitaciones y consideran que se deberá adoptar un diseño de procedimiento para la verificación contractual.

Cuando se refiere a que no se aplica adecuadamente el procedimiento adoptado para las etapas del proceso contractual, se hace referencia a la evaluación contractual en general, a las auditorías realizadas en la línea de contratación evaluada al Municipio de Palmira, tal como se detalló dentro del Informe Preliminar en la Pág. 53 emitido por la AGR, en razón a que no se evidenció un análisis riguroso y minucioso a los aspectos esenciales del contrato como; en la etapa precontractual, la elaboración de los estudios previos, la aplicación de matriz de riesgos, análisis del estudio del mercado, justificación de la necesidad contractual, determinación de los requisitos habilitantes, adecuada determinación de las especificaciones técnicas de los procesos de selección y el cumplimiento de las funciones del supervisor e interventor.

Sobre los argumentos del Ex Contralor;

Evaluated los soportes allegados dentro de la argumentación, y corroborado dentro del Informe Final al Hospital Raúl Orejuela Bueno, es importante se tenga en cuenta que dicha Entidad, celebró **1.176** contratos en una cuantía de **\$16.715.455.989**, de los cuales la Contraloría Municipal de Palmira, de la muestra auditada en la línea de contratación dejó 17 hallazgos, 11 administrativos y 6 hallazgos con incidencia disciplinaria, fiscal y sancionatoria.

De otra parte retomando la Observación No. 20 contenida dentro de las conclusiones emitidas a la auditoría practicada por el Ente de control al Municipio de Palmira, dentro del cual tuvo como referencia el total **857** contratos celebrados, por valor de **\$161.418.118.287**, arrojando como resultado 14 hallazgos administrativos y 3 de ellos con incidencia disciplinaria.

Como se puede evidenciar por la cantidad de contratos celebrados tanto por el Hospital Raúl Orejuela Bueno como por el Municipio de Palmira las cuantías ejecutadas a través de la contratación, son supremamente onerosas, y en cantidad de procesos celebrados superan los 1.900 contratos, es decir que se creería que la rigurosidad en la revisión y ejecución de los objetos contractuales se triplicarían para el Ente de Control, y requerirían de un equipo interdisciplinario que evalúe minuciosamente la muestra seleccionada en la línea de contratación, sin embargo analizados uno a uno los hallazgos arrojados dentro de las dos auditorías citadas, sólo algunos fueron determinantes y se constituyeron bajo hechos relevantes.

Es decir con lo anterior, que el análisis del auditor de la AGR obedeció a una evalua-

| | |
|---|--|
| | <p>ción global realizada a la auditoria regular practicada al Municipio de Palmira.</p> <p>No obstante lo aludido por la Ex Contralora, sobre el Hallazgo No.01 y Hallazgo No. 05 relacionados con la auditoria del Hospital Raúl Orejuela Bueno, también se tuvieron en cuenta dentro del presente análisis y arrojó las conclusiones arriba enunciadas.</p> <p>Por las razones expuestas la observación se mantiene y se configura un hallazgo administrativo.</p> |
| <p>Observación No. 21 <i>Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR. Omisión de afiliación y error en los pagos a la entidad de salud.</i> La Contraloría omitió la afiliación a la EPS SOS Servicio Occidental de salud S.A. y pagó erradamente a EPS Coomeva los aportes a salud del técnico grado 01 de la entidad, presuntamente por la omisión contenida en el art. 6º de la Constitución Política, contraviniendo igualmente el artículo 161 de la Ley 100 de 1993. No se evidencia cumplimiento de la norma. Incurriendo presuntamente en las conductas descritas en los numerales 1 de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, régimen de deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>Para empezar, es menester aclarar que el caso del Señor Díaz Ruiz es una situación aislada y única, que obedece exclusivamente a error de digitación en el software con que se maneja las áreas de nómina, presupuesto y tesorería, y, por el cual los pagos fueron direccionados erróneamente a Coomeva EPS en lugar de al SOS entidad elegida por el funcionario provisional.</p> <p>Ante dicha situación descrita la actual administración realizo las respectivas correcciones, ante la EPS Servicio Occidental de Salud SOS, anexo formulario de afiliación N° 5620705, certificado CD3 2055478 de Septiembre 27 de 2016, donde de la EPS relaciona los periodos cotizados ante ella, oficio remisorio informándole al señor Alfonso Leonardo Díaz Ruiz, identificándolo con Cédula de Ciudadanía N° 94.272.466 la corrección de la novedad, quedando a Paz y Salvo por este concepto con el servidor.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, solicito se desestime la observación No. 20.</p> <p>Respuesta del Ex Contralor</p> <p>Respuesta a la observación No.21: No se acepta en los términos señalados, por las siguientes razones:</p> <p>Frente a esta observación hay que precisar que respecto del pago de un día del mes de diciembre de 2015 efectivamente era responsable la Oficina Administrativa de la Contraloría Municipal, la cual realizó el pago a la entidad EPS SOS Servicio Occidental de salud S.A donde informo el técnico señor Díaz Ruiz que era donde solicito afiliación y su aportes de salud en dicha EPS, sin verificar que se hubiese realizado la novedad de afiliación respectiva al Señor Díaz Ruiz, vinculado provisionalmente, pues por un error en la parametrización del sistema que lo maneja la oficina administrativa donde se le hacen los aportes a la EPS Coomeva la cual no había sido seleccionada por servidor público.</p> <p>Si bien es cierto por las fallas del sistema en la parametrización se efectuaron de manera errónea en la vigencia 2016 y un día en la vigencia 2015 dicha situación, pero esto fue corregido por la jefatura administrativa de la entidad para el año 2016 estando ya todo en</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>La Contraloría acepta la observación, manifiesta que obedece exclusivamente a error de digitación en el software con que se maneja las áreas de nómina, presupuesto y tesorería, y por el cual los pagos fueron direccionados erróneamente a Coomeva EPS en lugar al SOS entidad elegida por el funcionario provisional. De igual forma solicita se desestime la observación.</p> <p>La señora Ex Contralora señala que no se efectuó la novedad de afiliación del técnico señor Díaz Ruiz y por error en la parametrización del sistema, la oficina administrativa hizo los aportes a EPS Coomeva entidad no seleccionada por el citado servidor público.</p> <p>Reconoce igualmente los pagos erróneos de un día en el 2015 y la vigencia 2016. Finalmente manifiesta que no se puede endilgar una conducta disciplinaria por que no se afectó el deber funcional pues los dineros fueron reorientados legalmente a</p> |

orden y habiéndose subsanado dicha situación.

Es decir la Oficina Administrativa era la competente para verificar los requisitos de la posesión y realizar la afiliación del nombrado y posesionado al Sistema de Seguridad Social y demás requisitos legales como lo ordena el manual de funciones y fue dicha oficina la que realizo todas las acciones elaborando el oficio del 25 de Julio de 2016 a la EPS Coomeva solicitando el traslado o devolución de los aportes consignados a nombre del señor Díaz y corrige la situación presentada, haciendo la respectiva devolución de los recursos girados a Coomeva EPS y estos fueron trasladados a SOS EPS, como lo reconoció dicha entidad del salud SOS EPS en certificado emitido el día 27 de septiembre de 2016. Documentos que están en la entidad y que aportaran en los descargos del la contraloría Municipal.

Por lo anterior no se puede endilgar una conducta disciplinaria por que no se afectó el deber funcional pues los dineros fueron reorientados legalmente a la EPS respectiva, por consiguiente solicito se **levante dicha observación**.

Soporte anexos

- Manual de funciones de la Contraloría Municipal Resolución No. 0001 de 2015 29 de mayo de 2015. Ver funciones Jefe Oficina administrativa pagina 42 numeral 14 (72 folios) (existente en la observación 2)

Respuesta del Ex Jefe Administrativo

Referente a esta observación es pertinente aclarar que ALEXANDER LOPEZ MOTATO no fungía como Jefe de la Oficina Administrativa de la Contraloría de Palmira pues para la época de la afiliación y demás requisitos de la posesión del técnico señor Leonardo Díaz ya me encontraba posesionado en la Contraloría General de Santiago de Cali por el concurso que gane y fui seleccionado en la lista de la CNSC posesionándome el día 16 de diciembre de 2015, por consiguiente no soy conocedor de los hechos.

la EPS respectiva, por consiguiente solicita se levante dicha observación.

