



## GERENCIA SECCIONAL II - BOGOTÁ - PGA 2017

### Informe Definitivo de Auditoría Regular a la Contraloría Municipal de Soacha Vigencia 2016

**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

**Hitler Rouseau Chaverra Ovalle**  
Gerente Seccional II - Bogotá

**Gabriel Gilberto Grau Morales**  
Coordinador

Ambar Paola Ledesma Quintero  
Grau Morales Gabriel Gilberto

Jaime Andrés García Carvajal

Auditores

Bogotá, 26 de mayo de 2017

## TABLA DE CONTENIDO

<b>TABLA DE CONTENIDO</b> .....	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>1. DICTAMEN</b> .....	<b>6</b>
<b>2. RESULTADO DEL PROCESO AUDITOR</b> .....	<b>18</b>
2.1. GENERALIDADES DEL ENTE VIGILADO .....	18
2.2. PROCESO CONTABLE .....	18
2.2.1 <i>Análisis del Catálogo de Cuentas</i> .....	18
2.2.2 <i>Análisis de las Garantías para el Manejo de Fondos y Bienes de la Entidad</i> .....	30
2.2.3 <i>Análisis de notas a estados contables</i> .....	30
2.2.4 <i>Análisis del control interno contable</i> .....	31
2.3. PROCESO PRESUPUESTAL .....	31
2.3.1. <i>Asignación presupuestal y modificaciones al presupuesto</i> .....	31
2.3.2. <i>Análisis al recaudo y PAC de ingresos</i> .....	33
2.3.3. <i>Análisis a la ejecución de gasto y PAC de gastos</i> .....	33
2.3.4. <i>Análisis a la constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar</i> .....	35
2.3.5. <i>Análisis a la ejecución de reservas presupuestales y cuentas por pagar</i> .....	36
2.3.6. <i>Análisis de la ejecución de proyectos de inversión</i> .....	37
2.3.7. <i>Análisis a la ejecución del presupuesto para capacitación de funcionarios y entes vigilados. Art. 4º Ley 1416 de 2010.</i> .....	37
2.3.8. <i>Análisis al cumplimiento de las normas de ajuste fiscal.</i> .....	37
2.4. PROCESO DE CONTRATACIÓN .....	38
2.4.1. <i>Análisis general del proceso de contratación</i> .....	38
2.4.2. <i>Cuantías para contratar</i> .....	39
2.4.3. <i>Análisis de la contratación por clase, modalidad y rubro</i> .....	39
2.4.4. <i>Plan Anual de Adquisiciones - PAA</i> .....	41
2.4.5. <i>Análisis a la publicidad de los contratos (Colombia Compra Eficiente)</i> .....	42
2.4.6. <i>De la planeación contractual</i> .....	42
2.4.7. <i>Del soporte técnico y económico del valor estimado del contrato</i> .....	42
2.4.8. <i>Cumplimiento del objeto contractual</i> .....	45
2.4.9. <i>Utilidad y uso del bien o servicio contratado</i> .....	45
2.5. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	45
2.5.1. <i>Análisis a la atención de requerimientos ciudadanos (PQRs)</i> .....	45
2.5.2. <i>Estado del trámite de los requerimientos ciudadanos</i> .....	47
2.5.3. <i>Términos para resolver las distintas modalidades de petición</i> .....	48
2.5.4. <i>Análisis a la promoción para la participación ciudadana</i> .....	52
2.6. PROCESO AUDITOR .....	53
2.6.1. <i>Generalidades de las entidades sujetas a control</i> .....	53
2.6.2. <i>Análisis a la rendición y revisión de cuentas</i> .....	57
2.6.3. <i>Análisis del cumplimiento del PGA</i> .....	58
2.6.4. <i>Análisis de la cobertura del control fiscal por entidad</i> .....	58

2.6.5.	Análisis de la cobertura del control fiscal por presupuesto .....	59
2.6.6.	Fase de ejecución de la auditoría .....	60
2.6.7.	Análisis a la tipificación de los hallazgos de auditoría .....	61
2.6.8.	Análisis a los traslados de los hallazgos fiscales .....	63
2.6.9.	Análisis a los beneficios del control fiscal .....	63
2.6.10.	Control al control de la contratación .....	64
2.6.11.	Análisis al control fiscal ambiental .....	64
2.6.12.	Análisis al control de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) .....	65
2.6.13.	Análisis al control de recursos de regalías .....	65
2.6.14.	Análisis al control de recursos de patrimonio cultural .....	65
2.6.15.	Análisis al control de recursos para resguardos indígenas .....	65
2.6.16.	Análisis al control de vigencias futuras .....	65
2.6.17.	Control al control de fiducias .....	66
2.7.	INDAGACIONES PRELIMINARES .....	66
2.7.1.	Análisis de términos en la indagación preliminar .....	66
2.7.2.	Estado de las indagaciones preliminares .....	67
2.7.3.	Análisis de la caducidad de la acción fiscal .....	67
2.8.	PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL .....	68
2.8.1.	Generalidades del proceso de responsabilidad fiscal .....	68
2.8.2.	Origen de los procesos (ordinarios y verbales) .....	68
2.8.3.	Análisis de la ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la acción fiscal (ordinarios y verbales) .....	72
2.8.4.	Análisis de la prescripción de la responsabilidad fiscal (ordinarios y verbales) .....	72
2.9.	PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS .....	73
2.9.1.	Análisis de la antigüedad de los procesos .....	73
2.9.2.	Estado de los procesos administrativos sancionatorios .....	73
2.9.3.	Análisis de la caducidad de la facultad sancionatoria .....	74
2.10.	PROCESOS DE JURISDICCIÓN COACTIVA .....	74
2.10.1.	Análisis de la antigüedad de los procesos .....	74
2.10.2.	Análisis de la gestión de cobro .....	75
2.10.3.	Decreto y práctica de medidas cautelares .....	75
2.10.4.	Procesos terminados durante la vigencia .....	78
2.10.5.	Análisis del recaudo de la cartera .....	78
2.11.	GESTION MACROFISCAL .....	79
2.11.1.	Informes sobre deuda pública .....	79
2.11.2.	Informes del estado de los recursos naturales y del medio ambiente .....	79
2.12.	PROCESO CONTROVERSIAS JUDICIALES .....	80
2.13.	PROCESO DE TALENTO HUMANO .....	81
2.13.1.	Análisis de la conformación de la planta de personal .....	81
2.13.2.	Análisis de los costos de la planta de personal .....	84
2.13.3.	Incorporación de servidores públicos en la planta de personal .....	85
2.13.4.	Capacitación de personal .....	88
2.13.5.	Salud Ocupacional .....	88
2.13.6.	Bienestar Social .....	88
2.14.	GERENCIA PÚBLICA Y GESTIÓN TIC'S .....	89
2.14.1.	Componentes Tic Para Gobierno Abierto .....	90
2.14.2.	Componentes Tic para servicios .....	91
2.14.3.	Componentes TIC para la gestión .....	91
2.14.4.	Componentes de Seguimiento y Privacidad de la Información .....	92

2.15.	PLANEACION ESTRATÉGICA .....	92
2.15.1.	Plan Estratégico 2016-2019.....	92
2.15.2.	Plan de Acción 2016.....	94
2.16.	SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENTE.....	95
2.17.	INCONSISTENCIAS EN LA RENDICION DE CUENTA .....	97
2.17.1.	Formato F-06. Transferencias y recaudos .....	97
2.17.2.	Formato F-02. Cajas menores.....	97
2.17.3.	Formato F-05. Propiedades, planta y equipo.....	97
2.17.4.	Formatos F-20. Entidades Sujetas a Control Fiscal y F-21. Resultados del Ejercicio de Control Fiscal .....	98
3.	<b>ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN .....</b>	<b>99</b>
4.	<b>TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORIA.....</b>	<b>209</b>
5.	<b>ANEXOS .....</b>	<b>233</b>
5.1.	ANEXO 1. DEBILIDADES EN LA CONFIGURACIÓN DE LOS HALLAZGOS DE AUDITORÍA. ....	233

## INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la República, a través de la Gerencia Seccional II- Bogotá, en cumplimiento del artículo 274 de la Constitución Política y el Decreto Ley 272 de 2000 y la sentencia de la Corte Constitucional C-1339 de 2000 y con base en las atribuciones constitucionales y legales que le confieren competencia para vigilar la gestión de la Contraloría Municipal de Soacha, realiza Auditoría Regular para evaluar los resultados de la gestión administrativa y misional de la vigencia 2016.

