



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Gerencia Seccional IV
Bucaramanga
PGA 2016**

**Auditoría especial a la
Contraloría Municipal de Bucaramanga
Vigencia 2015**

INFORME FINAL

Bucaramanga, 7 de marzo de 2016

TABLA DE CONTENIDO

1. RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR	4
1.1 INFORME DE REVISION DE VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE.....	4
1.2 PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	6
2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCION	9
3. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORIA.....	21

INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la República, a través de la Gerencia Seccional V, en cumplimiento de la Constitución Política, artículo 274; del Decreto Ley 272 de 2000; de la Sentencia C-599 de 2011 y del Plan General de Auditoría – PGA 2016, realizó Auditoría Especial con el objeto de evaluar los hechos denunciados por un ciudadano, sobre presuntas irregularidades en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, así como el rubro de viáticos y gastos de viaje de la vigencia 2015.

El trabajo de campo se llevó a cabo del 26 al 29 de enero de 2016, acatando las directrices establecidas por la Auditoría General de la República y de acuerdo con los principios de legalidad, de gestión y de resultados en los temas evaluados.

Los resultados obtenidos en el trabajo de campo nos permiten emitir un pronunciamiento acerca de la veracidad o no de los hechos materia de la denuncia ciudadana; para lo cual se solicitaron al ente de control del orden Municipal, los documentos necesarios con el fin de realizar la Auditoría Especial.

Evaluada las actividades y operaciones ejecutadas en los resultados del área financiera así como en la procesal, se elaboró el presente Informe de Auditoría Especial el cual incluye el análisis sobre la gestión y resultado adelantada por la administración en los diferentes procesos, teniendo en cuenta los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad; igualmente, dar respuesta de fondo a los hechos denunciados.

El presente informe de auditoría contiene los resultados de la evaluación efectuada al requerimiento ciudadano auditado, el análisis sobre la gestión al rubro de gastos de viáticos y de viaje de la vigencia 2015, la carta de observaciones en la cual se presentaron los resultados preliminares en cuanto a los hallazgos identificados por el grupo auditor, haciendo énfasis en vincular en la respuesta a la misma a los exfuncionarios responsables de las actuaciones auditadas, con el fin de garantizar la debida contradicción, la cual fue comunicada el pasado 15/02/2016 mediante memorando 20162160003271, así como la respuesta a la contradicción que la Contraloría Municipal de Bucaramanga presentó el 25/02/2016 y radicada en la Gerencia con el No. 2016216000780.

1. RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR

En desarrollo de la Auditoría Especial, se realizaron las verificaciones de las actividades desplegadas por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, dentro de los siguientes procesos, durante el período 2015:

- Proceso Financiero: Viáticos y gastos de viaje relacionados con la vigencia 2015.
- Proceso Responsabilidad Fiscal: seguimiento a la gestión de los procesos de responsabilidad fiscal cuyas entidades afectadas Bomberos de Bucaramanga, Dirección de Tránsito de Bucaramanga, Acueducto Metropolitano, Secretaría de Desarrollo Social, Agroamco, Secretaria de Educación-Refrigerios Escolares, Secretaria de Infraestructura- baños públicos, IME-BU, METROLINEA.

1.1 INFORME DE REVISION DE VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE

Hallazgo No. 1. (Obs. 1). Proceso Financiero. (Incremento en el rubro de viáticos y gastos de viaje.)

En la vigencia 2015, la Contraloría ejecutó un total de \$129.509.856 en viáticos y gastos de viaje (tiquetes). Evaluada la ejecución del rubro en las últimas vigencias como se muestra a continuación, se observa un incremento del 140% en el año 2012 y de 160% en el 2015 respecto al 2011.

Es pertinente resaltar que los sujetos vigilados se encuentran todos en la ciudad de Bucaramanga, adicionalmente, un 74% de estos gastos de viaje estuvieron destinados a los desplazamientos de cuatro (4) directivos y asesores.

Tabla 1 Ejecución Presupuestal de Viáticos y Gastos de Viaje

Vigencia	Gastos Generales	Valor Ejecutado en Viáticos y Gastos de Viaje	%P	%V
2008	333.425.034	\$ 36.566.082	11%	
2009	224.039.192	\$ 44.272.214	20%	21%
2010	298.002.253	\$ 31.245.495	10%	-29%
2011	379.170.065	\$ 49.831.191	13%	59%
2012	259.119.123	\$ 119.511.105	46%	140%
2013	220.603.322	\$ 118.488.083	54%	-1%
2014	146.371.107	\$ 93.601.889	64%	64%
2015	617.305.070	\$ 129.509.856	21%	38%

Fuente: Rendiciones de cuenta SIA e informe de libro auxiliar de viáticos y gastos de viaje-año 2015

El anterior incremento, a criterio de la Auditoría, se debió a la continua asistencia a talleres, foros, seminarios, a diferentes ciudades del país, y en especial a desplazamientos al exterior, que para la vigencia 2015 representaron un porcentaje del 29% del total de estos gastos, en cuantía de \$37.598.543, inobservando el principio de economía de la Función Administrativa, artículo 3º, numeral 12 de la Ley 1437 de 2011; así mismo, lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 1567 de 1998, y más concretamente de los principios de complementariedad, objetividad y economía, los cuales precisan:

“(....)”