Al no haber presentado la afiliación oportunamente y haber efectuado los pagos erradamente puso en riesgo el acceso del funcionario y su grupo familiar a los servicios de salud, omisión que suspendió un servicio esencial, durante toda la permanencia en la entidad.

Al respecto se tiene que tales responsabilidades serán determinadas e investigadas por las autoridades competentes y se aclara que los mismos hacen parte de la presunción en el presente hallazgo.

Artículo 6o. C.P. “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*”.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 209 de la Carta Política, la función administrativa se encuentra instituida “*al servicio de los intereses generales*” y ha de cumplirse de manera tal que a través de las actuaciones de los funcionarios públicos se hagan efectivos “*los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*” lo que significa que las conductas contrarias a estos principios constituyen quebranto de la Constitución Política, que habrá de sancionarse de acuerdo con la ley.

Se concluye entonces que por los argumentos expuestos se mantiene la observación y se determina **hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**. Conducta imputable a los funcionarios para la época de los hechos, de acuerdo con el manual de funciones y

| | |
|---|---|
| | procedimientos. |
| <p>Observación No 22- Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR Del universo de sujetos y puntos de control vigilados, no se incluyó al Fondo de Bienestar Social, Estímulos y Capacitación de la Contraloría Municipal El Fondo de Bienestar, Estímulos y Capacitación se creó con presupuesto propio y autonomía administrativa, es decir que las operaciones que realizan para su funcionamiento son con recursos públicos; por lo tanto de acuerdo con lo establecido en la Ley 42 de 1993, y la Resolución Orgánica No. 0002, del 3 de febrero de 2010, las entidades públicas y particulares que manejen y administren recursos del Municipio de Palmira deben de rendir cuentas y/o informes a la Contraloría Municipal, revisada la base de datos del ente de control se observó que el citado fondo no rinde información. Situación que generó el incumplimiento de las disposiciones generales.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>Que en virtud del acuerdo 044 de 1998, se constituyó el fondo de bienestar social estímulos y capacitación de la Contraloría Municipal de Palmira, el cual se encuentra constituido por un patrimonio que lo conforman fondos, bienes y/o recursos públicos, motivo por el cual los recursos que se manejen a través de dicho fondo quedan sujetos de informar y rendir la cuenta de conformidad a lo señalado en la Resolución No. 002 del 2010.</p> <p>De otro lado, y teniendo en cuenta que mediante resolución No. 005 del 2013 y 001 del 2014, a través de las cuales se determinan los sujetos y puntos de control de la Contraloría Municipal de Palmira, se definió como punto de control:</p> <p style="padding-left: 40px;">Toda unidad básica de gestión con autonomía administrativa, presupuestal o contractual, perteneciente a un órgano o persona jurídica al cual debe reportar su gestión a fin de que sea consolidado por el órgano o entidad al cual pertenece.</p> <p>En ese orden de ideas, el fondo de bienestar social estímulos y capacitación de la Contraloría Municipal de Palmira, deberá adoptarse como punto de control de la Contraloría Municipal de Palmira, a fin de que se reporte su gestión, y se consolide por parte del ente de control, quien deberá a su vez integrarlo a la rendición de la cuenta que realiza a la AGR.</p> <p>Lo anterior, teniendo en cuenta que de efectuarse la rendición de la cuenta por parte del punto de control a la Contraloría Municipal de Palmira, este último estaría actuando como juez y parte al ser el Contralor Municipal de Palmira el representante legal y ordenador del gasto del fondo, tal como lo dispone el artículo 8 del Acuerdo 044 de 1998, y a su vez el responsable de verificar a través de la rendición de la cuenta el manejo y/o uso adecuado de los recursos asignado al fondo.</p> <p>Vale mencionar de un lado que sobre dicho fondo, en atención a la solicitud del equipo auditor se entregó copia del informe entregado por la Ex Contralora 2012-2015 sobre la naturaleza y estado de dicho fondo; y por otro lado durante la vigencia 2016 no se ha hecho ningún tipo de movimientos, por no tener certeza del procedimiento de manejo que debe ser aplicado.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 22.</p> <p>Respuesta del Ex Contralor</p> <p>la observación No. 22 No se acepta en los términos señalados, por las siguientes razones:</p> <p>Sobre esta observación es importante hacer dos precisiones sobre los dos aspectos cuestionados en la misma.</p> <p>1. Que la Contraloría no haya incluido al Fondo de Bienestar Social, Capacitación y Estímulos entre sus sujetos y/o puntos de control obedece a que dicho Fondo, aunque goza de autonomía administrativa y presupuestal, pertenece a la misma Contraloría y el nominador o nominadora dela entidad puede ejercer influencia en su gestión. Por ello, no sería correcto ni objetivo que la Contraloría tuviera como sujeto de control a un ente administrado por sus propios servidores públicos, dado que el órgano de administración de dicho Fondo,</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>La Entidad acepta la observación al manifestar que el Fondo de Bienestar, Estímulos y Capacitación de la Contraloría Municipal de Palmira, se deberá adoptar como punto de control y rendir informe de las actividades y operaciones que realice durante la vigencia.</p> <p>Por lo anterior, la observación se mantiene y se configura un hallazgo administrativo.</p> |

creado mediante Acuerdo 044 de 1998, así lo establece.

2. No es cierto que los administradores del Fondo no rindan cuentas de la gestión desarrollada con los recursos del mismo porque el 10 de febrero del año 2016, en el documento de entrega oficial del cargo de Contralora Municipal de Palmira, la doctora Yolima Herrera García entregó a la Contralora entrante para el periodo 2016-2019 un detallado informe de los movimientos y estado financiero de dicho fondo, como se evidencia en el documento recibido oficialmente por la Contraloría de Palmira en la fecha referida. Los recursos financieros del Fondo son depositados en una cuenta del Banco de Bogotá con sede en Palmira, cuya apertura se remonta a muchos años atrás, de tal manera que en el año 2012, cuando asumió la Contraloría de Palmira la Doctora Yolima Herrera García, esa cuenta bancaria ya existía y había sido administrada por el Doctor Víctor Hugo Osorio Soto, en calidad de Contralor Municipal de Palmira 2008-2011, de cuyos movimientos financieros no se entregó reporte en aquel entonces ni a la Contraloría entrante ni a la Auditoría General de la República para conocer en detalle la historia y la tendencia del manejo de los recursos del referido Fondo de Bienestar. Pese a ello, en el periodo 2012-2016 se estructuró e implementó un manejo riguroso de los recursos del referido Fondo, cuyos movimientos detallados forman parte del Informe entregado por la doctora Yolima Herrera en Febrero de 2016. Como constancia de ello se anexa copia del Oficio de entrega del cargo de la doctora Herrera referido antes y el informe financiero completo reposa tanto en el Despacho de la Contraloría Municipal de Palmira a quien se le entregó oficialmente como en la Tesorería de la entidad, dado que la Secretaria General y Tesorera fue quien gestionó directamente tales recursos.

Por lo expuesto, comedidamente me permito **solicitar se reitre la presente observación**

Soportes anexos

- Informe de entrega oficial de la contralora saliente a la actual fechado 10 febrero de 2016 (13 folios)
- Informe del Fondo Contraloría Mpal de la tesorera (3 folios)
- Acuerdo No. 44 de diciembre 18 de 1998

Observación No. 23 *Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR* Requerimientos ciudadanos **No se ha constituido el Fondo de Contingencias en la Contraloría Municipal de Palmira**, se evidenció que la Contraloría Municipal de Palmira, no tiene constituido un Fondo de Contingencia, conforme a lo establecido en la Ley 448 de 1998 y el inciso 3º del art. 194 de la Ley 1437 de 2011. Situación que podría ocasionar el riesgo de no contar con los recursos para sufragar pagos de controversias judiciales en contra de la entidad.