El ejercicio de control fiscal se desarrolló en cumplimiento del Plan General de Auditorías de 2017 y del Plan Estratégico Institucional 2015 - 2017 “Vigilando para Todos”, aplicando la metodología adoptada mediante Resolución Orgánica No. 004 de 2016 plasmada en el “Manual del Proceso Auditor-MPA-Versión 7.0”, concordantes con las normas de auditoría generalmente aceptadas.

El proceso auditor está orientado a revisar la cuenta rendida y examinar, en trabajo de campo, los procesos que según la matriz de priorización de riesgos; la revisión de la cuenta, los mapas de riesgos por proceso, y los lineamientos del PGA, se identificaron como prioritarios.

La revisión de la cuenta de la vigencia 2016, y el memorando de planeación, proporcionaron fundamentos básicos para desarrollar el examen, 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.

El presente documento presenta los resultados definitivos obtenidos sobre los procesos evaluados y los resultados del trabajo de campo de conformidad con lo establecido en el Manual del Proceso Auditor – MPA de la Auditoría General de la República, en cuatro capítulos, En el primero, el dictamen integral de auditoría, el dictamen a los estados contables y el pronunciamiento sobre la gestión de la Contraloría; en el segundo, los resultados del proceso auditor, el tercero las conclusiones plasmadas en una tabla consolidada de observaciones de auditoría, previo análisis de la contradicción efectuada por la Contraloría y cuarto anexos al informe de ser requeridos.

## 1. DICTAMEN

Como resultado de la evaluación y análisis a los diferentes procesos auditados se emite el siguiente dictamen, las opiniones y pronunciamiento de auditoría.

### 1.1. PROCESO CONTABLE - DICTAMEN A LOS ESTADOS CONTABLES

La Auditoría General de la República ha practicado el control financiero al Balance General de la Contraloría Municipal de Soacha a diciembre 31 de 2016 y los Estados de actividad financiera, económica y social y de cambios en el patrimonio, relativos al año terminado en dicha fecha, comparados con cifras del año anterior, acompañados de las notas explicativas, cuya preparación es responsabilidad de los administradores de la Entidad, la nuestra, es la de expresar la opinión sobre los estados en su conjunto y verificar si, entre ellos, existe la debida concordancia.

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.

En nuestra opinión, los Estados Contables consolidados a 31 de diciembre de 2016 de la Contraloría Municipal de Soacha presentan **razonablemente** en todos los aspectos significativos, la situación financiera de la entidad.

### 1.2. OPINIÓN SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS DEMÁS PROCESOS

#### 1.2.1. Proceso presupuestal

A la Contraloría Municipal de Soacha durante la vigencia 2016, le fue aprobado un presupuesto inicial de \$1.441.489.583 a gastos de personal se le asignó la suma de \$1.318.688.833, que corresponde al 91.48%, y para gastos generales la suma de \$122.750.750, equivalentes al 8.52%.

La Contraloría ejecutó \$1.482.851.136, lo cual corresponde al 99.20% de la apropiación definitiva para la vigencia 2016, distribuido en \$1.317.197.376 en gastos de personal, correspondiente al 88.83% y \$165.653.760, equivalentes a un 11.17% para gastos generales.

Concluida la evaluación del proceso presupuestal, se observa que la entidad cumplió

con el reporte oportuno no solo de los formularios sino también de los documentos soportes de los mismos. Sin embargo, se evidenció que la entidad no ejecutó su presupuesto de gastos de acuerdo a su programación presupuestal, pues realizó en la vigencia un número importante de traslados a través de los cuales 96 modificaciones en 46 rubros presupuestales, y acreditando y contracreditando en varias ocasiones un mismo rubro presupuestal.

Excepto por lo observado respecto de las modificaciones presupuestales, se evidenció un adecuado manejo y ejecución del presupuesto. Lo anterior permite calificar la gestión presupuestal con unos resultados del proceso en rango de **bueno**.

### 1.2.2. Proceso contractual

El valor total del presupuesto de la Contraloría Municipal de Soacha que se afectó con la contratación en la vigencia 2016 fue de \$235.155.046, a través de 32 contratos. Los contratos de prestación de servicios primaron en su celebración en cantidad de 22 contratos, con una representación del 68,75% y en valor con un 72,35% del total, seguidos de los ocho contratos de compraventa y/o suministro, equivalentes al 25% en cantidad y al 21,30% en cuantía.

En lo concerniente a la modalidad de selección del contratista, se concluye que la más utilizada por la Contraloría para contratar en la vigencia 2016, en términos de recursos, fue la contratación directa con un 62,57% del total, en segundo lugar la mínima cuantía con el restante 37,43%. No se celebraron contratos por concurso de méritos, licitación pública o selección abreviada.

La contratación de la vigencia 2016, de acuerdo a su cuantía, se concentró primordialmente en el rubro de honorarios, seguido de los rubros de capacitación, compra de equipos y remuneración por servicios técnicos.

Se evidenció que la Contraloría dio cumplimiento a la elaboración del plan anual de adquisiciones y a la publicación de este documento en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, tal como lo ordena el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011.

Sin embargo, la Contraloría no respetó lo programado inicialmente al momento de ejecutar el PAA o que la planeación del PAA no se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación. De esta manera se incumplió lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4 e inciso segundo del artículo 7; y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.4.1. el inciso segundo del artículo 2.2.1.1.1.4.4.

La Contraloría dio cabal aplicación a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 y artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, respecto de la publicidad de todos los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, a través del Portal Único de Contratación.

la Contraloría de Soacha presentó algunas deficiencias en el cumplimiento a las normas que regulan la etapa de planeación contractual respecto de los procesos encaminados a la adquisición de bienes y servicios para la entidad, lo que afecta el cabal cumplimiento del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en lo establecido en su numeral 12, y el Decreto 1510 de 2013, que en su artículo 20 determinó los estudios y documentos previos de la contratación pública, y del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, pues, respecto de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se evidenciaron deficiencias en los estudios previos realizados en lo referente al soporte técnico y económico del valor estimado del contrato y en algunos casos esta contratación nace del ofrecimiento del contratista y no de la necesidad institucional.

Se evidenció el cumplimiento del objeto contractual de los contratos analizados en la muestra de auditoría. Las pruebas documentales aportadas por la Contraloría permiten afirmar que no se presentó desviación alguna al respecto; tanto los bienes como los servicios contratados fueron recibidos a satisfacción por parte de la Contraloría, de conformidad con el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

En general, se puede afirmar que los bienes y servicios recibidos cubrieron las necesidades de la entidad cumpliendo así con los fines estatales y de la contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

Lo anterior permite calificar como **regular** la gestión contractual con unos resultados del proceso en rango de **bueno**.

### 1.2.3. Proceso de participación ciudadana

Durante la vigencia 2016, a la Contraloría Municipal de Soacha le correspondió atender 107 requerimientos ciudadanos (PQRs), una de la vigencia 2015 y 106 de la vigencia 2016.