Artículo 6º.-

Principios Rectores de la Capacitación. Las entidades administrarán la capacitación aplicando estos principios.

a. *Complementariedad.*

a. *La capacitación se concibe como un proceso complementario de la planeación, por lo cual debe consultarla y orientar sus propios objetivos en función de los propósitos institucionales.*

a. *Objetividad.*

b. *La formulación de políticas, planes y programas de capacitación debe ser la respuesta a diagnósticos de necesidades de capacitación previamente realizados utilizando procedimientos e instrumentos técnicos propios de las ciencias sociales y administrativas.*

a. *Economía.*

h. *En todo caso se buscará el manejo óptimo de los recursos destinados a la capacitación, mediante acciones que pueden incluir el apoyo interinstitucional.”*

Así mismo, el Decreto 1227 del 21 de abril de 2005, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998, dispone en su artículo 74

“(....)”

Artículo 74.

Los programas de bienestar responderán a estudios técnicos que permitan, a partir de la identificación de necesidades y expectativas de los empleados, determinar actividades y grupos de beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia mayor cobertura institucional.”

Adicionalmente, se observó que la Contraloría viene realizando la compra de tiquetes a través de agencias de viaje las cuales cobran una tarifa administrativa que representa un incremento hasta del 12% en los tiquetes.

No se observa una planeación de los desplazamientos que permita adquirir con suficiente anticipación los tiquetes aéreos y así acceder a mejores tarifas. Lo anterior en contravía del principio de economía, artículo 3º, numeral 12 de la Ley 1437 de 2011 y 209 de la Constitución Política; y el literal c, numeral 1 de la Directiva Presidencial 06 del 2 de diciembre de 2014.

Conllevando a la falta de eficiencia en el direccionamiento y racionalización de los recursos con el fin de suplir necesidades que puedan impactar una mejor prestación del servicio. **Hallazgo Administrativo**

Hallazgo No. 2. (Obs.2). Financiero. (Legalización de gastos de viaje sin los documentos requeridos)

En la muestra revisada se observó que en 11 legalizaciones de viáticos no reposaban las constancias de permanencia y en algunos de estos casos se observó que el Secretario General de la misma Contraloría fue el que expidió la correspondiente certificación, inobservando lo estipulado el numeral 3, parágrafo único del Artículo 6 de la Resolución Interna No. 205 de 2012, haciendo alusión a que el informe de la comisión debe contener: “*Constancia de permanencia o cumplimiento de la comisión firmada por autoridad competente o ante la institución en donde se autorizó la comisión que conste el tiempo de permanencia*”. Por tal razón, para dar respuesta a la solicitud de esta auditoría, la Contraloría tuvo que tramitar dichos documentos ante las entidades competentes para expedirlos, los que fueron enviados con posterioridad al trabajo de campo. En este sentido, es importante tener en cuenta que los viáticos no debieron ser legalizados en su momento si el funcionario no entregó dicha constancia lo que podría generarle en el futuro un detrimento patrimonial a la Entidad. Lo anterior a consideración de esta Auditoría, por falta de control de la oficina responsable de la legalización de viáticos.

Hallazgo Administrativo

1.2 PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La Auditoría General de la República para continuar con la trazabilidad y atender el requerimiento, auditó los procesos de responsabilidad fiscal cuyas entidades afectadas corresponde a Bomberos de Bucaramanga, Dirección de Tránsito de Bucaramanga, Acueducto Metropolitano, Secretaría de Desarrollo Social, Agroamco, Secretaria de Educación- Refrigerios Escolares, Secretaria de Infraestructura-baños públicos, IMEBU, METROLINEA, en la gestión y resultados de la vigencia 2015.

Evaluada la gestión y resultados de los procesos de responsabilidad fiscal objeto de auditoría observamos que para su trámite la Contraloría aplica las Leyes 610 de 2000, 1474 de 2011 y demás normas concordantes.

Se evidenciaron falencias frente al cumplimiento de los procedimientos internos y del artículo 52 de la ley 610 de 2000, observaciones que fueron glosadas en la

auditoria regular desarrollado en el PGA 2015 y que se encuentra como acción de mejora en el plan de mejoramiento actualmente en trámite.

Así mismo, en desarrollo de la labor auditoria se evidenciaron posibles irregularidades procesales que serán puestas en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, como quiera que la Auditoria no es instancia de revisión, tal y como lo destaca el concepto 1392 de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el cual precisa:

"El control de legalidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la ley 42, el control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, deberá asumir que el control de legalidad que se realiza por los organismos de control fiscal no es genérico y universal y solo está referido a la "gestión fiscal", pues de lo contrario, se invadirían órbitas propias del control judicial sobre los actos, es decir, sobre la labor del juez administrativo y de los organismos con competencias disciplinarias y aún de la propia administración.

(...)

Por ello, el control de legalidad que le corresponde efectuar a la Auditoria General de la República, está claramente limitado a la verificación de las normas aplicables en la administración del patrimonio público, en cuanto a la utilización del mismo en el cumplimiento de las funciones atribuidas a las entidades por ella vigiladas, sin que pueda hacerse extensivo al control de legalidad de las actuaciones de las autoridades administrativas vigiladas por las contralorías Nacional, departamentales y municipales; tampoco se extiende al control de legalidad que compete constitucionalmente a la jurisdicción contencioso administrativa.

Los controles de gestión y de resultados, según las definiciones de la Ley 42 de 1993, comprenden el examen de eficiencia y eficacia y el logro de objetivos; implica por lo mismo, la capacidad para revisar a posteriori y de manera selectiva, las actuaciones de las contralorías territoriales para establecer si dichos principios, que son mandatos constitucionales, se cumplen en la entidad vigilada; por ello, la revisión de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por estas contralorías es necesaria, pero, naturalmente, desde la perspectiva de los controles de la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías, no de instancia de revisión de las decisiones adoptadas."