Respuesta de la Contraloría

- La Contraloría Municipal de Palmira no está en la obligación de crear el fondo de contingencias de conformidad con Decreto 3800 2005 que reglamento parcialmente la ley 448 1998 donde estipula en los Artículos 1 y 2 :

Artículo 1º. *Pasivos contingentes provenientes de operaciones de crédito público. Para los efectos del presente decreto se entiende por pasivos contingentes provenientes de las operaciones de crédito público las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, que surgen a cargo de las entidades descritas en el artículo siguiente, cuando estas actúen como garantes de obligaciones de pago de terceros.*

El trámite, celebración y ejecución de estas operaciones se someterá a las reglas del parágrafo 2º del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, sus disposiciones reglamentarias y las normas que las modifiquen o adicione, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos indicados en el artículo 14 de la Ley 185 de 1995, para las contragarantías respecto del otorgamiento de créditos financiados con ingresos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y de la garantía por parte de la Nación, y de los demás requisitos previstos en las disposiciones legales vigentes.

Conclusión Equipo Auditor AGR

La entidad no logra desvirtuar lo observado en trabajo de campo.

Se confirma con los argumentos expuestos que a la fecha la Contraloría Municipal de Palmira, no ha creado el Fondo de Contingencia, situación que va en contravía de la Ley 448 de 1998 y el inciso 3º del artículo 194 de la Ley 1437 de 2011.

La observación se mantiene y **se**

Artículo 2°. Campo de aplicación. El presente decreto se aplicará a los pasivos contingentes provenientes de las operaciones de crédito público cuando quiera que alguna de las siguientes entidades actúe en condición de garante de obligaciones de pago:

1. La Nación.
2. Los departamentos, los distritos y los municipios.
3. Los establecimientos públicos.
4. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades públicas.
5. Las sociedades de economía mixta en las que la participación directa o indirecta del Estado sea igual o superior al 50% del capital social.
6. Las unidades administrativas especiales con personería jurídica.
7. Las corporaciones autónomas regionales.
8. Las entidades indicadas en los numerales 3, 4, 5 y 6 del presente artículo de los órdenes departamental, municipal y distrital.
9. Las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales y mixtos, en este último caso cuando la participación directa o indirecta del Estado sea superior al 50% del capital social.
10. Las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios.
11. Los entes universitarios autónomos de carácter estatal u oficial.
12. La Comisión Nacional de Televisión.

De lo anteriormente expuesto se colige que la Contraloría no adelanta operaciones de crédito público, y tampoco actúa en condición de garante en obligaciones de pago. Al no encontrarse inmersa en el campo de aplicación se concluye que no es procedente la creación del Fondo de Contingencias.

Ahora bien se tiene que de conformidad con los Arts.194 y 195 de la ley 1437 de 2011 la Contraloría Municipal de Palmira, tiene el Rubro Presupuestal 21039807 Sentencias y Conciliaciones, este es el rubro de provisión para pagos de los procesos en contra de la Entidad.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 23.

Respuesta del Ex Contralor

la observación **No. 23 No se acepta** en los términos señalados, por las siguientes razones:

configura un hallazgo administrativo.

Frente a esta observación consistente en un presunto riesgo debido a que la Contraloría, según el texto de la observación, no ha constituido el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011, es preciso manifestar que en el país existe solo un Fondo de Contingencias administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de una Fiduciaria y que la Contraloría y los entes territoriales no están obligados a constituir fondo alguno sino que, una vez reglamentado el proceso, deberían aportar recursos contingentes a dicho Fondo.

Así, además de que la Contraloría no está obligada a constituir fondo de contingencias, sino a concurrir al funcionamiento del mismo con recursos contingentes, la reglamentación que debería establecer las condiciones de participación de las entidades territoriales en el mismo no ha sido expedida aún. Para ello se describe lo expresado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del doctor ANDRES RICARDO QUEVEDO CARO, Subdirector de Riesgo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, quien mediante el Oficio No. 2-2016-029666 del 16 de agosto de 2016, conceptuó lo siguiente:

“(.. .) en concordancia con las disposiciones pertinentes al régimen de contingencias establecido por la ley 448 de 1998, el Fondo de Contingencias de las entidades estatales fue creado por la Ley en mención y se encuentra, como la ley lo establece, administrado por la Fiduciaria La Previsora y, en tal sentido se entiende que para los efectos, se trata de un solo fondo en el que las entidades deben aportar sus aprovisionamientos para el pago de sus obligaciones contingentes. Para el caso particular de aportes al fondo de contingencias por sentencias y conciliaciones, como se detalló antes, por el momento existe una regla para aquellas entidades que constituyen una sección del Presupuesto General de la Nación, quedando en proceso el desarrollo reglamentario para las demás entidades estatales. (...) para el caso particular de las Contralorías Territoriales, por el momento no existe un desarrollo reglamentario que permita definir los montos, condiciones, porcentajes, cuantías y plazos para aprovisionar recursos al Fondo de Contingencias de las entidades estatales creado por la Ley 448 de 1998”.

Dicho pronunciamiento fue ratificado por el doctor LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES, Subdirector de Fortalecimiento Institucional, adscrito a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien, bajo el radicado No. 2-2016-031813 del 31 de agosto de 2016, y en respuesta a una consulta que sobre el particular elevara la Contraloría General de Santiago de Cali, ratifica el concepto referido en el párrafo anterior. *(Anexo los oficios y conceptos referidos)*

Como se evidencia con los mandatos normativos y en el concepto del propio Ministerio de Hacienda, encargado de Administrar el Fondo de Contingencias creado por el Gobierno Nacional para todo el país, las entidades territoriales, incluida la Contraloría Municipal de Palmira, no están autorizadas para crear Fondos de Contingencias.

Por ello, comedidamente **solicito levantar la presente observación.**

Soportes anexos

Concepto del Ministerio de Hacienda 2-2016-031813 del 31 de agosto de 2016 (2 FOLIOS)
 Concepto del Ministerio de Hacienda 2-2016-029666 del 16 de agosto de 2016 (4 FOLIOS)

Observación No. 24 *Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR Saldos inconsistentes en la cuenta de 2715 Provisión para prestaciones sociales.* La cuenta Provisión para prestaciones sociales a diciembre 31 de 2015 presentó saldos inconsistentes que fueron reclasificados por \$22.377.945, y no se habían conciliado con contabilidad, generando ajuste a la provisión de ejercicios anteriores por \$1.666.817. En contravía de lo establecido en el art. 2º de la resolución No. 357 de 23 de julio de 2008, el procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable núm. 4.1.3 Controles asociados a las actividades del proceso contable - Registros y ajustes de la Contaduría General de la Nación. Generándose una información sin las característica cualitativa de confiabilidad.

Respuesta de la Contraloría

Conclusión Equipo Auditor AGR

La entidad no desvirtúa lo evidenciado en

- De acuerdo con mesa de trabajo realizada durante la etapa de ejecución de la auditoría regular a la Contraloría Municipal de Palmira, se corrigió los parámetros del aplicativo IAS de nómina por parte del *proceso administrativo*, correspondientes a las bases y cuentas de provisión y verificación, lo cual también fue debidamente conciliado contablemente. Vale aclarar el concepto de Provisión, el cual se refiere al “monto estimado para mitigar el impacto de la desaparición de derechos o el surgimiento de obligaciones. Para el caso de prestaciones sociales es una estimación” y De acuerdo al Régimen de Contabilidad Pública en los Artículos 233, 234 y 235 pasivos Estimados.

“233. Noción. Los pasivos estimados comprenden las obligaciones a cargo de la entidad contable pública, originadas en circunstancias ciertas, cuya exactitud del valor depende de un hecho futuro; estas obligaciones deben ser justificables y su medición monetaria confiable.

234. Los pasivos estimados deben reconocerse empleando criterios técnicos de conformidad con las normas y disposiciones legales vigentes.

235. Los pasivos estimados se revelan atendiendo la naturaleza del hecho que los origine y deben reclasificarse al pasivo que corresponda, cuando la circunstancia que determinó la estimación se materialice.”

Por lo anteriormente expuesto, solicitó se desestime la observación No. 24.

Respuesta del Ex Contralor

la observación **No. 24** No se acepta en los términos señalados, por las siguientes razones:

Aunque efectivamente se registraba una inconsistencia en la referida cuenta, debida a una deficiencia en la parametrización del aplicativo informático financiero, esta situación no generaba impacto sobre los recursos efectivos de la entidad y, finalmente, fue corregida y conciliada en la contabilidad.

Por lo anterior, se **solicita levantar la observación.**

trabajo de campo.