En la evaluación y determinación de competencia para dar resolución completa y de fondo a las peticiones, la Contraloría Municipal de Soacha determinó que de las 107 peticiones, 59 equivalente al 55.14% del total, eran competencia de la Contraloría, entre ellos tres (3) de competencia compartida. El restante, 48 peticiones equivalente al 44,86%, fue competencia de otras entidades.



Conforme a la información reportada, respecto a la gestión adelantada por la Contraloría con relación al trámite de las peticiones, se evidenció que de los 107 requerimientos atendidos, en 56 se emitió respuesta definitiva y de fondo, lo que equivale al 52,34% del universo. Fueron archivadas 50 peticiones, 48 por traslado de competencia y dos (2) por desistimiento, lo que corresponde a un 44,86% y 1,87% respectivamente, para un total de 106 requerimientos tramitados y archivados correspondientes a un 99,07%. Por consiguiente, solo un requerimiento quedó en trámite, equivalente al 0,93% del total.

Del análisis al cumplimiento de los términos para resolver las distintas modalidades de petición, sea por suspensión de los términos para resolver, informando del traslado por competencia o por resolución completa y de fondo, se observó que los 107 requerimientos atendidos, fueron tramitados dentro de los plazos señalados en la normativa vigente, artículo 14 de la Ley 1755 del 2015 y artículo 70 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Partiendo de lo anterior, en cuanto a la resolución completa y de fondo de las peticiones, de la muestra auditada, equivalente al 14,02% del total, se evidenció que la Contraloría Municipal de Soacha, en ocho (8) requerimientos, equivalente al 53.33% de la muestra, no dio resolución completa y de fondo a los derechos de petición y en cinco (5) PQRs, correspondiente al 4.67% del total y al 33.33% de la muestra, no se realizó la adecuada evaluación para la determinación de competencia, pues la Contraloría decide remitir las peticiones de su competencia a otras autoridades. Lo anterior, contraviene lo establecido en el artículo 13, Ley 1755 de 2015 y el literal a) del artículo 70, de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

En cuanto al control ciudadano, durante la vigencia 2016, la Contraloría de Soacha no realizó alianzas estratégicas de las que trata el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo anteriormente expuesto, la gestión del proceso de participación ciudadana de la Contraloría se califica en el rango de **regular**.

#### 1.2.4. Proceso auditor

Durante la vigencia 2016, a la Contraloría le correspondió ejercer vigilancia sobre un total de 30 entidades (7 sujetos y 23 puntos de control), con un presupuesto ejecutado de gastos de \$419.189.364.292, para la vigencia 2015. Cabe anotar que el presupuesto a auditar está concentrado principalmente en: por los sujetos vigilados, en el sector central con un 81,60% y por puntos de control se encuentra concentrado esencialmente en los sectores de educación con un 59.83%.

Partiendo de lo anterior, conforme a la normatividad superior que rige el deber

constitucional de la Contraloría Municipal de Soacha (artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia de 1991), de vigilar la gestión fiscal de las entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, se evidenció que la Contraloría incurre en omisión al no contar las instituciones educativas como sujetos objeto de vigilancia de la gestión fiscal del Municipio de Soacha, significa que, durante la Vigencia 2016, no realizó control fiscal a un total de 21 entidades con un presupuesto público asignado de \$6.036.706.679.

Ahora bien, el rezago que se viene presentando año tras año en la revisión de cuentas es bastante elevado, puesto que para la vigencia 2017 es de 153 cuentas pendientes de revisión solo de la vigencia 2016, ello sin contar las cuentas de las 21 Instituciones Educativas de Soacha, incumpliendo de esta forma la oportunidad en el deber constitucional consagrado en el artículo 268, numeral 2 de la Constitución Política, de *revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.*

Conforme al Plan General de auditorías –PGA- definitivo, establecido para el periodo 2016, de 30 entidades vigiladas, la Contraloría Municipal de Soacha programó la ejecución de nueve (9) auditorías a nueve (9) entidades (7 sujetos y 2 puntos de control), con modalidades de auditoría regular. La cobertura total programada en el PGA 2016 fue de 30.00%, al programar auditar nueve (9) entidades de un total de 30; así mismo, la cobertura total programada en presupuesto a auditar fue del 10.26% (\$43.016.365.498) de un total de presupuesto de gastos vigilado (\$419.189.364.292).

Esto significa que la cobertura del proceso auditor de la Contraloría de Soacha para la vigencia 2016 fue bastante baja, dado que en promedio, cada entidad sujeta a la vigilancia de la Contraloría sería auditada poco más de cada 3 años, situación que afecta el cumplimiento de los principios de eficacia, economía y celeridad de la función administrativa contenidos en la Ley 1437 de 2011, artículo 3, numerales 11, 12 y 13.

Adicionalmente, de los informes que fuera objeto de auditoría (7 de 9 auditorías, equivalente a un 77.78%), se observó que la Contraloría no está dando cabal cumplimiento a la *Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha* en lo que se refiere a las *Características y Requisitos del Hallazgo*, dado que, de los hallazgos determinados en los informes de auditoría vigencia 2016, tanto del informe preliminar como del informe definitivo, se evidenció que existen debilidades al momento de fundamentarlos, pues carecen de contundencia, no siempre se reflejan claramente sus elementos, como son: criterio, condición, causa y efecto.

A su vez se evidenció que la Contraloría de Soacha no está dando cabal cumplimiento al numeral 4.6.-*Determinar los hallazgos*, de la guía de auditoría de la Contraloría en lo referente a la configuración de los hallazgos administrativos; pues de un total de

hallazgos determinados en el informe de auditoría, tanto preliminar 119 como el definitivo 98, solo 105 y 88 fueron configurados como administrativos, incumpliendo de esta manera su misma norma, mediante la cual estableció que todos los hallazgos determinados son administrativos.

En general, las observaciones y posteriores hallazgos contenidos en los informes de auditoría no cumplen adecuadamente con los elementos característicos y requisitos con que debe contar un hallazgo, que se encuentran descritos en la Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha, numeral 4.6.

En conclusión, para la vigencia auditada, el proceso auditor presenta serias falencias que conllevan a calificar la gestión y los resultados del proceso en rango de **deficiente**.

#### 1.2.5. Proceso de indagación preliminar

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite de nueve indagaciones preliminares durante la vigencia de 2016, en cuantía de \$611.259.610, que iniciaron en la vigencia 2015, ninguna durante la vigencia 2016.

Las indagaciones preliminares se originaron en su totalidad en los hallazgos trasladados del proceso auditor; ninguna como producto del proceso de participación ciudadana.

Confrontada la fecha de apertura de la indagación preliminar con la fecha del auto de cierre de la misma, se encuentra que el total de las nueve indagaciones reportadas se tramitaron excediendo el término legal de 6 meses de que trata el artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

Durante la vigencia 2016 el 55,56% de las indagaciones preliminares, cuya cuantía representó el 1,61%, fue archivado por improcedencia; el 44,44% de las indagaciones, con el 98,39% de la cuantía, dio paso a la apertura de procesos de responsabilidad fiscal; y ninguna quedó en trámite al cierre de la vigencia.

De acuerdo a lo normado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, se evidenció que la Contraloría, por el paso del tiempo, en ninguno de los casos perdió la oportunidad y la competencia para investigar fiscalmente los hechos generadores de presuntos detrimentos patrimoniales, pues en ninguno operó la caducidad de la acción fiscal al no haber transcurrido más de 5 años desde la ocurrencia del hecho generador del presunto daño.

Lo anterior permite calificar la gestión y los resultados del proceso en rango de **bueno**.

### 1.2.6. Proceso de responsabilidad fiscal

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite durante la vigencia de 2016 de 72 procesos de responsabilidad fiscal por cuantía de \$26.383.770.484, así: 39 procesos ordinarios en cuantía de \$25.279.503.274, y 33 procesos verbales por valor de \$1.104.267.210.