El límite de las funciones de la Auditoría General de la República, respecto de la revisión de cualquier proceso de responsabilidad fiscal adelantado por las contralorías sujetas a su control, está previsto en las competencias que le asigna el legislador especialmente en los artículos 9º a 19 de la Ley 42 de 1993. Su objeto

es la protección del patrimonio público asignado a la contraloría vigilada, mediante la evaluación de la gestión fiscal cumplida por ella; por consiguiente, **no le corresponde ser instancia de revisión de las actuaciones procesales en cada expediente a manera de control jerárquico, de legalidad o disciplinario, pues, dichas funciones corresponden, por disposición constitucional, a la jurisdicción contencioso administrativa, a la Procuraduría General de la Nación o a la contraloría vigilada, en su condición de nominadora, sobre las actuaciones de sus funcionarios, todo sin perjuicio del cumplimiento del deber legal de denunciar los hechos que puedan ser constitutivos de delitos o de faltas disciplinarias y de los cuales tenga conocimiento en razón de sus funciones.** “
(negritas fuera de texto).



2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

A continuación se responde la contradicción a la carta de observaciones que presentó la Contraloría Municipal de Bucaramanga en su comunicación radicada en la Auditoría General de la República con el No. 2016216000780 del 29/02/2016.

ESCRITO CONTRADICCIÓN SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>Así mismo, en desarrollo de la labor auditora se evidenciaron posibles irregularidades procesales que serán puestas en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, como quiera que la Auditoría no es instancia de revisión, tal y como lo destaca el concepto 1392 de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el cual precisa:</p> <p><i>" (...) El límite de las funciones de la Auditoría General de la República, respecto de la revisión de cualquier proceso de responsabilidad fiscal adelantado por las contralorías sujetas a su control, está previsto en las competencias que le asigna el legislador especialmente en los artículos 9º a 19 de la Ley 42 de 1993. Su objeto es la protección del patrimonio público asignado a la contraloría vigilada, mediante la evaluación de la gestión fiscal cumplida por ella; por consiguiente, no le corresponde ser instancia de revisión de las actuaciones procesales en cada expediente a manera de control jerárquico, de legalidad o disciplinario, pues, dichas funciones corresponden, por disposición constitucional, a la jurisdicción contencioso administrativa, a la Procuraduría General de la Nación o a la contraloría vigilada, en su condición de nominadora, sobre las actuaciones de sus funcionarios, todo sin perjuicio del cumplimiento del deber legal de denunciar los hechos que puedan ser constitutivos de delitos o de faltas disciplinarias y de los cuales tenga conocimiento en razón de sus funciones. ". (Resaltado fuera de texto.)</i></p>	
<p>En virtud de lo manifestado en el traslado de Observaciones, de la Auditoría Especial, adelantada en la Contraloría Municipal de Bucaramanga, por parte de la Auditoría General y correspondiente a posibles irregularidades procesales, que serán puestas en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación por competencia según lo señalan en el oficio respectivo, nos permitimos solicitarles muy respetuosamente y en aras de realizar la revisión pertinente en el Ente de Control Fiscal Municipal, se nos informe cuales fueron las</p>	<p>La Auditoría General de la República desarrolló la auditoría especial a la Contraloría Municipal de Bucaramanga y dio traslado de las observaciones de competencia de la AGR, cuya comunicación se efectuó el 15 de febrero de 2016 con memorando No. 20162160003271, dando cumplimiento del Manual del Proceso Auditor de la AGR.</p> <p>En la labor de auditoría se verificó, entre otros, la gestión y resultados en el área procesal, sin advertir, en nuestra</p>

<p>ESCRITO CONTRADICCION SUJETO VIGILADO</p>	<p>CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR</p>
<p>posibles irregularidades procesales evidenciadas a trasladar, de esta forma la Contraloría podrá analizar cada una de ellas, para pronunciarse al respecto, ante el Ente Disciplinario, lo anterior como garantía a los principios fundamentales de los posibles funcionarios implicados, para poder establecer ante quien evidencio la posibles irregularidades si estas son fundadas o no en situaciones que impliquen violación al régimen disciplinario.</p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que la Auditoría General de la República, señala taxativamente que estas evidencias fueron en virtud de una labor de auditoría, sin que a la fecha se nos hayan puesto de presente estas posible irregularidades en el proceso de responsabilidad fiscal, y que tomando como fundamento el concepto 1392 de 2002, se hará el traslado respectivo, sin que se conozca previamente el informe de la labor ejercida y que si bien no son competentes para decidir sobre ellos, si se deben garantizar los derechos de contradicción y replica de los presuntos implicados en los hechos evidenciados en el ejercicio de una auditoría</p>	<p>competencia, observaciones adicionales a las mencionadas en la auditoria desarrollada en la vigencia 2015. En este sentido se cumplió con los objetivos de la auditoria.</p> <p>Adicionalmente en dicha labor auditora, se evidenciaron hechos sobre los cuales la Auditoria no es competente, cuya valoración se efectuó en mesa de trabajo, en cumplimiento del Manual del Proceso Auditor y atendiendo lo dispuesto en el Concepto 1392 de 2002 del Concejo de Estado, como quiera que la AGR no es instancia de revisión procesal. Es por lo anterior, que se considero procedente poner en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se analice por parte de la entidad lo que corresponda, en cuya instancia se otorgaran las garantías y recursos establecidos en la Ley.</p> <p>Adicionalmente, EL Artículo 34. De la Ley 734 de 2000, precisa: (...)</p> <p>“Artículo 34 Deberes. <i>Son deberes de todo servidor público:</i></p> <p><i>24. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley.”</i></p> <p><i>Es por lo anterior, que la valoración sobre el asunto en comento debe ser evaluado por la autoridad competente y no por esta Auditoria.</i></p>