No obstante, haber corregido los parámetros del aplicativo, las bases y cuentas de provisión, verificación y conciliación contable de la cuenta provisión para prestaciones sociales, la entidad reconoce haber efectuado la acción correctiva, que para se elimine la causa se debe efectuar una acción de mejora que prevenga en el futuro los hechos descritos en la presente observación.

Cabe recordar para mayor comprensión lo señalado por el Instructivo No. 003 de diciembre 09 de 2015 de la Contaduría General de la Nación:

1.2 Actividades operativas y contables con ocasión del cierre del periodo contable.

1.2.1. Análisis, verificaciones y ajustes. *Antes de realizar el cierre contable, se tendrán en cuenta, entre otros asuntos, los procedimientos que se relacionan con las conciliaciones de toda naturaleza que correspondan a las cuentas activas y pasivas; cálculos y registro de provisiones, depreciaciones, amortizaciones y valorizaciones; y reconocimiento de pasivos pensionales, regulados en el régimen de Contabilidad Pública. (...)*(Subrayado fuera de texto).

1.2.2. Conciliación entre las áreas de la entidad que generan información contable. *Previo a la realización del proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrativa en las diferentes dependencias de la enti-*

dad, se efectuarán las respectivas conciliaciones entre el área contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y demás dependencias que correspondan, de acuerdo con la estructura interna de cada entidad para lograr la integralidad del proceso contable, como se señala en los numerales 3.8 – Conciliaciones de información y 3.16 – Cierre contable del Procedimiento para la evaluación del control interno contable anexo a la Resolución 357 de 2008.” (Subrayado fuera de texto).

Referente a los párrafos 233, 234 y 235, me permito transcribir el concepto radicado CGN No. 20162000003831 de febrero 29 de 2016 de la Contaduría General de la Nación que ratifica lo observado: Asuntos no contemplados en una clasificación específica – Tratamiento contable de la provisión para prestaciones sociales, que concluye:

“ De conformidad con lo expuesto no es viable que las prestaciones sociales generadas en una vigencia, se provisionen y causen en la siguiente vigencia por cuanto esta situación es contraria a lo establecido por el RCP, en los principios de contabilidad relativos al registro, causación o devengo y periodo contable, al contrario, el propósito de la vigencia es ir reconociendo los respectivos gastos o costos y el pasivo estimado, en la medida en que se van dando los elementos que dan origen a la obligación, es decir, antes de que se configuren las condiciones finales que permiten hacer el cálculo definitivo y reconocimiento del pasivo real.

Por lo tanto, la provisión para prestaciones sociales debe registrarse mes a mes en las subcuentas que corresponden con la naturaleza de los conceptos de las prestaciones, mediante un débito en las subcuentas de las cuentas 5101-Sueldos y salarios o a las subcuentas de Sueldos y salarios de las cuentas y grupos pertinentes de la clase 7 Costo de Producción, según corresponda, y un crédito en las subcuentas que correspondan, de la cuenta 2715- Provisión para prestaciones sociales, y ajustarse cada vez que se den los requisitos para su liquidación definitiva. Cuando la circunstancia que determinó la estimación se materialice, y se establezca con exactitud del valor de las obligaciones a cargo de la entidad debe hacerse la reclasificación del valor de los pasivos estimados al pasivo real, a las subcuentas correspondientes de la cuenta 2505- Salarios y prestaciones sociales.

Cuando se trata de la consolidación de las prestaciones sociales provisionadas durante el año, es factible reclasificarlas en función de los momentos en que se causan las obligaciones para la entidad, pero en todo caso debe hacerse de manera obligatoria al cierre del periodo contable, como lo prescribe el Instructivo 03 de 2015, por el cual se señalan las instrucciones para el cierre del periodo contable del año 2015.

Finalmente y en relación con la respuesta de la Contaduría General de la Nación, a las consultas que se le presentan los usuarios, la Corte Constitucional expresó a través de la Sentencia C-487 de 1997 que "Las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la ley, son obligatorias para las entidades del Estado, y lo

| | |
|---|---|
| | <p>son porque ellas hacen parte de un complejo proceso en el que el ejercicio individual de cada una de ellas irradia en el ejercicio general, afectando de manera sustancial los “productos finales”, entre ellos el balance general, los cuales son definitivos para el manejo de las finanzas del Estado. Es decir, que por mandato directo del Constituyente le corresponde al Contador General de la Nación, máxima autoridad contable de la administración, determinar las normas contables que deben regir en el país, lo que se traduce en diseñar y expedir directrices y procedimientos <u>dotados de fuerza vinculante</u>, que como tales deberán ser acogidos por las entidades públicas, los cuales servirán de base para el sistema contable de cada entidad (...)” (Subrayado fuera de texto).</p> <p>Por lo expuesto se mantiene la observación y se determina hallazgo Administrativo.</p> |
| <p>Observación No. 25 <i>Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR En las vigencias 2012 y 2015, no se suministró dotación (vestido y calzado), a funcionarios de la Contraloría</i> Se observó que durante las vigencias 2012 y 2015, el ente de control no entregó dotación a los funcionarios de planta, en contravía a lo establecido en el art. 1º de la Ley 70 de 1988 y en el art. 1º. del Decreto 1978 de 1989. Tal situación incurrió en el incumplimiento del suministro de dotación, incurriendo presuntamente en las conductas descritas en el Numeral 1 del artículo 34 y 35 de la Ley 734 del 2002.</p> | |
| <p>Respuesta de la Contraloría</p> <p>La actual administración, suministro la dotación de calzado y vestido de trabajo o labor para la vigencia 2016 a los funcionarios de la Entidad, que por ley tienen derecho. Adjunto actas de recibido de cada uno de los servidores de la dotación.</p> <p>Respuesta del Ex Contralor</p> <p>la observación No. 25 No se acepta en los términos señalados, por las siguientes razones:</p> <p>Respecto de la dotación del año 2012, no se entregó dotación, por cuanto la COMISION DEL SERVICIO CIVIL y LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, desde el 27 de enero de 2012, se encontraban adelantando medidas administrativas en procura de que las Contralorías territoriales contaran con una planta de personal definida, y acorde con el Sistema de Carrera Administrativa, determinando la AGR lineamientos legales para el cumplimiento del concurso de méritos.</p> <p>En cuanto a las vigencias 2013 y 2014, el Consejo Nacional de Contralores convocó a la CNSC, para que dirimieran el tiempo para a expedición de la lista de elegibles, determinando en dicha reunión que el proceso del concurso de méritos estaría para inicios del año</p> | <p>Conclusión Equipo Auditor AGR</p> <p>En los argumentos expuestos la entidad sustenta la no entrega de los elementos de dotación en las vigencias 2012 y 2015, lo que va en contravía a lo establecido en el art. 1 de la Ley 70 de 1988 y en el art. 1º Decreto 1978 de 1989.</p> <p>Por lo anterior se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.</p> |

2015 ya resuelto, por tal razón en el Consejo Nacional de Contralores en Pleno, se toma la decisión de entregar la dotación respectiva a los servidores públicos que cumplan con los requisitos de dotación para los años 2013 y 2014.

Para el año 2015, que era la vigencia fijada por parte de la Comisión del Servicio Civil para presentar a nivel nacional la lista de elegibles de los cargos en concurso de las Contralorías territoriales, dicha entidad publica en la página WEB, mediante aviso, el consolidado definitivo de los resultados de cada aspirante para continuar con la etapa de selección, conformando alrededor de 700 listas de elegibles para culminar con la convocatoria de los cargos de las contralorías territoriales para el mes de febrero de 2015. Por ello la Contraloría de Palmira da el margen de espera para conocer y hacer la incorporación de los servidores que conforman la lista de elegibles.

Pero llegado el 13 de agosto de 2015 la CNSC publica un nuevo aviso en su página WEB informando que las 57 listas de elegibles pendientes por emitir se elaborarán y comunicarán en forma paulatina a cada Contraloría entre esas 57 se encontraba la Contraloría de Palmira. Por consiguiente, estos dos avisos obligaron a la Contraloría Municipal de Palmira a suspender cualquier proceso de contratación de dotación para los funcionarios de la entidad con derecho a ello, dado que el 90% de los servidores estaban en provisionalidad del cargo y formaban parte del proceso concursal y había incertidumbre de quienes podrían seguir vinculados a la entidad en los días siguientes o podrían ser desvinculados una vez publicados los resultados del concurso y cualquier suministro de dotación en esas circunstancias implicaría un detrimento patrimonial dada la inadecuada destinación de los recursos públicos.