Los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal que tramitó la Contraloría durante la vigencia 2016 primordialmente tuvieron origen en los hallazgos del proceso auditor; solo dos se originaron en denuncias ciudadanas, ninguno por revisión de cuenta o indagación preliminar; los 33 procesos verbales tramitados durante la vigencia 2016 se originaron por hallazgos del proceso auditor; ninguno por denuncia ciudadana, revisión de cuenta o indagación preliminar. Este análisis permite concluir que el mayor insumo del proceso de responsabilidad fiscal de la Contraloría de Soacha está en el proceso misional interno de auditoría.

Se concluye que 36 procesos, que representan el 92,31% del total de procesos ordinarios, cuya cuantía asciende a \$25.019.358.924, equivalente al 98,97% del valor total del presunto detrimento patrimonial del Municipio investigado por este procedimiento, estuvo durante la vigencia en riesgo de prescripción al superar en su trámite los 3 años, a pesar que algunos de ellos fueron terminados antes de llegar al límite del término legal de 5 años – artículo 9 de la Ley 610 de 2000. En cuanto a los 33 procesos verbales, existe riesgo de prescripción en dos de ellos para la vigencia analizada por valor de \$13.632.800.

De los 26 procesos ordinarios que aún no cuentan con auto de imputación o archivo, es decir, que todavía se encuentran en su etapa de inicio, 23 procesos, equivalentes al 88,46%, por \$8.122.420.827, que representan el 96,90% de la cuantía, llevan más de 3 años en trámite sin que se llegue a su imputación o archivo, situando dichos procesos en un alto riesgo de prescripción al haberse agotado ya más del 60% del tiempo máximo otorgado por la ley para adelantar y culminar los procesos. 22 de estos procesos, iniciados en el 2012, próximos a prescribir en la vigencia 2017, sin contar siquiera con la imputación, por el paso del tiempo ya no tendrán posibilidad de determinarse en ellos la responsabilidad fiscal.

Del total de procesos ordinarios (39), la mayoría se encuentra en trámite dentro de la etapa probatoria inicial antes de imputación o archivo (66,67% de los procesos y 33,16% de la cuantía); con archivo ejecutoriado por no mérito el 30,77% de los procesos, equivalentes al 66,72% de la cuantía; no hubo archivos por caducidad o prescripción o por pago; no hubo fallos sin responsabilidad fiscal; y solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, equivalente al 0,13% de la cuantía.

En cuanto a los procesos verbales, se destaca principalmente que el 48,48% de ellos, equivalente al 24,46% de la cuantía total de verbales, estaban en trámite con imputación y previo a la audiencia de descargos; el 24,24% de procesos, equivalente al 73,76% de la cuantía total, terminaron con fallo sin responsabilidad; solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, equivalente al 0,20% de la cuantía total; y un archivo por pago que representa el 0,01% de la cuantía total de verbales.

Teniendo en cuenta las cifras tanto de procesos ordinarios como verbales, se puede concluir que por cada \$10.000, de detrimento del patrimonio público que investiga la Contraloría Municipal de Soacha, solo existe la expectativa de alcanzar una recuperación máxima de \$13.

La situación descrita riñe con los principios constitucionales de economía, eficiencia, celeridad y principalmente con el de eficacia y el objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

Del análisis a la cuenta de 2016 no se evidenciaron casos donde haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal o el fenómeno de la prescripción de la responsabilidad fiscal, puesto que antes de que ello ocurra, por lo general, se archivan los procesos por no mérito.

Lo anterior permite calificar como **regular** la gestión con unos resultados del proceso en rango de **regular**.

#### 1.2.7. Proceso administrativo sancionatorio

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite de 39 procesos administrativos sancionatorios durante la vigencia de 2016, con sanción de multa en primera instancia en cuantía de \$1.544.391, respecto de aquellos procesos que ya cuentan con ella.

De esta información se destaca que al cierre de la vigencia 2016 el 79,49% de los procesos se encontraba en trámite, el 17,95% con decisión de archivo y solo el 2,56% contaban con decisión de sanción de multa ejecutoriada. El único proceso administrativo sancionatorio reportado en la cuenta 2016 con decisión de sanción de multa ejecutoriada fue trasladado para cobro coactivo.

De acuerdo con lo reportado por la Contraloría, se observó que en el proceso administrativo sancionatorio 005-2014 reportado en la cuenta de 2016, transcurrieron más de tres años a partir de la fecha de los hechos – 19/11/2013, sin que se hubiera

expedido y notificado la correspondiente decisión. De manera posterior, el 01/12/2016 se expidió la decisión de archivo del proceso, la cual se notificó el 02/12/2016. De esta forma se configuró para ese caso el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, como quiera que se superó el término legal de tres años de que trata el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 (vigente a partir del 02/07/2012).

Lo anterior permite calificar como **regular** la gestión con unos resultados del proceso en rango de **regular**.

#### 1.2.8. Proceso de jurisdicción coactiva

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite de doce (12) procesos de jurisdicción coactiva durante la vigencia de 2016, en cuantía de \$479.576.243.

A 31 de diciembre de 2016, el 91,67% de los procesos y el 99,68% del monto de la cartera supera los tres años en el trámite de cobro, situación que la convierte en una cartera de difícil recaudo, donde la mayor concentración está en procesos entre 5 y 6 años en su trámite con el 81,49% del valor; a su vez en los últimos tres años solo hay un proceso cuya cuantía solo representa el 0,32% de la cartera.

Del total de la cartera de los doce procesos coactivos tramitados durante la vigencia 2016, se ha recaudado un monto de \$22.393.964, equivalente al 4,67% del total, de donde el 0% se ha recuperado por el remate de bienes, el 0% por ejecución de garantías, el 0,58% por acuerdos de pago y el 4,09% por pago voluntario. Durante la vigencia 2016, no hubo recuperación de cartera, ni parcial ni total.

De igual forma, a 31 de diciembre de 2016, quedó pendiente la recuperación de \$457.182.279, suma equivalente al 95,33% del total de la cartera gestionada durante esa vigencia, lo que sumado al anterior análisis evidencia unos resultados deficientes del proceso coactivo adelantado por la Contraloría.

La anterior situación afecta el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

Lo anterior permite calificar como **regular** a gestión con unos resultados del proceso en rango de **regular**.

### 1.2.9. Proceso macro

La Contraloría realizó los informes macro sobre la situación de las finanzas públicas vigencia 2015 y del estado de los recursos naturales y del ambiente del Municipio de Soacha vigencia 2015, los cuales fueron presentados al Concejo Municipal de Soacha en oportunidad.

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio del proceso de gestión macro se encuentra en el rango de **excelente**.

### 1.2.10. Proceso de controversias judiciales

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite de cuatro (4) controversias judiciales durante la vigencia de 2016, en cuantía de \$32.229.409.

Las controversias más recientes corresponden a las dos acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, producto de demandas de fallos de responsabilidad fiscal.

En las cuatro controversias reportadas la Contraloría es la parte demandada. Se destaca que las controversias que se encuentran para sentencia de segunda instancia son las más antiguas y correspondientes a la de nulidad simple y la acción popular.

Desde la revisión de la cuenta, este proceso se califica en rango de **excelente**.

### 1.2.11. Proceso del talento humano

Al 31 de diciembre de 2016, la conformación y la ocupación de la planta de personal de la Contraloría de Soacha fueron de veinte (20) funcionarios.

De acuerdo al tipo de nombramiento, la planta de personal la conforma el Contralor Municipal y un Asesor de Control Interno como funcionarios de periodo; 11 funcionarios de libre nombramiento y remoción; 5 en carrera administrativa; y 2 en provisionalidad.

La mayoría de la planta de personal es de Libre Nombramiento con 11 cargos equivalente al 55% de la planta; seguido por personal de Carrera Administrativa con 5 cargos con una participación del 25% de la planta; personal de Periodo y Provisionalidad con 2 cargos cada uno, con una participación del 10% respectivamente; y no se ha vinculado personal temporal.