ESCRITO CONTRADICCIÓN SUJETO VIGILADO		CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR																																															
<p>Observación No. 1. Proceso Financiero. Incremento en el rubro de viáticos y gastos de viaje.</p> <p>En la vigencia 2015, la Contraloría ejecutó un total de \$129.509.856 en viáticos y gastos de viaje (tiquetes). Evaluada la ejecución del rubro en las últimas vigencias como se muestra a continuación, se observa un incremento del 140% en el año 2012 y de 160% en el 2015 respecto al 2011. Es pertinente resaltar que los sujetos vigilados se encuentran todos en la ciudad de Bucaramanga, adicionalmente, un 74% de estos gastos de viaje estuvieron destinados a los desplazamientos de cuatro (4) directivos y asesores.</p> <p><i>Tabla 1 Ejecución Presupuestal de Viáticos y Gastos de Viaje</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Vigencia</th> <th>Gastos Generales</th> <th>Valor Ejecutado en Viáticos y Gastos de Viaje</th> <th>%P</th> <th>%V</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2008</td> <td>333.425.034</td> <td>\$ 36.566.082</td> <td>11%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>224.039.192</td> <td>\$ 44.272.214</td> <td>20%</td> <td>21%</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>298.002.253</td> <td>\$ 31.245.495</td> <td>10%</td> <td>-29%</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>379.170.065</td> <td>\$ 49.831.191</td> <td>13%</td> <td>59%</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>259.119.123</td> <td>\$ 119.511.105</td> <td>46%</td> <td>140%</td> </tr> <tr> <td>2013</td> <td>220.603.322</td> <td>\$ 118.488.083</td> <td>54%</td> <td>-1%</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>146.371.107</td> <td>\$ 93.601.889</td> <td>64%</td> <td>64%</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>617.305.070</td> <td>\$ 129.509.856</td> <td>21%</td> <td>38%</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Fuente: Rendiciones de cuenta SIA e informe de libro auxiliar de viáticos y gastos de viaje-año 2015</i></p> <p>El anterior incremento, a criterio de la Auditoría, se debió a la continua asistencia a talleres, foros, seminarios, a diferentes ciudades del país, y en especial a desplazamientos al exterior, que para la vigencia 2015 representaron un porcentaje del 29% del total de estos gastos, en cuantía de \$37.598.543, inobservando el principio de economía de la Función Administrativa, artículo 3º, numeral 12 de la Ley 1437 de 2011; así mismo, lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 1567 de 1998, y más concretamente de los principios de complementariedad, objetividad y economía, los cuales precisan:</p> <p>“....”</p> <p>Artículo 6º.- <i>Principios Rectores de la Capacitación. Las entidades administrarán la capacitación aplicando estos principios.</i></p>					Vigencia	Gastos Generales	Valor Ejecutado en Viáticos y Gastos de Viaje	%P	%V	2008	333.425.034	\$ 36.566.082	11%		2009	224.039.192	\$ 44.272.214	20%	21%	2010	298.002.253	\$ 31.245.495	10%	-29%	2011	379.170.065	\$ 49.831.191	13%	59%	2012	259.119.123	\$ 119.511.105	46%	140%	2013	220.603.322	\$ 118.488.083	54%	-1%	2014	146.371.107	\$ 93.601.889	64%	64%	2015	617.305.070	\$ 129.509.856	21%	38%
Vigencia	Gastos Generales	Valor Ejecutado en Viáticos y Gastos de Viaje	%P	%V																																													
2008	333.425.034	\$ 36.566.082	11%																																														
2009	224.039.192	\$ 44.272.214	20%	21%																																													
2010	298.002.253	\$ 31.245.495	10%	-29%																																													
2011	379.170.065	\$ 49.831.191	13%	59%																																													
2012	259.119.123	\$ 119.511.105	46%	140%																																													
2013	220.603.322	\$ 118.488.083	54%	-1%																																													
2014	146.371.107	\$ 93.601.889	64%	64%																																													
2015	617.305.070	\$ 129.509.856	21%	38%																																													

ESCRITO CONTRADICCION SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>a. <i>Complementariedad.</i></p> <p>a. <i>La capacitación se concibe como un proceso complementario de la planeación, por lo cual debe consultarla y orientar sus propios objetivos en función de los propósitos institucionales.</i></p> <p>a. <i>Objetividad.</i></p> <p>b. <i>La formulación de políticas, planes y programas de capacitación debe ser la respuesta a diagnósticos de necesidades de capacitación previamente realizados utilizando procedimientos e instrumentos técnicos propios de las ciencias sociales y administrativas.</i></p> <p>a. <i>Economía.</i></p> <p>h. <i>En todo caso se buscará el manejo óptimo de los recursos destinados a la capacitación, mediante acciones que pueden incluir el apoyo interinstitucional.”</i></p> <p>Así mismo, el Decreto 1227 del 21 de abril de 2005, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto ley 1567 de 1998, dispone en su artículo 74</p> <p>“ ...”</p> <p><i>Artículo 74.</i></p> <p><i>Los programas de bienestar responderán a estudios técnicos que permitan, a partir de la identificación de necesidades y expectativas de los empleados, determinar actividades y grupos de beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia mayor cubrimiento institucional.</i></p> <p>Adicionalmente, se observó que la Contraloría viene realizando la compra de tiquetes a través de agencias de viaje las cuales cobran una tarifa administrativa que representa un incremento hasta del 12% en los tiquetes.</p> <p>No se observa una planeación de los desplazamientos que permita adquirir con suficiente anticipación los tiquetes aéreos y así acceder a mejores tarifas. Lo anterior en contravía del principio de economía, artículo 3º, numeral 12 de la Ley 1437 de 2011 y 209 de la Constitución Política; y el literal c, numeral 1 de la Directiva Presidencial 06 del 2 de diciembre de 2014.</p> <p>Conllevando a la falta de eficiencia en el direccionamiento y racionalización de los recursos con el fin de suplir necesidades que puedan impactar una mejor prestación del servicio.</p>	
<p>Además de lo anterior señala que según criterio de la AGR estos obedecieron a la continua asistencia a foros, talleres y</p>	<p>Lo que busca la Auditoría con la observación es precaver el riesgo en el gasto frente al importante incremento en el rubro de</p>