La primera lista de elegibles llegó a la Contraloría de Palmira el 8 de septiembre de 2015, generando con ello la subsiguiente desvinculación de los funcionarios que perdieron el concurso y la consiguiente vinculación de quienes lo ganaron. No obstante, la materialización de este proceso dependía de la aceptación del nombramiento por parte de los ganadores del concurso, lo cual resultaba incierto e impedía definir con claridad el momento en que se vincularían o no a la entidad, en la eventualidad de que pudiesen renunciar a tal derecho. Esta situación impedía también que la Contraloría iniciara un proceso de contratación de la dotación para unos funcionarios que habían perdido el concurso pero seguían vinculados por un periodo incierto, tan breve o tan largo como lo decidieran los que se encontraban en la lista de elegibles y a quienes se les había notificado de su nombramiento. Adicionalmente, los nuevos funcionarios deberían cumplir el periodo legal fijado para adquirir tal derecho.

Igualmente, a la Asociación Sindical ASDECCOL se le comunicó respuesta frente al tema de dotación, con los argumentos jurídicos frente a la decisión de no entregar dotación, pues se podría incurrir en un detrimento fiscal, puesto que los empleados salientes no tendrían derecho al mismo, situación que no existió reparo alguno por parte del sindicato pues fue entendida y aceptada por la presunción de incurrir en un detrimento fiscal. (anexo copia de los oficios No.110-09-02-1353 del 11 de junio de 2015 y No.110-09-02-2379 del 22 de septiembre de 2015 contentivo en 8 folios).

Así, ante la incertidumbre sobre la planta de personal de la Contraloría Municipal debida a los procesos de selección del concurso de méritos, la entidad consideró prudente aplazar la entrega de la dotación hasta tanto se diera la posesión de los servidores públicos que ocuparían finalmente los cargos en concurso. Por lo tanto, en estas circunstancias especiales no se vulneró la norma referida, sino que, al contrario, se protegió el erario y se garantizó la adecuada asignación de los recursos financieros, evitando lo que podría ser considerado posteriormente como un detrimento patrimonial en caso de haberles suministrado dotación a empleados que habían perdido el concurso de méritos de carrera administrativa.

Por lo anterior, respetuosamente **solicito se retire dicha observación.**

SopORTE anexos Oficios No.110-09-02-1353 del 11 de junio de 2015

- OFICIO No.110-09-02-2379 del 22 de septiembre de 2015 (8 folios.)

4- TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORIA

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|---|--|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuantía |
| <p>Hallazgo No 1 (Obs. 1). <u>Proceso Contabilidad y tesorería</u> Saldos inconsistentes en la cuenta 8361 Responsabilidades en proceso ante autoridad competente. Los saldos de la cuenta Responsabilidades en proceso ante autoridad competente presentó saldos inactivos por \$520.377 miles, que no coincidieron con los valores del informe reportado por la oficina asesora y de procesos por cobro coactivo vigencia 2015 por valor de \$429.930 miles.</p> | <p>Condición: Saldos inconsistentes en la cuenta 8361 Responsabilidades en proceso ante autoridad competente. La cuenta Responsabilidades en proceso ante autoridad competente presentó saldos inactivos por \$520.377 miles, que no coincidieron con los valores del informe reportado por la oficina asesora y de procesos por cobro coactivo vigencia 2015 por valor de \$429.930 miles.</p> | X | | | | | |
| | <p>Criterio: Párrafos 127, 128,130 y 311 del numeral 9.1 Normas Técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales del Plan General de Contabilidad Pública al no dar cumplimiento al art. 2º de la resolución No. 357 de 23 de julio de 2008, Procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable Núm. 3.1 Depuración contable permanente y sostenibilidad de la Contaduría General de la Nación.</p> | | | | | | |
| | <p>Causa: Inadecuado control y seguimiento de los saldos y registros de las cuentas de orden. Efecto: Riesgo de la información sin las características cualitativas de confiabilidad.</p> | | | | | | |
| <p>Hallazgo No. 2. (Obs 2.) Proceso de Contabilidad y tesorería. No retención de gravamen estampillas Pro-Hospital Departamental Universitario. Se evidenció omisión de la retención y liquidación de los valores que debieron ser deducidos por cobro y retención de la Estampilla Pro Hospital Departamental Universitario, por parte de la contraloría Municipal en su obligación como agente retenedor en los periodos gravables entre el mes de abril de 2012 hasta julio de 2016, al no retener oportunamente los gravámenes de estampillas, posiblemente vulneraron los artículos 6º por omisión y 209 principio de eficacia de la Constitución Política, incurriendo presuntamente en la conducta que trata los numerales 1 de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, régimen de deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos. Incumpliendo lo dispuesto en</p> | <p>Condición: No retención de gravamen estampillas Pro-Hospital Departamental Universitario. Se evidenció omisión de la retención y liquidación de los valores que debieron ser deducidos por cobro y retención de la Estampilla Pro Hospital Departamental Universitario, por parte de la contraloría Municipal en su obligación como agente retenedor en los periodos gravables entre el mes de abril de 2012 hasta julio de 2016.</p> | X | | X | | | |
| | <p>Criterio: Artículos 6º por omisión y 209 principio de eficacia de la Constitución Política, Ley 645 de febrero 19 de 2001, Sentencia de la Corte Constitucional C-840 de 2001, Concepto 2014 EE 0092164 de la CGR. Incurriendo presuntamente en la conducta numerales 1 de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002. Ordenanzas No. 352 de 23 de marzo de 2012, el art. 4 y art. 13, que modificó el art. 186 y 194 de la Ordenanza No. 301 de 30 de diciembre de 2009 y el art. 288 de la Ordenanza 397 de diciembre 18 de 2014.</p> | | | | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|---|--|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuantía |
| <p>las Ordenanzas así relacionadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> No. 352 de 23 de marzo de 2012, el art. 4 y art. 13, que modificó el art. 186 y 194 de la Ordenanza No. 301 de 30 de diciembre de 2009 y el art. 288 de la Ordenanza 397 de diciembre 18 de 2014. <p>A la fecha la entidad no ha elaborado la liquidación de lo adeudado, acción que se encontraba en trámite en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Dpto. del Valle. Omisión que evitó el recaudo oportuno de los dineros para los hospitales Universitarios afectando los intereses de la salud de la región.</p> | <p>Causa: Falta de control e inobservancia de la norma.</p> <p>Efecto: Evitó el recaudo oportuno de los dineros con destino a los hospitales Universitarios afectando los intereses de la salud de la región.</p> | | | | | | |
| <p>Hallazgo No. 3. (Obs. 3.) Proceso de Contabilidad y tesorería. Traslado Administradora de Riesgos Laborales. La entidad estuvo afiliada a riesgos laborales con la ARP Previsora vida hasta 31 de marzo de 2009, y a partir de abril 1º del mismo año se trasladó a Colmena riesgos profesionales, observándose no acatamiento a lo señalado en el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007 y Sentencia C-289 de 2008. Presuntamente vulneró el art. 6º de la Constitución Política por omisión, acción que se surtió en el momento del traslado de la ARP (actual Positiva Compañía de seguros ARL) a Colmena riesgos profesionales en marzo de 2009, al no cumplir con el artículo 24 de la Ley 1122 de 2007, obviando un precedente legal de selección de la administradora de Seguros, que a la fecha no ha sido subsanado, impidiendo que las ARL públicas sean contratadas más frecuentemente para mejorar sus ingresos y contribuir al refuerzo de la prestación de los servicios a cargo del Gobierno.</p> | <p>Condición: La entidad estuvo afiliada a la ARP Previsora vida y a partir de abril 1º de 2009 se trasladó a Colmena riesgos profesionales, sin "seleccionar su administradora de riesgos profesionales mediante concurso público, al cual se invitará obligatoriamente por lo menos a una administradora de riesgos profesionales de naturaleza pública".</p> <p>Criterio: Art. 6º de la Constitución Política, art. 24 de la Ley 1122 de 2007 y Sentencia C-289 de 2008, Concepto 73871 de 20.08.2013 del Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social</p> <p>Causa: Posiblemente pudo obedecer a la omisión, error en la interpretación o desactualización de la norma sobre el Sistema General de Seguridad Social y su debida aplicación.</p> <p>Efecto: Se impide que las ARL públicas sean contratadas más frecuentemente para mejorar sus ingresos y contribuir al refuerzo de la prestación de los servicios a cargo del Gobierno. Inobservancia de la norma.</p> | X | | | | | |
| <p>Hallazgo No. 4. (Obs. 5.) Proceso Presupuestal. Cambio de destinación de los recursos del código 21020227 Bienestar Social y Estímulos.</p> | <p>Condición: Se pagó la bonificación por servicios prestados por \$25.257.365, en registros presupuestales y contables inadecuados cambiando su destinación. En la resolución No. 002 de enero 7 de 2015, no se creó ningún rubro para cubrir el pago de las bonificaciones por servicios prestados.</p> | X | | X | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|---|---|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuántia |
| | <p>Criterio: Art. 6° de Constitución Política, el numeral 9.1 y 9.2 Decreto 346 de diciembre 12 de 2014, Resolución No. 002 de enero 7 de 2015 y núm. 1° de art. 34 y 1° del art. 35 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Causa: Lo anterior pudo obedecer a la errónea interpretación del concepto presupuestal y contable, igualmente no se efectuó la verificación de la codificación presupuestal conforme al clasificador del gasto vigente.</p> <p>Efecto: Uso inadecuado en registros presupuestales y contables cambiando su destinación, presuntas conductas disciplinarias</p> | | | | | | |
| <p>Hallazgo No. 5 (Obsv. 6) <i>Proceso de Contratación. Falta de publicidad de la totalidad de los actos administrativos en el SECOP</i></p> | <p>Condición: Se omitió la publicación de los estudios previos, actas de inicio, informes de supervisión y en general todos los actos que prueben la ejecución de la contratación, que debieron publicarse dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. De otra parte los escasos actos que se publicaron, se hizo de forma extemporánea (PS No. 10-2015, 09-2015,08-2015,CD No. 07-2015,PS No.04-2015 y 02-2015).</p> <p>Criterio: No se adecua al principio de publicidad y transparencia de la contratación estatal, Lo cual vulnera el art. 3° de la Ley 1150 de 2007, art. 223 del Decreto 019 de 2012, art. 19 del Decreto 1510 de 2013, Circular No. 001 de Junio 21 de 2013 expedida por Colombia Compra eficiente.</p> <p>Causa: Deficiencias de supervisión, control y monitoreo, por parte del funcionario responsable.</p> <p>Efecto: Incumplimiento de disposiciones generales</p> | X | | | | | |
| | <p>Condición: En los contratos de prestación de servicios – Contratación directa, la entidad no determina dentro de los estudios previos, el perfil, la idoneidad y el tiempo de experiencia requerido por el contratista que logre satisfacer la necesidad del servicio. Se evidenció que el estudio se limita a señalar que se requiere “una persona” en forma indeterminada e imprecisa (No. 02-2015, No. 03-2015, No. 10-2015, No.12-2015, No.14-2015).</p> <p>Criterio: numeral 1 del art. 20 del Decreto 1510 de 2013, art. 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, principio de planeación en la contratación estatal. conducta que podría estar enmarcada dentro del numeral 1° de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002</p> <p>Causa: El estudio de la necesidad del servicio no fue específico ni riguroso, por el contrario fue ambiguo y abstracto,</p> <p>Efecto: situación que puso en riesgo la finalidad y el cumplimiento de la labor contratada. Conducta que presuntamente conlleva acciones disciplinarias.</p> | X | | X | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|--|---|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuántia |
| Hallazgo No. 7 (Obsv. 8) <i>Proceso de Contratación. No se elabora la matriz de riesgos que la entidad está obligada a implementar</i> | Condición: Evaluada la etapa precontractual que precede la contratación, procedimiento que incluye a los contratos de prestación de servicios, se encontró que no elaboran la matriz de riesgos. Si bien la entidad invocó la tipificación del riesgo, los riesgos atribuibles a la entidad, al contratista, hizo alusión a la evaluación y estimación del riesgo, no se acata el procedimiento legal vigente. | X | | | | | |
| | Criterio: art. 15 del Decreto 1510 de 2013 y el Art. 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 | | | | | | |
| | Causa: Falta de actualización de los procedimientos implementados por Colombia compra eficiente, impuestos por la normatividad vigente. | | | | | | |
| | Efecto: incumplimiento de las disposiciones generales, que mostraron un procedimiento desactualizado en cuanto a la exposición de riesgos concierne. | | | | | | |
| Hallazgo No. 8 (Obsv.9) <i>Proceso de Contratación Deficiencias en el estudio económico.</i> | Condición: Contrato de arrendamiento de dos parqueadero para vehículos, No. 07 de 2015, por valor de \$3.000.000 plazo de 10 meses y 14 días, no se evidenció el adecuado análisis del mercado, éste se basó en los registros históricos y no en los precios corrientes del mercado, ni en los Decretos vigentes de la localidad. De acuerdo a la Cotización allegada en octubre de 2016 con similares condiciones fue presentada por el costo de \$75.000 mensual. | X | | X | | | |
| | Criterio: Decretos 097 del 2 abril de 2012, y el Decreto No. 134 del 19 de junio de 2013, que fijó las tarifas que se cobrarán en los parqueaderos públicos. art. 23, 26 de la Ley 80 de 1993, al art. 15, numeral 4 del art. 20 del Decreto 1510 de 2013. conducta que podría estar enmarcada dentro del numeral 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 | | | | | | |
| | Causa: Falta de análisis en los precios del mercado y/o soporte de la variables aplicadas | | | | | | |
| | Efecto: Incertidumbre de las variables utilizadas para fijar el valor estimado del contrato. | | | | | | |
| Hallazgo No. 9 (Obsv. 10) <i>Proceso de contratación. Ausencia de selección objetiva en la contratación y falta de planeación</i> | Condición: Dentro del Contrato No. 02 de 2015, suscrito con un Ingeniero Agrónomo, por \$31.500.000, a 11 meses. Objeto del contrato; <i>“Prestación de servicios profesionales para apoyar la gestión que adelanta la Oficina de Auditorías Técnicas en el ejercicio del Proceso Auditor durante la vigencia 2015” No se demostró la formación académica, ni la idoneidad, para apoyar al proceso auditor. Las labores desarrolladas no se relacionan con las ejecutadas por un Ingeniero agrónomo. En las auditorías que apoyó evaluó procesos de contratación, verificando el cumplimiento de la legalidad, revisó el cumplimiento a los planes de mejoramiento, etc. Además no registran los papeles de trabajo que sustentan la labor ejecutada por el contratista.</i> | X | | X | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|--|--|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuantía |
| | <p>Criterio: art. 81 del Decreto 1510 de 2013, y el art. 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015. se presume una posible vulneración del principio de responsabilidad, aludido en el art. 26 numeral 1º de la Ley 80 de 1993, y el principio de planeación, conducta que podría estar enmarcada dentro del numeral 1º de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002</p> <p>Causa: omisión por parte del operador jurídico, de realizar una adecuada planeación y una selección objetiva al momento de contratar.</p> <p>Efecto: tal conducta puso en riesgo los objetivos y los fines del proceso auditor.</p> | | | | | | |
| <p>Hallazgo 10 (Obsv. 11) <i>Proceso de Contratación.</i> Desactualización del Manual interno de contratación</p> | <p>Condición: El ente de control adoptó el Manual interno de contratación mediante Resolución No. 0011 del 27 de diciembre de 2013, con base en lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración pública y el Decreto 1510 de 2013. Manual que a la fecha se encuentra desactualizado, considerando las múltiples variaciones que en las últimas anualidades ha sufrido el régimen de la contratación estatal.</p> | X | | | | | |
| | <p>Criterio: art. 160 del Decreto 1510 de 2013, y que conlleva a la inobservancia del principio de eficacia, contenido en el art. 209 de la Constitución Política y el art. 3 de la Ley 1437 de 2011</p> <p>Causa: falta de eficiencia y efectividad en la implementación de procedimientos internos.</p> | | | | | | |
| | <p>Efecto: Puso en riesgo el ejercicio de las funciones a cargo del funcionario responsable de la labor.</p> | | | | | | |
| | | | | | | | |
| <p>Hallazgo 11 (Obsv. 12) Proceso de Participación ciudadana. No se realizaron alianzas estratégicas. Hallazgo No. 12. <i>Proceso de Participación Ciudadana.</i> No se realizaron alianzas estratégicas. No se realizaron alianzas estratégicas con organizaciones para el estudio en investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal social y a la formulación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución”.</p> | <p>Condición: Durante la vigencia 2015 no se realizaron alianzas estratégicas para el fortalecimiento del control fiscal.</p> | X | | | | | |