Según la información reportada, los costos de la nómina durante el 2016 fueron de \$1.055.083.886, por concepto de salarios y prestaciones sociales. Estos costos se

concentran principalmente en el nivel directivo en un 46,33% con 6 funcionarios; seguido por el nivel técnico en un 22,83% con 6 funcionarios; el nivel profesional en un 19,22% con 5 funcionarios; el nivel Asistencial en un 5,65% con 2 funcionarios; y nivel Asesor en un 5,97% con un funcionario.

De otra parte, la vinculación de cinco funcionarios fue realizada mediante la figura de Libre Nombramiento y Remoción, contraviniendo lo dispuesto en la Ley 909 de 2004, adicionada con la Ley 1093 de 2006, la cual establece de manera clara en el artículo 5°, las diferentes características que definen el tipo de empleo que así se denomina.

Finalmente, lo observado con la revisión de la cuenta permite calificar el proceso en rango de **regular**.

#### 1.2.12. Gerencia pública y gestión Tic's

La Contraloría Municipal de Soacha formuló un plan de acción cuyo objeto es la implementación de las estrategias de Gobierno en Línea –GEL.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta el Decreto 2573 del 12 de diciembre de 2014 por medio del cual se establecen los lineamientos generales de las estrategias de gobierno en línea, el análisis de la auditoría permitió concluir que la Contraloría para la vigencia 2016 cumplió a cabalidad con el plazo establecido en el numeral 2 del artículo 10 del Decreto 2573 de 2014.

Finalmente, de acuerdo con lo reportado en la cuenta de 2016 sobre el avance de cada uno de las estrategias de Gobierno en línea y los archivos soportes permite calificar el proceso en rango de **excelente**.

#### 1.2.13. Proceso de planeación estratégica

La Contraloría Municipal de Soacha formuló el Plan Estratégico 2016-2019 teniendo en cuenta los criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional de acuerdo con lo señalado en el artículo 129 de la Ley 1474 de 2011.

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio de planeación estratégica presentó una buena formulación.

El resultado del cumplimiento en el plan estratégico presentado por la Contraloría, confrontado con el análisis efectuado por la AGR, producto de la auditoría vigencia 2016, muestra el cumplimiento de los diferentes objetivos estratégicos.

De acuerdo a lo anterior el ejercicio del proceso de planeación estratégica se califica



en el rango de **bueno**.

### 1.3. **PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CUENTA DE LA VIGENCIA 2016 DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA.**

En consecuencia, con fundamento en la revisión de la cuenta, el dictamen de los estados contables y las opiniones sobre los procesos evaluados, la Auditoría General de la República, a través de la Gerencia Seccional II, emite pronunciamiento de **FENECIMIENTO** de la cuenta presentada en la rendición correspondiente a la vigencia 2016, examinada a través del proceso auditor.

---

**HITLER ROUSEAU CHAVERRA OVALLE**  
Gerente Seccional II - Bogotá

## 2. RESULTADO DEL PROCESO AUDITOR

### 2.1. GENERALIDADES DEL ENTE VIGILADO

Para la vigencia 2016, la Contraloría Municipal de Soacha comprometió de su presupuesto de gastos la suma de \$1.482.851.136, en un 100% para gastos de funcionamiento. De esta suma ejecutó \$235.155.046, a través de 32 contratos suscritos durante la vigencia.

De igual forma, reportó que durante la vigencia 2016 contó con una planta de personal ocupada de 20 funcionarios: 12 para el área misional y 8 para el área administrativa; con un costo de nómina de \$1.055.083.886.

A la Contraloría le correspondió ejercer vigilancia fiscal durante el 2015 sobre un total de 30 entidades (7 sujetos y 23 puntos de control, con un presupuesto ejecutado de gastos por \$419.189.364.292, vigencia 2015). A través de 9 auditorías realizadas durante la vigencia 2016, vigiló \$43.016.365.498, para una cobertura del 30% en entidades y 10,26% en presupuesto.

A su vez, reportó en la cuenta de la vigencia 2016, el trámite de 107 requerimientos ciudadanos; de 9 indagaciones preliminares en cuantía de \$611.259.610; de 72 procesos de responsabilidad fiscal por cuantía de \$26.383.770.484, así: 39 procesos ordinarios, en cuantía de \$25.279.503.274, y 33 procesos verbales por valor de \$1.104.267.210; de 39 procesos administrativos sancionatorios con sanción de multa en primera instancia en cuantía de \$1.544.391; y de 12 procesos de jurisdicción coactiva por valor de \$479.576.243.

### 2.2. PROCESO CONTABLE

#### 2.2.1 Análisis del Catálogo de Cuentas

La Contraloría Municipal de Soacha presentó en la vigencia 2016 la siguiente información financiera reflejada en el Balance General, la cual comparada con la vigencia 2015, arrojó las variaciones que se presentan a continuación:

**Tabla 1. Catálogo Comparativo de Cuentas**

Cifras en miles de pesos

Código Contable	Nombre de la Cuenta	vigencia 2015	vigencia 2016	DIFERENCIA	Variación relativa	Participación sobre el activo
1	ACTIVO	258.491	347.553	89.061	34%	100%
11	EFFECTIVO	31.752	112.963	81.212	256%	32%
14	DEUDORES	12.519	13.053	534	4%	4%
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	192.687	196.642	3.955	2%	57%
19	OTROS ACTIVOS	21.534	24.894	3.361	16%	7%
2	PASIVOS	102.442	179.936	77.494	76%	52%
24	CUENTAS POR PAGAR	21.225	31.676	10.451	49%	9%
25	OBLIGACIONES LABORALES Y DE	0	64.969	64.969	0%	19%

Código Contable	Nombre de la Cuenta	vigencia 2015	vigencia 2016	DIFERENCIA	Variación relativa	Participación sobre el activo
	SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL					
27	PASIVOS ESTIMADOS	69.245	70.967	1.722	2%	20%
29	OTROS PASIVOS	11.971	12.324	353	3%	4%
3	PATRIMONIO	156.049	167.616	11.567	7%	48%
31	HACIENDA PUBLICA	156.049	167.616	11.567	7%	48%
4	INGRESOS	1.399.535	1.494.254	94.719		
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	1.399.504	1.494.251	94.747		
48	OTROS INGRESOS	31	3	- 28		
5	GASTOS	4.602.128	1.494.254	- 3.107.874		
51	DE ADMINISTRACIÓN	4.647.973	1.451.400	- 3.196.573		
58	OTROS GASTOS	843	6.431	5.588		
59	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS	- 46.688	36.424	83.112		
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	-	-	-		
83	DEUDORAS DE CONTROL	73.065	73.065	0		
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	73.065	73.065	0		
9	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	-	-	-		
91	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES	32.229	42.173	9.945		
93	ACREEDORAS DE CONTROL	451.370	451.370	0		
99	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)	483.599	493.544	9.945		

Fuente: SIREL formato F-1, Catalogo de cuentas vigencias 2015-2016

Del análisis a la rendición de la cuenta de 2016, formato F-01 “Catalogo de Cuentas” y el Balance General consolidado a 31 de diciembre de 2016, se obtuvo lo siguiente:

### 2.2.1.1 Análisis del Activo

La Contraloría Municipal de Soacha registró un total de activos por valor de \$347.553 miles, que comparado con la vigencia anterior (\$258.491 miles), refleja un aumento de 34%. Ello se debió principalmente a que el *Efectivo* y la *Propiedades, Planta y Equipo* se incrementaron en un 256% y 16%, mientras que las demás cuentas tuvieron variaciones poco significativas.

Los grupos *Efectivo* y la *Propiedades, Planta y Equipo*, representan el 89% del Activo.