ESCRITO CONTRADICCION SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>seminarios dentro y fuera del país, inobservando los principios de la economía de la función administrativa, frente a lo anterior esta entidad debe señalar que muchas de las actividades en las que participaron funcionarios están debidamente soportadas en las necesidades establecidas en el plan de capacitación que se adelanta por la Secretaría General finalizando cada vigencia en una encuesta a todos los funcionarios, también es claro y necesario señalar que en la vigencia 2015 funcionarios del nivel Directivo y Asesor se desplazaron en múltiples ocasiones a reuniones conjuntas con personal de la entidad que adelantó la cartilla de valoración de costos ambientales, en convenio con la AGR y la Universidad Externado de Colombia, donde se finalizó con el informe de estimación de los costos ambientales del sitio de disposición final de residuos sólidos el CARRASCO.</p> <p>Se debe precisar, que lo relacionado a la posible vulneración al principio de economía se deben valorar situaciones desde la necesidad misma y el tipo de actividad por la que se realizó el desplazamiento, como lo es foros o talleres por invitación de otras entidades de control, el tema a tratar dirigido a que funcionarios, la relevancia del mismo y costo beneficio; este beneficio en muchas oportunidades se puede plasmar en las actividades que se adelantaron en las citaciones hechas por el Consejo nacional de Contralores donde se debatieron temas trascendentales para el futuro del control fiscal territorial, su fortalecimiento y continuidad frente a la posibilidad de su supresión.</p> <p>No obstante si bien se programaron asistencia a capacitaciones como seminarios y congresos, ésta siempre estuvo encaminada al fortalecimiento de la capacidad y actualización del talento humano de los funcionarios de la entidad, como lo señala las normas que y artículos que se nos ponen de presente por la Auditoría y que deben ser analizados desde su integralidad no de manera independiente, como lo es el Artículo 5º del Decreto</p>	<p>viáticos y gastos de viaje, en atención al principio de economía, eficiencia y en cumplimiento del plan de capacitación de la entidad cuya legalidad se encuentra prevista en el Decreto 1567 de 1998.</p> <p>La asistencia a foros y seminarios no es objeto de reproche por parte de la AGR, lo que no se observa es la aplicación de los principios de complementariedad, objetividad y economía del mencionado Decreto, pues existieron viajes con altos costos como lo son aquellos con desplazamiento al exterior que no se encuentran priorizados en el Plan Anual de Capacitación, que para la vigencia 2015, fu adoptado mediante Resolución No. 100, y que en su página 6 presente el listado de las capacitaciones programadas, que resultan de dicha priorización, sino, de una nota complementaria al final que precisa:</p> <p><i>“Nota: Se brindará también, diferentes capacitaciones relacionadas con el ejercicio de control fiscal, mediante seminarios, talleres, congresos con reconocidas <u>entidades educativas del orden nacional e internacional</u>”</i> (Subrayado fuera del texto).</p> <p>Así mismo, es cierto que la Contraloría se desplazó en ocho (8) ocasiones a reuniones conjuntas con la AGR, cuyo resultado fue el informe mencionado. Sin embargo, se observa que a esas mesas de trabajo, asistieron tres (3), cuatro (4) y hasta cinco (5) funcionarios de la Contraloría como se relaciona para las resoluciones de comisión Nos. 326, 344, 349, 383 y 396. Nuevamente, inobservando el principio de economía.</p> <p>Si bien es cierto, el presupuesto de la Contraloría se incrementó en la vigencia 2015, este incremento obedeció a una necesidad específica, sin que ello implique que se deban incrementar otros gastos.</p> <p>Respecto a la compra de tiquete a través de agencias de viaje, es importante se tenga en cuenta que ésta no es la única</p>