| | <p>Criterio: art. 121 de la Ley 1474 de 2011.</p> <p>Causa: Desconocimiento de la norma.</p> | | | | | | |
| | <p>Efecto: Situación que condujo al incumplimiento de disposiciones generales.</p> | | | | | | |
| | | | | | | | |
| <p>Hallazgo No. 12 (Obsv. 13) Proceso Auditor. Deficiencias en la elaboración y adopción del PGA, vigencia 2015. La entidad elaboro el PGA 2015, sin tener en cuenta los criterios establecidos en la GAT.</p> | <p>Condición: La entidad elaboro el PGA 2015, sin tener en cuenta los criterios establecidos en la GAT.</p> | X | | | | | |
| | <p>Criterio: Resolución No. 0008 del 12 de diciembre de 2014, por la cual se adoptó la Guía de Auditoría Territorial – GAT, para el desarrollo del proceso auditor en la Contraloría Municipal de Palmira.</p> | | | | | | |
| | <p>Causa: Deficiencias del principio de planeación.</p> <p>Efecto: Inobservancia de la norma</p> | | | | | | |
| | | | | | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|--|--|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuantía |
| Hallazgo No. 13 (Obsv. 14) <i>Proceso Auditor.</i> Deficiencias en la aplicación de herramienta de gestión de la Guía de Auditoría Territorial – GAT. Se efectuó trazabilidad a lo actuado por los equipos auditores a través de los diferentes registros y soportes, observándose deficiencias en la aplicación de la herramienta de gestión de la GAT. | Condición: No se aplican instrumentos de gestión de la GAT, como son la Carta de Salvaguarda, el Tratamiento al Producto No Conforme y deficiencias en la elaboración de los papeles de trabajo. | X | | | | | |
| | Criterio: Guía de Auditoría Territorial – GAT, adoptada mediante Resolución 0008 del 12 de diciembre de 2014. | | | | | | |
| | Causa: El equipo auditor de la CMP no está empleando adecuadamente la herramienta diseñada para tal fin en la GAT. Deficiencias de control y supervisión. | | | | | | |
| | Efecto: Deficiencias en el control interno sobre el proceso auditor, y la falta de control en la verificación del cumplimiento de normas y requisitos por parte de quienes intervienen en la gestión del proceso auditor. | | | | | | |
| Hallazgo No. 14 (Obsv. 15) <i>Proceso Auditor.</i> Deficiencias en la organización del archivo del proceso auditor. Los archivos del proceso auditor no se encontraron adecuadamente organizados conforme a la estructura de la Tabla de Retención Documental - TRD, situación que dificulta el acceso a la información. | Condición: Los archivos del proceso auditor no se encontraron adecuadamente organizados conforme a la estructura de la Tabla de Retención Documental - TRD, situación que dificulta el acceso a la información. | X | | | | | |
| | Criterio: artículo 26 de la Ley 594 de 2000, Capítulo IV del Decreto 2609 del 14 de diciembre de 2012, Acuerdo No. 05 de marzo 15 de 2013, del Archivo General de la Nación, en la guía de auditoría. 8.2 Normas Generales –NAG: "NAG-08, Manejo y custodia de los papeles de trabajo". | | | | | | |
| | Causa: Deficiencias de supervisión y control. | | | | | | |
| | Efecto: riesgo de deterioro o pérdida, y no se encuentre adecuadamente organizada para consulta y almacenamiento. | | | | | | |
| Hallazgo No. 15 (Obsv. 16) <i>Proceso Auditor.</i> Evidenciado el quebrantamiento del principio de legalidad, no se configuró hallazgo disciplinario. Se modificó la observación. | Condición: Al analizar la connotación de los hallazgos administrativos, uno con incidencia fiscal, configurado en el informe de la auditoría regular practicada por la Contraloría Municipal Palmira, al Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E. se evidenció que dentro de los contratos evaluados, aunque se detectó el quebrantamiento de principio de legalidad, no se configuró un presunto hallazgo disciplinario. Además los pagos efectuados al contrato No. 699-2014 por valor de \$16.000.000, según las resoluciones de orden de pago fueron por un mayor valor \$37.143.905, que al parecer correspondía al Contrato No. 013-2014 de \$96.000.000, de éste último no fue soportada la ejecución, ni contablemente los pagos efectuados, lo que originó hallazgo administrativo con incidencia fiscal. | X | | | | | |
| | Criterio: se considera que vulneró el principio de eficacia dispuesto en el art. 209 de la Constitución Política y el principio de responsabilidad establecido en el núm. 7 del art. 3 de la Ley 1437 de 2011. | | | | | | |
| | Causa: falta de rigurosidad en la aplicación de la incidencia disciplinaria dentro del hallazgo fiscal. | | | | | | |
| | | | | | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|---|--|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuantía |
| | Efecto: omisión de dejar en conocimiento de la autoridad competente, para que se tomen medidas frente a la conducta de los funcionarios responsables. | | | | | | |
| Hallazgo No. 16 (Obsv. 17) Proceso Auditor. Configuración de hallazgos sin el cumplimiento de los atributos. | Condición: En la auditoria practicada al Hospital Raúl Orejuela Bueno, el ente de control dentro del hallazgo No. 4 que califica como administrativo, se observa que dentro de los argumentos, no se determina taxativamente a qué contratos se refiere, se levantó hallazgo en forma genérica, determinan la condición, pero no mencionan el criterio, tampoco la causa ni el efecto. | X | | | | | |
| | Criterio: vulnera el principio de eficacia, art. 209 de la Constitución Política, en virtud del principio del debido proceso establecido en el numeral 1º del art. 3º de la Ley 1437 de 2011 | | | | | | |
| | Causa: Situación que va en contravía de lo establecido en la GAT que ocasiona debilidades en la configuración del hallazgo | | | | | | |
| | Efecto: Situación que genera incertidumbre sobre qué procesos se levantó el hallazgo administrativo, o si se refirió a la totalidad de procesos seleccionados en la muestra | | | | | | |
| Hallazgo No. 17 (Obsv.18) Proceso Auditor- Debilidades en la función del supervisor y/o interventor en contratos de Obra Pública | Condición: En la auditoría practicada al Municipio de Palmira, se determinó hallazgos administrativos, relacionados con los Contratos de Obra No. MP-673-2014, MP-674-2014, MP-879-2014 y el contrato S/No. correspondiente al Parque Polideportivo Ciudad del Campo Juanchito. Analizado el informe final, se observa que el ente de control aun detectando deficiencias y anomalías en la ejecución de los contratos, no determinó configurar hallazgo con incidencia disciplinaria, bajo la consideración que de acuerdo a los descargos y soportes allegados por la administración han permanecido en seguimiento las fallas detectadas, y que los contratos no han sido liquidados ni recibidos a satisfacción, en tal sentido decidieron incluirlo en el PGAT-2016 para seguimiento por parte de la Contraloría Municipal de Palmira. | X | | | | | |
| | Criterio: vulneración del art. 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, los principios de eficacia, economía y celeridad contenidos en el art. 209 de la Constitución Política, lo mismo que el numeral 7,11, 12 y 13 (principios de responsabilidad, eficacia, economía y celeridad) de la Ley 1437 de 2011. | | | | | | |
| | Causa: inoportunidad por parte del ente de control en tomar acciones preventivas que contribuyeran de forma inmediata a que el Municipio procediera a solucionar las irregularidades detectadas. | | | | | | |
| | Efecto: 2011Esta situación que puso en riesgo la ejecución oportuna de las obras contratadas por la Administración Municipal. | | | | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|--|--|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuántia |
| Hallazgo No. 18 (Obsv. 19) Proceso Auditor- Debilidades de papeles de trabajo | Condición: Dentro de las dos auditorías regulares auditadas, se verificó que los papeles de trabajo no se encuentran estandarizados, no se deja registro del auditor que los elabora, no se utilizan las marcas de auditoría, no se registran las conclusiones de acuerdo con las actividades definidas en el Plan de Trabajo. | X | | | | | |
| | Criterio: no se adecua a los pilares del SGC, ni a lo dispuesto en la Guía de Auditoría Territorial, adoptada por la contraloría por Resolución Orgánica No. 008 de 12 de diciembre de 2014, así mismo las NAGAS (Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas); SAS (Declaraciones sobre Normas de Auditoría); NIAS (Normas Internacionales de Auditoría) y NAGU (Normas de Auditoría Gubernamental). | | | | | | |
| | Causa: Falta de soportes que respalden la labor desarrollada por la Contraloría | | | | | | |
| | Efecto: Lo anterior impide verificar y demostrar las actividades ejecutadas por el grupo auditor. | | | | | | |
| Hallazgo No. 19 (Obsv. 20) Proceso Auditor- No se aplica adecuadamente el procedimiento para cada una de las etapas del proceso contractual | Condición: De acuerdo a la evaluación contractual en general, una vez verificados los informes de auditoría, se tiene que la Contraloría Municipal de Palmira, no realiza la evaluación de acuerdo con las etapas contractuales, no se analizan aspectos esenciales del contrato como; en la etapa precontractual, la elaboración de los estudios previos, la aplicación de matriz de riesgos, análisis del estudio del mercado, justificación de la necesidad contractual, determinación de los requisitos habilitantes, adecuada determinación de las especificaciones técnicas de los procesos de selección y el cumplimiento de las funciones del supervisor e interventor. | X | | | | | |
| | Criterio: Lo anterior vulnera los principios contenidos en el art. 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1437 de 2011 | | | | | | |
| | Causa: deficiencias en la planeación, la supervisión y control. | | | | | | |
| | Efecto: Lo anterior repercute al impedir arrojar resultados determinantes de la evaluación adelantada por parte del ente de control al Municipio. | | | | | | |
| Hallazgo No. 20 (Obs.21.) Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR. Omisión de afiliación y error en los pagos a la entidad de salud. La Contraloría omitió la afiliación a la EPS SOS Servicio Occidental de salud S.A. y pagó erradamente a EPS Coomeva los aportes a salud del técnico grado 01 de la entidad, presuntamente por la omisión contenida en el art. 6º de la Constitución | Condición: Se omitió la afiliación a la EPS SOS Servicio Occidental de salud S.A. y pagó erradamente a EPS Coomeva los aportes a salud del técnico grado 01 | X | | X | | | |
| | Criterio: art. 6º y 209 de la Constitución Política, art. 161 de la Ley 100 de 1993. Incurriendo presuntamente en las conductas descritas en los núm. 1 de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002. | | | | | | |
| | Causa: Falta de control en la afiliación y pago de aportes a las EPS. | | | | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|---|---|------------------------------|---|---|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuantía |
| Política, contraviniendo igualmente el artículo 161 de la Ley 100 de 1993. No se evidencia cumplimiento de la norma. Incurriendo presuntamente en las conductas descritas en los numerales 1 de los arts. 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, régimen de deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos. | Efecto: Puso en riesgo el acceso del funcionario y su grupo familiar a los servicios de salud, omisión que suspendió un servicio esencial, durante toda la permanencia en la entidad. | | | | | | |
| Hallazgo No. 21. (Obsv. 22) <i>Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR. Del universo de sujetos y puntos de control vigilados, no se incluyó al Fondo de Bienestar Social, Estímulos y Capacitación de la Contraloría Municipal</i> El Fondo de Bienestar, Estímulos y Capacitación se creó con presupuesto propio y autonomía administrativa, es decir que las operaciones que realizan para su funcionamiento son con recursos públicos; las entidades públicas y particulares que manejen y administren recursos del Municipio de Palmira deben de rendir cuentas y/o informes a la Contraloría Municipal, revisada la base de datos del ente de control se observó que el citado fondo no rinde información. | Condición: No se incluyó al Fondo de Bienestar Social, Estímulos y Capacitación de la Contraloría Municipal de Palmira como Sujeto o Punto de Control. | X | | | | | |
| | Criterio: Ley 42 de 1993, y la Resolución Orgánica No. 0002, del 3 de febrero de 2010 | | | | | | |
| | Causa: Desconocimiento de la norma. | | | | | | |
| | Efecto: Incumplimiento de disposiciones generales. | | | | | | |
| Hallazgo No. 22 (Obsv.23) <i>Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR</i> Requerimientos ciudadanos. No se ha constituido el Fondo de Contingencias en la Contraloría Municipal de Palmira. | Condición: No se ha creado el Fondo de Contingencia en la Contraloría Municipal de Palmira. | X | | | | | |
| | Criterio: Ley 448 de 1998 y el inciso 3º del artículo 194 de la Ley 1437 de 2011. | | | | | | |
| | Causa: Desconocimiento de la norma. | | | | | | |
| | Efecto: Situación que podría ocasionar el riesgo de no contar con los recursos para sufragar pagos de controversias judiciales en contra de la entidad. | | | | | | |
| Hallazgo No. 23 (Obs.24) <i>Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR. Saldos inconsistentes en la cuenta de 2715 Provisión para prestaciones sociales.</i> La cuenta Provisión para prestaciones sociales a diciembre 31 de 2015 presentó saldos inconsistentes que fueron reclasificados por \$22.377.945, y no se habían conciliado con contabilidad, generando ajuste a la provisión de ejercicios anteriores por \$1.666.817. En contravía de lo establecido en el art. 2º de la resolución No. 357 de 23 de julio de 2008, el procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable núm. 4.1.3 Controles asociados a las actividades del proceso | Condición: La cuenta Provisión para prestaciones sociales a diciembre 31 de 2015 presentó saldos inconsistentes reclasificados por \$22.377.945, y no se habían conciliado con contabilidad, generando ajuste a la provisión de ejercicios anteriores por \$1.666.817. | X | | | | | |
| | Criterio: art. 2º de la resolución No. 357 de 23 de julio de 2008, Procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable núm. 4.1.3 Controles asociados a las actividades del proceso contable - Registros y ajustes de la Contaduría General de la Nación, Instructivo No. 003 de diciembre 9 de 2015 de la CGN y el Concepto Rad. CGN No. 20162000003831 de febrero 29 de 2016 de la CGN. | | | | | | |
| | Causa: Posiblemente al inadecuado control y seguimiento de los saldos y registros de las cuentas de provisión prestaciones sociales | | | | | | |
| | | | | | | | |