Los activos no corrientes representaron el 64% sobre el total de los activos, los cuales corresponden a: *Propiedades, Planta y Equipo* con un saldo final de \$196.642 miles, el cual tuvo un aumento de \$3.955 miles; reflejado principalmente en las cuentas de *Depreciación Acumulada, Equipos de Comunicación y Computación, Muebles, Enseres y Equipo de Oficina, y Equipos de Transporte, Tracción y Elevación*; y el grupo no menos representativo de *Otros Activos*, con un saldo de \$24.894 miles, el cual equivale a un 7% y se encuentra conformado principalmente por *Bienes y Servicios pagados por Anticipado, Intangibles y Amortización de Intangibles*.

#### 2.2.1.1.1 Efectivo

Como se muestra en la Tabla 2.1-1 -*Catálogo Comparativo de Cuentas*, el grupo

contable *Efectivo* presentó un saldo al cierre de la vigencia 2016 de \$112.963 miles, que comparado con el saldo de la vigencia de 2015 (\$31.752 miles) representó un aumento de \$81.212 miles, equivalente al 256%.

#### 2.2.1.1.2 Cajas Menores

El Contralor de Soacha expidió la Resolución N° 004 del 12 de enero de 2016 “por la cual se constituyó la Caja Menor de la Contraloría Municipal de Soacha para la vigencia fiscal 2016”, por un monto de \$1.350.000, suma que se maneja en efectivo siempre y cuando el monto no sea superior a dos salarios mínimos legales vigentes.

La tabla siguiente presenta la distribución por rubros de la caja menor:

**Tabla 2. Distribución caja menor**

RUBROS PRESUPUESTALES	DESCRIPCION DEL RUBRO PRESUPUESTAL	VALOR
(1,2,1,2)	Materiales y suministros	300.000
(1,2,2,5)	Arrendamientos	200.000
(1,2,2,10,4)	Comunicación y Transporte	450.000
(1,2,2,11)	Mantenimiento y Reparaciones	200.000
(1,2,4,2)	Salud Ocupacional	200.000
<b>VALOR TOTAL CAJA MENOR</b>		<b>1.350.000</b>

Fuente: Artículo 12 Resolución No 004/2016 de la Contraloría Municipal de Soacha.

La Contraloría Municipal de Soacha, en la vigencia 2016, constituyó una caja menor, por un monto fijo inicial de \$1.350.000; en el transcurso de la vigencia se presentó un total de ingresos de \$5.445.090 y gastos de \$5.019.808, generando una devolución de \$425.282, que fueron consignados en la cuenta corriente nro. 22117522298 de Bancolombia.

Este formato fue objeto de requerimiento para ajustar el valor total de los ingresos ya que estos no fueron reportados.

Durante la vigencia 2016 se realizaron los siguientes reembolsos de caja menor:

- Comprobante de pago No.050 del 13 de abril de 2016, por \$1.106.120, legalizado mediante Resolución No. 031 del 13 de abril de 2016.
- Comprobante de pago No.113 de julio 5 de 2016, por valor de \$895.680, legalizado mediante Resolución No.066 del 5 de julio de 2016.
- Comprobante de pago No.142 de agosto 16 de 2016, por valor de \$541.593, mediante Resolución No.073 del 16 de agosto de 2016.
- Comprobante de pago No.192 del 5 de octubre de 2016, por \$740.457, legalizado mediante Resolución No.093 del 5 de octubre de 2016.

- Comprobante de pago No.233 del 25 de noviembre de 2016, por \$811.240, legalizado mediante Resolución No.107 del 25 de noviembre de 2016.
- Comprobante de pago No.276 del 28 de diciembre de 2016, por \$924.718, se legaliza definitivamente mediante Resolución No.119 del 28 de diciembre de 2016.

La ejecución de la caja menor fue confrontada con lo reportado en la rendición de la cuenta y con el procedimiento de la entidad.

La legalización se realizó mediante comprobante de pago No.276 el día 28 de diciembre de 2016 por valor de \$924.718 y una devolución de dinero de \$425.282, respaldada mediante Resolución No.119 del 28 de diciembre de 2016, de acuerdo a lo verificado y confrontado en el desarrollo de la auditoría.

#### 2.2.1.1.1.2. Depósitos en instituciones financieras

La Contraloría Municipal de Soacha reportó administrar sus recursos a través de la cuenta bancaria de Bancolombia, la cual revela a 31 de diciembre de 2016 un saldo de \$117.259 miles.

La Contraloría reportó en el formato F-3 “Cuentas Bancarias” un saldo en contabilidad por valor de \$112.963.387 tal como se evidencia en tabla siguiente:

**Tabla 4. Cuentas Bancarias**

Código Contable	Entidad Financiera	Destinación de la Cuenta	Saldo Libro de Contabilidad	Saldo Libro de Tesorería	Saldo Extracto Bancario
111005001	BANCOLOMBIA	CUENTA PARA TRANSFERENCIAS DE LA ALCALDIA MUNICIPAL A LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE SOACHA	112.963.387	112.963.387	117.259.050

Fuente: Cuentas Bancarias 2016 Rendición de la Cuenta F-3

La siguiente tabla presenta la respectiva conciliación bancaria, conforme a lo rendido por la Contraloría Municipal de Soacha:

**Tabla 5. Conciliación Bancaria**

Código Contable	Entidad Financiera	Saldo Extracto Bancario	Menos cheques sin cobro	Nota Crédito	Saldo libro de Contabilidad
111005001	0	117.259.050	4.149.777	145.886	112.963.387

Fuente: Rendición de la Cuenta vigencia 2016 - F3 e información complementaria.

Una vez analizada la respectiva conciliación, los saldos del extracto bancario y los saldos rendidos en el formato F-3 “Cuentas Bancarias” (vigencia 2016), se observó que las diferencias de los saldos correspondieron a cheques pendientes de cobro por valor de \$4.149.777 y Nota Crédito (Consignación pendiente) por \$145.886.

De acuerdo a lo verificado en el extracto bancario de Bancolombia del mes de enero de 2017 el valor de \$4.295.663 fue debitado de la cuenta el día 2 de enero de 2017 correspondiente a cheques pendientes de cobro y la nota crédito.

El saldo de los \$112.963.387 a 31 de diciembre de 2016, corresponde a las cuentas por pagar y obligaciones laborales.

#### 2.2.1.1.2 Deudores

El grupo *Deudores* tuvo una variación del 4% respecto a la vigencia anterior, la cual corresponde principalmente a un incremento en las *Sanciones por Cobrar* en \$576 miles; y una disminución en los *Pagos por Cuenta de Terceros* en \$42 miles.

El saldo de las sanciones impuestas por la entidad a través de la Oficina de Responsabilidad Fiscal a los entes vigilados corresponden a:

- Pinzón Ariza Ariel por \$4.477.194, corresponde al auto 019 de 2013 por el cual se libra mandamiento de pago.
- Rodríguez Cruz Ana Otilia por \$1.544.391, corresponde al auto 019 de 2014 se apertura cobro coactivo.
- Varela Ruiz Orlando por \$6.302.537, corresponde al cobro coactivo 002 de 2013.

Los anteriores registros se encuentran soportados y verificados en el desarrollo de la auditoría.

#### 2.2.1.1.3 Otros deudores

Corresponde a incapacidades que se encuentran pendientes de cobro a las entidades promotoras de salud, así:

- Nueva EPS por \$547.529; se evidenció solicitud de cobro a la entidad mediante radicado DSUB-036-2017 del 15 de marzo de 2017.
- ARL Positiva por valor \$181.090; se evidenció pago el 11 de enero de 2017 mediante consignación 260 y 265.