ESCRITO CONTRADICCIÓN SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>1567 de 1998 “<i>Objetivos de la Capacitación</i>. Son objetivos de la capacitación.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Contribuir al mejoramiento institucional fortaleciendo la capacidad de sus entidades y organismos; b. Promover el desarrollo integral del recurso humano y el financiamiento de una ética del servicio público; c. Elevar el nivel de compromiso de los empleados con respecto a las políticas, los planes, los programas, los proyectos y los objetivos del Estado y de sus respectivas entidades; d. Fortalecer la capacidad, tanto individual como colectiva, de aportar conocimientos, habilidades y actitudes para el mejor desempeño laboral y para el logro de los objetivos institucionales; e. Facilitar la preparación pertinente de los empleados con el fin de elevar sus niveles de satisfacción personal y laboral, así como de incrementar sus posibilidades de ascenso dentro de la carrera administrativa”. <p>Frente a lo estipulado en el Artículo 6º.- “<i>Principios Rectores de la Capacitación</i>. Las entidades administrarán la capacitación aplicando estos principios.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>Complementariedad</i>. La capacitación se concibe como un proceso complementario de la planeación, por lo cual debe consultarla y orientar sus propios objetivos en función de los propósitos institucionales; b. <i>Integralidad</i>. La capacitación debe contribuir al desarrollo del potencial de los empleados en su sentir, pensar y actuar, articulando el aprendizaje individual con el aprendizaje en equipo y el aprendizaje organizacional; c. <i>Objetividad</i>. La formulación de políticas, planes y programas de capacitación debe ser la respuesta a diagnósticos de ne- 	<p>alternativa para que los funcionarios puedan adquirir sin inconvenientes sus tiquetes, pues la Contraloría cuenta con recursos previamente presupuestados para este fin, por lo que se considera que no es necesaria la facturación posterior.</p> <p>En conclusión las causas aquí señaladas deberían ser de revisión por parte de la Contraloría, por lo que se mantiene la observación y se configura hallazgo administrativo.</p>

ESCRITO CONTRADICCIÓN SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>cesidades de capacitación previamente realizados utilizando procedimientos e instrumentos técnicos propios de las ciencias sociales y administrativas;</p> <p>d. <i>Participación.</i> Todos los procesos que hacen parte de la gestión de la capacitación, tales como detección de necesidades, formulación, ejecución y evaluación de planes y programas, deben contar con la participación activa de los empleados;</p> <p>e. <i>Prevalencia del Interés de la Organización.</i> Las políticas y los programas responderán fundamentalmente a las necesidades de la organización;</p> <p>f. <i>Integración a la Carrera Administrativa.</i> La capacitación recibida por los empleados debe ser valorada como antecedentes en los procesos de selección, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia.</p> <p>g. <i>Prelación de los Empleados de Carrera.</i> Para aquellos casos en los cuales la capacitación busque adquirir y dejar instaladas capacidades que la entidad requiera más allá del mediano plazo, tendrá prelación los empleados de carrera. Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo.</p> <p>h. Economía. En todo caso se buscará el manejo óptimo de los recursos destinados a la capacitación, mediante acciones que pueden incluir el apoyo interinstitucional. Negrilla fuera de texto.</p> <p>i. <i>Énfasis en la Práctica.</i> La capacitación se impartirá privilegiando el uso de metodologías que hagan énfasis en la práctica, en el análisis de casos concretos y en la solución de problemas específicos de la entidad.</p>	

ESCRITO CONTRADICCIÓN SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>j. <i>Continuidad.</i> Especialmente en aquellos programas y actividades que por estar dirigidos a impactar en la formación ética y a producir cambios de actitudes, requieren acciones a largo plazo”.</p> <p>Analizando los artículos 5 y 6 de la ley en mención, podemos inferir que las actuaciones adelantadas por la Contraloría frente a los objetivos de la capacitación estos se ajustan a lo allí prescrito, en relación a los principios rectores debemos señalar que un alto número de funcionarios son de provisionalidad, por lo que en razón del cumplimiento de estos principios y las normas no pueden ser sujetos de capacitación, por lo que la entidad suscribió un convenio con el Instituto de estudios del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación), con el fin de hacer una inducción y re inducción a los funcionarios de la entidad en temas relacionados con el ejercicio de sus funciones, dando cabal cumplimiento a los dos artículos mencionados.</p> <p>Frente al Numeral 12 del Artículo Tercero de la ley 1437 de 2011, frente a los principios de las actuaciones administrativas, donde dentro del mismo principio señala “procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas” si analizamos detalladamente este, podemos decir que se garantizó la capacitación con entidades de la más reconocida idoneidad según su especialidad, que prestan sus servicios a nivel nacional e internacional, también se les garantizó el acceso a todos los funcionarios a estas actividades y siempre que fueron solicitadas por aquellos que sentían la necesidad para su desarrollo personal y profesional les fue concedida, hecho que es de conocimiento general por los funcionarios, en muchas ocasiones se les designó para asistir pero fueron desistidas por cuestiones de tipo personal o familiar que impedían su desplazamiento. En conclusión consideramos que siempre se les brindó las oportunidades de manera igualitaria a todos los funcionarios de la entidad, según sus propias solicitudes de asistir</p>	

ESCRITO CONTRADICCION SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>o necesidad de la entidad de que adquirieran los conocimientos en temas específicos que estuviesen conociendo.</p> <p>Frente al incremento Porcentual de las distintas vigencias, debemos establecer varias situaciones: una es la variación del presupuesto de la entidad que creció con respecto del año anterior, otra razón es la designación de la Contralora como presidenta colegiada del CONSEJO NACIONAL DE CONTRALORES, donde el desarrollo de las actividades se realizaron encuentros y reuniones para tratar temas relevantes como la formulación del proyecto de ley que reglamenta la carrera administrativa especial de las contralorías territoriales, el periodo de los contralores y la gestión para su no eliminación ante las comisiones primera de cámara y senado, para ellos se designaron un grupo de jurídicos de las distintas contralorías Bogotá, Cundinamarca, Medellín y Bucaramanga, quienes adelantaron los respectivos documentos y diligencias para ser presentadas y sustentadas por los presidentes colegiados en las instancias respectivas.</p> <p>Respecto de la adquisición de tiquetes aéreos por intermedio de una agencia de viajes debemos señalar que esta modalidad se adelantó con el fin de facilitar a los funcionarios la adquisición de tiquetes, así como el pago de los mismos, pues la agencia facturaba con posterioridad al viaje una vez el funcionario recibía su servicio y el valor del transporte (gastos de viaje) que eran liquidados al momento de la comisión, modalidad que a la fecha ya fue revaluada y cada funcionario adquiere con sus recursos el tiquete directamente con la aerolínea, valor que reporta para la comisión con el respectivo soporte y luego le es reembolsado el valor una vez se giren los gastos de viaje.</p>	
<p>Observación No. 2. Financiero. Legalización de gastos de viaje sin los documentos requeridos</p> <p>En la muestra revisada se observó que en 11 legalizaciones de viáticos no reposaban las constancias de permanencia y en algunos</p>	