| Hallazgos de Auditoria | Elementos de los hallazgos | Connotación de los hallazgos | | | | | |
|---|--|------------------------------|---|----------|---|---|---------|
| | | A | S | D | P | F | Cuantía |
| contable - Registros y ajustes de la Contaduría General de la Nación. Generándose una información sin las característica cualitativa de confiabilidad. | Efecto: Generándose una información sin las característica cualitativa de confiabilidad. | | | | | | |
| Hallazgo No. 24 (Obsv. 25). <i>Requerimientos ciudadanos radicados en la AGR En las vigencias 2012 y 2015, no se suministró dotación (vestido y calzado), a funcionarios de la Contraloría.</i> | Condición: Durante las vigencias 2012 y 2015, no se entregó la dotación a los funcionarios de planta que tenían derecho. | X | | X | | | |
| | Criterio: art. 6 de la C.P, art. 1º de la Ley 70 de 1988 y el art. 1º del Decreto 1978 de 1989. Presuntamente incurren en conductas descritas en el Numeral 1 del artículo 34 y 35 de la Ley 734 del 2002. | | | | | | |
| | Causa: No se tiene adecuado un procedimiento para revisar la totalidad de las cuentas rendidas por los responsables en una vigencia determinada. | | | | | | |
| | Efecto: La no revisión de la totalidad de las cuentas rendidas trae como consecuencia la falta de pronunciamiento sobre las operaciones realizadas por los responsables del erario en los periodos referidos. | | | | | | |
| TOTAL HALLAZGOS | | 24 | | 7 | | | |