#### 2.2.1.1.4 Propiedades, Planta y Equipo

A 31 de diciembre de 2016, este grupo contable presentó un saldo de \$196.642 miles que confrontado con el saldo a 2015 (\$192.687 miles) registró un incremento de \$3.955 miles, equivalente al 2%. El detalle de las variaciones contables se ilustra en la siguiente tabla:

**Tabla 6. Propiedades, Planta y Equipo**

Cifras en miles de pesos

Código Contable	Nombre de la Cuenta	vigencia 2015	vigencia 2016	DIFERENCIA	Variación relativa	Participación sobre el activo
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	192.687	196.642	3.955	2%	57%
<b>1605</b>	<b>TERRENOS</b>	<b>12.792</b>	<b>12.792</b>	-	<b>0%</b>	<b>4%</b>
160505	Terrenos de uso permanente sin contraprestación	12.792	12.792	-	0%	4%
<b>1640</b>	<b>EDIFICACIONES</b>	<b>59.208</b>	<b>59.208</b>	-	<b>0%</b>	<b>17%</b>
164028	Edificaciones de uso permanente sin contraprestación	59.208	59.208	-	0%	17%
<b>1655</b>	<b>MAQUINARIA Y EQUIPO</b>	<b>8.348</b>	<b>8.777</b>	<b>429</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>
165523	Equipo de aseo	6.217	6.645	429	7%	2%
165520	Equipo de centros de control	1.951	1.951	-	0%	1%
165511	Herramientas y accesorios	180	180	-	0%	0%
<b>1660</b>	<b>EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO</b>	<b>962</b>	<b>1.987</b>	<b>1.025</b>	<b>106%</b>	<b>1%</b>
166009	Equipo de servicio ambulatorio	962	1.987	1.025	106%	1%
<b>1665</b>	<b>MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA</b>	<b>137.954</b>	<b>144.388</b>	<b>6.434</b>	<b>5%</b>	<b>42%</b>
166590	Otros muebles, enseres y equipo de oficina	13.751	13.751	-	0%	4%
166505	Muebles, enseres y equipo de oficina de uso permanente sin contraprestación	78.557	82.433	3.876	5%	24%
166502	Equipo y máquina de oficina	25.172	26.530	1.358	5%	8%
166501	Muebles y enseres	20.475	21.674	1.199	6%	6%
<b>1670</b>	<b>EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION</b>	<b>150.521</b>	<b>168.736</b>	<b>18.215</b>	<b>12%</b>	<b>49%</b>
167002	Equipo de computación	91.039	98.516	7.477	8%	28%
167090	Otros equipos de comunicación y computación	1.805	2.095	290	16%	1%
167007	Equipos de comunicación y computación de uso permanente sin contraprestación	36.561	47.009	10.448	29%	14%
167001	Equipo de comunicación	21.116	21.116	-	0%	6%
<b>1675</b>	<b>EQUIPOS DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION</b>	<b>60.777</b>	<b>60.777</b>	-	<b>0%</b>	<b>17%</b>
167508	Equipos de transporte, tracción y elevación de uso permanente sin contraprestación	52.700	52.700	-	0%	15%
167502	Terrestre	8.077	8.077	-	0%	2%
<b>1680</b>	<b>EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y Hotelería</b>	<b>1.517</b>	<b>4.227</b>	<b>2.710</b>	<b>179%</b>	<b>1%</b>
168002	Equipo de restaurante y cafetería	1.517	4.227	2.710	179%	1%
<b>1685</b>	<b>DEPRECIACION ACUMULADA (CR)</b>	<b>239.392</b>	<b>264.249</b>	<b>24.857</b>	<b>10%</b>	<b>76%</b>
168509	Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería	1.467	1.467	-	0%	0%
168508	Equipos de transporte, tracción y elevación	56.759	57.764	1.004	2%	17%
168507	Equipos de comunicación y computación	105.611	118.630	13.019	12%	34%
168506	Muebles, enseres y equipo de oficina	61.565	71.078	9.514	15%	20%
168505	Equipo médico y científico	710	830	120	17%	0%
168501	Edificaciones	13.280	14.480	1.200	9%	4%

Fuente: Formato F-1 SIREL, vigencia 2016

Como se evidencia, las principales variaciones de los saldos de la cuenta de *Propiedad Planta y Equipo* al 31 de diciembre de 2016, corresponden al aumento en las cuentas de *Muebles y Enseres y Equipo de Computo* por \$6.434 miles y \$18.215 miles, respectivamente.

A 31 de diciembre de 2016, se evidenció que en la cuenta 167502 - *Terrestre* se encuentra registrado una motocicleta por valor de \$8.077.150; situación que no es real de acuerdo a lo confrontado, ya que este valor corresponde a dos motocicletas; una motocicleta Susuki Mod 2005 AX-100, cilindraje 100, por valor de \$3.054.950, que se encuentra fuera de servicio y otra motocicleta Honda mod 2015, cilindraje 125, por valor de \$5.022.200, para un total del auxiliar de \$8.077.150.

En el auxiliar de la cuenta 167502001 registraron una sola motocicleta con el valor de las dos; situación que impidió la identificación de la cuenta en detalle.

Esta situación fue corregida y detallada en el desarrollo de la auditoría, generando el nuevo auxiliar 167502002 para su debida identificación y detallada de los dos bienes, mediante contabilización del documento AJ 0118 del 24/03/2017.

Las cuentas que pertenecen a la cuenta de *Propiedades, Planta y Equipo*, y que continuaron con el mismo saldo de la vigencia anterior, es decir, no tuvieron movimiento durante el 2016 se enuncian a continuación:

**Tabla 7. Cuentas que presentan el mismo saldo a la vigencia 2016**

Cifras en miles de pesos

Código Contable	Nombre de la Cuenta	vigencia 2015	vigencia 2016
1605	TERRENOS	12.792	12.792
1640	EDIFICACIONES	59.208	59.208
1675	EQUIPOS DE TRANSPORTE, TRACCIÓN Y ELEVACIÓN	60.777	60.777

Fuente: Formato F-1 SIREL, vigencia 2016

#### 2.2.1.1.3.1 Comodatos

La Contraloría suscribió contratos de comodato los cuales se detallan a continuación:

- Contrato de comodato No.446 del 16 de junio de 2008 por valor de \$59.208.000 con la Alcaldía Municipal de Soacha por término de 10 años, para la entrega de un inmueble (casa) registrado y contabilizado en el balance de acuerdo al Régimen de Contabilidad pública.
- Comodato No.418 del 8 de mayo 2013 por valor de \$30.790.800 con la Alcaldía Municipal de Soacha por termino de 3 años, para la entrega de un inventario de bienes muebles como puestos de trabajo y archivadores, prorrogado mediante el comodato No.734 del 25 de agosto de 2016.
- Contrato No.968 del 18 de septiembre de 2009 por valor de \$10.000.000, con la Alcaldía Municipal de Soacha por término de 5 años, para la entrega de archivador rodante, prorrogado en el comodato No.734 del 25 de agosto de 2016.
- Contrato No.045 del 17 de febrero de 2012 con la Alcaldía Municipal de



Soacha por termino de 4 años, vehículo Daihatsu terios, modelo 2005, placas OJK004, y prorrogado mediante comodato 734 del 25 de agosto de 2016; este vehículo fue devuelto a la Alcaldía el día 23 de enero de 2017.

- Comodato No.2 del 7 de febrero de 2013 con la Auditoría General de la República por \$5.284.000, para la entrega de 4 computadores HP.
- Contrato de comodato del 18 de septiembre de 2012 con la Auditoria General de la Republica por valor de \$6.821.846 correspondientes a 4 computadores HP, por termino de 5 años, reconocido en el balance de acuerdo al Régimen de Contabilidad Pública. De los 4 computadores 2 fueron devueltos a la AGR por estar en mal estado el día 26 de noviembre de 2015.