ESCRITO CONTRADICCIÓN SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>de estos casos se observó que el Secretario General de la misma Contraloría fue el que expidió la correspondiente certificación, inobservando lo estipulado el numeral 3, párrafo único del Artículo 6 de la Resolución Interna No. 205 de 2012, haciendo alusión a que el informe de la comisión debe contener: “<i>Constancia de permanencia o cumplimiento de la comisión firmada por autoridad competente o ante la institución en donde se autorizó la comisión que conste el tiempo de permanencia</i>”. Por tal razón, para dar respuesta a la solicitud de esta auditoría, la Contraloría tuvo que tramitar dichos documentos ante las entidades competentes para expedirlos, los que fueron enviados con posterioridad al trabajo de campo. En este sentido, es importante tener en cuenta que los viáticos no debieron ser legalizados en su momento si el funcionario no entregó dicha constancia lo que podría generarle en el futuro un detrimento patrimonial a la Entidad. Lo anterior a consideración de esta Auditoría, por falta de control de la oficina responsable de la legalización de viáticos.</p>	
<p>La Secretaría General se encuentra realizando verificación exhaustiva al archivo de viáticos que reposa en la oficina de presupuesto para de esta manera dar cumplimiento al debido proceso, tomando acciones correctivas en el procedimiento de legalización de viáticos con el fin de que todos los documentos reposen en su carpeta original. Así mismo la Oficina de Control Interno se encuentra realizando seguimiento y posteriormente de acuerdo a su plan de auditoría realizará una auditoría especial a este proceso.</p> <p>Es preciso indicar que los documentos de viáticos solicitados como “faltantes” relacionados por la AGR ya fueron remitidos y reposan en el archivo de gestión de la Secretaría General.</p>	<p>La Entidad no contradice la observación por lo tanto <i>se mantiene la observación y se configura hallazgo administrativo.</i></p>
<p>Observación 3. Proceso Financiero. Mayor valor pagado en tiquetes aéreos</p> <p>Se observó que los siguientes tiquetes presentan un mayor valor pagado a la agencia de viajes o al funcionario a comparación del valor certificado por la aerolínea. Es de aclarar que la diferencia no corresponde a la tarifa administrativa cobrada por la agencia, sino a un incremento en el pasaje que no es explicado en la factura de venta.</p>	

ESCRITO CONTRADICCION SUJETO VIGILADO					CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR		
<i>Tabla 2 Tiquetes con mayor valor pagado</i>							
No.	Resolución Comisión	Resolución Viáticos	Nombre	Ciudad	Total Pagado	Valor certificado por la Aerolínea	Mayor Valor Pagado
1	172	173	Amado Gaona Magda Milena	Bogotá	\$ 522.376	\$ 471.810	\$ 50.566
2	172	173	Diana Marcela Galvis	Bogotá	\$ 522.376	\$ 471.810	\$ 50.566
3	176	177	Dora Inés Toscano Escobar	Armenia	\$ 457.940	\$ 473.470	\$ 15.530
4	176	177	Nelly Martínez Delgado	Armenia	\$ 457.940	\$ 473.470	\$ 15.530
5	300	301	Javier Quintero Rodriguez	Manizales	\$ 1.278.697	\$ 1.178.697	\$ 100.000
Totales							\$ 232.192
<i>Fuente: Resoluciones de Comisión – Legalizaciones de viáticos</i>							
<p>Lo anterior se da por que la Entidad no ejerce un control sobre los cobros realizados por la agencia de viajes ocasionando con esto incremento en los costos, lo que repercute en un presunto detrimento patrimonial de \$232.192. Artículo 6 Ley 610 de 2000.</p>							
<p>Durante la vigencia 2015 la Contraloría Municipal de Bucaramanga a través de la agencia de viajes “viajando.com” compraba sus tiquetes aéreos con el fin de poder encontrar mejores precios y flexibilidad en los pagos que los ofrecidos por internet. Es así como el pasaje se compraba en una agencia y se cancelaba conforme a la factura de venta expedida por la agencia. Es preciso indicar que si la Auditoría General considera que el valor pagado a la agencia de viajes no debió ser y que debía pagarse directamente a las aerolíneas, los funcionarios Dra. Magda Amado, Dra. Diana Galvis y Dr. Javier Quintero, actuando de buena fe vuelven a pagar la suma total de los tres</p>				<p>Es de aclarar que la Auditoria no está afirmando que los tiquetes debieron comprarse directamente a la agencia, sino a la aerolínea. Lo que se afirma es que la agencia cobró un mayor valor a lo certificado por la aerolínea. La comparación de los costos se hace con certificaciones adjuntadas por los mismos funcionarios en la legalización y de cuya revisión resultan las diferencias mencionadas por la AGR.</p> <p>En el inicio de la observación se aclara que : “(...) la diferencia no corresponde a la tarifa administrativa cobrada por la agencia,</p>			

ESCRITO CONTRADICCION SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p>funcionarios que asciende por valor de \$201.200 mcte.</p> <p>Lo anterior, debido a que la Auditoría General considera pertinente que se debe devolver por concepto de “mayor valor pagado en viáticos” aunque para los funcionarios no sea así, toda vez que los valores cancelados por tiquetes aéreos corresponden al valor cobrado por la agencia de viajes.</p> <p>Es de recordar que el valor de las agencias de viajes siempre es diferente del valor directo de las aerolíneas y de las páginas de internet de las cuales son valores dinámicos en días y horas.</p> <p>Así las cosas la Contraloría Municipal de Bucaramanga realizará el ajuste correspondiente de acuerdo a las solicitudes realizadas por dos funcionarios, descontando por nómina a la Dra. Diana Galvis la suma de \$50.600 mcte, el 29 de Febrero de 2016 y al Dr. Javier Quintero descontando de su liquidación la suma de \$100.000 mcte; y de esta forma no se incurre en las causales señaladas en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000. (Se anexa soporte oficios solicitando descuento por nomina).</p> <p>En ese sentido se anexan a la presente, la consignación por el valor establecido en el numeral 1, de conformidad con la diferencia que se pagó de más por concepto de gastos de viaje a nombre de la Doctora Magda Amado por valor de \$50.600. (Se anexa soporte consignación).</p> <p>Con respecto a la apreciación del excedente por mayor valor pagado de la comisión de las funcionarias Dora Inés Toscano y Nelly Martínez me permito remitir copia del extracto bancario donde se registra el pago por valor total de \$976.940 mcte, a la Aerolínea Avianca los cuales fueron comprados directamente en la página de Avianca (internet), por concepto de pasajes aéreos, por tanto no se está ocasionando un incremento en los costos ni se repercute en un presunto detrimento patrimonial. (Se anexa soporte extracto bancario Bancolombia).</p>	<p><i>sino a un incremento en el pasaje que no es explicado en la factura de venta” .</i></p> <p>Es así, como todos los incrementos de pasajes cobrados por la aerolínea deberían ser detallados en la factura, ya que otros costos como por ejemplo penalidades o sobrepeso en equipaje entre otros, no son conceptos autorizados y deben ser asumidos por los funcionarios y no por la Contraloría.</p> <p>De no existir ninguno de estos conceptos, la Contraloría debió realizar el respectivo reclamo a la agencia, sin embargo, teniendo en cuenta que los funcionarios realizaron el pago o autorizaron el descuentos de nómina, se levanta la observación, teniendo en cuenta que la acción de mejora sobre la observación mereció juicio de reproche en la anterior auditoria regular.</p> <p>Por otra parte, el mayor valor pagado en la comisión de las funcionarias Dora Inés Toscano y Nelly Martínez es soportado con el extracto bancario de la tarjeta de crédito con la cual se cancelaron los pasajes a través de la página de Avianca.</p> <p>Por lo anterior se retira la observación.</p>

3. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORIA

Hallazgos de Auditoria	Elementos de los hallazgos	Cifras en pesos					Cuantía
		Connotación de los hallazgos					
		A	S	D	P	F	
Hallazgo No. 1. (Obs. 1). Proceso Financiero. <i>(Incremento en el rubro de viáticos y gastos de viaje.)</i>	Condición: En la vigencia 2015, la Contraloría ejecutó un total de \$129.509.856 en viáticos y gastos de viaje (tiquetes). Evaluada la ejecución del rubro en las últimas vigencias como se muestra a continuación, se observa un incremento del 140% en el año 2012 y de 160% en el 2015 respecto al 2011. Es pertinente resaltar que los sujetos vigilados se encuentran todos en la ciudad de Bucaramanga, adicionalmente, un 74% de estos gastos de viaje estuvieron destinados a los desplazamientos de cuatro (4) directivos y asesores.						
	Criterio: Principio de economía de la Función Administrativa, artículo 3º, numeral 12 de la Ley 1437 de 2011; así mismo, lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 1567 de 1998.						
	Causa: Continúa asistencia a talleres, foros, seminarios, a diferentes ciudades del país, y en especial a desplazamientos al exterior. Compra de tiquetes a través de agencias de viaje las cuales cobran una tarifa administrativa que representa un incremento hasta del 12% en los tiquetes. Falta de planeación de los desplazamientos que permita adquirir con suficiente anticipación los tiquetes aéreos y así acceder a mejores tarifas.	X					
	Efecto: Falta de eficiencia en el direccionamiento y racionalización de los recursos con el fin de suplir necesidades que puedan impactar una mejor prestación del servicio.						

Hallazgos de Auditoría	Elementos de los hallazgos	Connotación de los hallazgos					Cuantía
		A	S	D	P	F	
Hallazgo No. 2. (Obs.2). Financiero. (Legalización de gastos de viaje sin los documentos requeridos)	Condición: En la muestra revisada se observó que en 11 legalizaciones de viáticos no reposaban las constancias de permanencia y en algunos de estos casos se observó que el Secretario General de la misma Contraloría fue el que expidió la correspondiente certificación.	X					
	Criterio: Numeral 3, parágrafo único del Artículo 6 de la Resolución Interna No. 205 de 2012.						
	Causa: Falta de control de la oficina responsable de la legalización de viáticos.						
	Efecto: Reprocesos y desgaste administrativo.						
	Criterio: Artículo 6 Ley 610 de 2000.						
	Causa: Falta control sobre los cobros realizados por la agencia de viajes.						
Efecto: Incremento en los costos.							
TOTAL HALLAZGOS DE AUDITORIA DOS (2)		TOTAL CUANTÍA					\$ 0