### 2.2.1.1.3.2. Adquisiciones

Dentro del grupo *Propiedades, Planta y Equipo*, La Contraloría informó la adquisición durante la vigencia 2016 de los siguientes elementos conforme se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Bienes adquiridos en la vigencia 2016**

No	Fecha de Adquisición	Adquisición/Baja	Detalle	Valor
1	22/12/2016	Adquisición por compra	CONSOLA AUDIO PRO8CANALES	999.000
2	22/12/2016	Adquisición por compra	DISCO DURO1TR7200	290.000
3	22/12/2016	Adquisición por compra	2UNDS MICROFONO SPF NEO INALAMBRICO Código contable 170707 ajustado con el 167007	914.000
4	22/12/2016	Adquisición por compra	VIDEOBEAM EPSON LITE S31 3200LUMENS	1.713.000
5	22/12/2016	Adquisición por compra	PARLANTE AUDIOPRO 15PULGADAS	955.750
6	22/12/2016	Adquisición por compra	CAMARA DIGITAL SONY CIBER-SHOT	582.000
7	22/12/2016	Adquisición por compra	PROCESADOR INTELCOREi 5-6200MEMRAM4GB1600D M	4.652.000
8	22/12/2016	Adquisición por compra	PROCESADORINTELCORE- i5-6500HP400	2.390.000
9	22/12/2016	Adquisición por compra	PROCESADORINTELXEON- E31225V5	5.719.200
10	26/12/2016	Adquisición por compra	5UNDS-VAJILLAS ZEN4PTOS	649.500
11	26/12/2016	Adquisición por compra	NEVERA 2PTOS 20LTS	1.469.900
12	26/12/2016	Adquisición por compra	HORNO MICROHONDAS 1.4P	377.900
13	26/12/2016	Adquisición por compra	ESTUFA MESA TORRE 4PTOS	212.900
14	26/12/2016	Adquisición por compra	2UNDS-SILLA ESCRITORIO MALLA	699.800
15	26/12/2016	Adquisición por compra	20UNDS-DESCANSAPIES3 ALTURAS	1.278.400
16	26/12/2016	Adquisición por compra	20UNDS-CUBRE PISO PLASTICO	2.598.000
17	26/12/2016	Adquisición por compra	2UNDS-SILLA INTERLOCUTORAMALLANE GRA Código contable 116502, ajustado con el 166505	319.800
18	26/12/2016	Adquisición por compra	3UNDS-ESCALERAS	338.700
19	26/12/2016	Adquisición por compra	2UNDS-PERSIANA ROLLER	619.800
20	26/12/2016	Adquisición por compra	10UNDS-MESA GRADUABLE MONITOR Codigo contable 160501 ajustado con el 166501	579.000
21	26/12/2016	Adquisición por compra	3UNDS-BOTIQUIN METALICO	524.700
22	26/12/2016	Adquisición por compra	2UNDS-CAMILLA EMERGENCIA	499.800
23	26/12/2016	Adquisición por compra	15UNDS-PAPELERAS EN ACERO	428.500
<b>TOTAL</b>				<b>28.811.650</b>

Fuente: Formato F-5 SIREL, vigencia 2016

Los anteriores elementos relacionados y reportados en la cuenta fueron verificados

uno a uno para su responsabilidad, custodia y registro contable de los elementos por valor de \$28.811.650.

Este formato fue objeto de requerimiento a razón de que fueron registrados tres elementos con códigos contables errados los cuales fueron ajustados en el desarrollo de la auditoría.

#### 2.2.1.1.3.3. Bajas

De acuerdo a lo reportado en la rendición de la cuenta y lo verificado en trabajo de campo no se realizaron bajas de bienes.

En la confrontación y verificación realizada a los elementos de la entidad se evidenciaron varios elementos que deben de ser dados de baja ya que se encuentran fuera de servicio y en mal estado, como son:

- (1) Fotocopiadora marca Gestetne
- (1) Nevera marca Citizen
- (1) Equipo de sonido marca Sharp
- (4) Impresoras marca Epson Lx 300
- (1) Scanner marca Epson
- (1) Computador de escritorio marca HP
- (1) Parlante de audio
- (1) Consola de audio marca Xenix
- (1) Motocicleta Suzuki Mod 2005

Es necesario que se adelante el proceso de bajas de los anteriores elementos, lo que contribuirá para la depuración del balance.

#### 2.2.1.1.3.4. Inventarios

La Contraloría presentó inventario individual de los bienes de su propiedad, los cuales fueron confrontados y verificados con los registros contables actualizados a 31 de diciembre de 2016; adicionalmente, se confrontaron los registros con el libro auxiliar por cada una de las cuentas de propiedades, planta y equipo y así mismo se identificó la contabilización de las adquisiciones reportadas en el formato 5 de la rendición de la cuenta, encontrándose ajustado y registrado en su totalidad.

#### 2.2.1.1.3.5. Pólizas

En trabajo de campo se confrontó lo reportado en la rendición de la cuenta correspondiente a 6 pólizas de aseguramiento tomadas con la Aseguradora Solidaria de Colombia, cuya fecha de vencimiento es entre noviembre y diciembre de 2017.

El tomador y dependencia de todas las pólizas está a nombre de la Contraloría Municipal de Soacha. Entre los riesgos asegurados tenemos: Seguro manejo global, Responsabilidad civil extracontractual y Póliza seguro de automóviles. Los bienes de la Entidad se encuentran amparados en su totalidad.

#### 2.2.1.1.4. Otros activos

El grupo contable *Otros Activos*, con un saldo de \$24.894 miles, representa el 7% sobre el total de los activos, el cual presentó durante la vigencia un aumento de \$3.361 miles, equivalente a una variación del 16%.

Las principales variaciones de la cuenta de Otros Activos, se dieron en la subcuenta de *Bienes y Servicios Pagados por Anticipado*, la cual disminuyó en un 14%, equivalente a \$1.955 miles. Así mismo, la subcuenta de Intangibles presentó una variación significativa, aumentando en \$4.516 miles, equivalente a un 35%.

Esta cuenta corresponde al valor pendiente a la causación de las pólizas de seguros, valor que fue confrontado con el reporte de la rendición de la cuenta encontrándose ajustado.

Por otro lado, la subcuenta de *Amortización Acumulada de Intangibles*, disminuyó en \$799 miles, equivalente a un 14%.

#### **2.2.1.2 Análisis del Pasivo**

El pasivo en la vigencia fiscal de 2016 registró un saldo final de \$179.936 miles, que comparado con la vigencia 2015 (\$102.442 miles), registró un aumento de \$77.494 miles, equivalentes a un 76%; ello debido principalmente a que la subcuenta de *Cuentas por Pagar* presentó un aumento de \$10.451 miles equivalente a un 49%; y que para el año 2016 se presentó saldo de *Obligaciones Laborales y de Seguridad Social Integral* por \$64.969 miles.

Los pasivos no corrientes de la entidad son equivalentes al 24% respecto del total del Activo, representados por los grupos *Pasivos Estimados* con un saldo de \$70.967 miles y *Otros pasivos* con un saldo de \$12.324 miles, equivalentes al 20% y 4%, respecto del total del Activo, respectivamente.

##### 2.2.1.2.1 Cuentas por pagar

El grupo de cuentas por pagar inició la vigencia de 2016 con un saldo de \$ 21.225 miles y durante la vigencia terminó con \$31.676 miles, lo cual representa un aumento del 49%. Dicho saldo se encuentra representado principalmente por *Transferencias por Pagar*, las cuales presentaron un incremento del 435% y los Acreedores que disminuyeron en un 86%.

Las transferencias por pagar de la cuenta 2403 corresponden a la planilla autoliquidación aportes a diciembre de 2016 por valor de \$25.845.300, que fue pagada mediante comprobante de egreso No.1323 del 4 de enero de 2017 y el impuesto de retención en la fuente por valor de \$3.157.000, que fue pagado mediante comprobante de egreso No.1327 del 10 de enero de 2017.

Los acreedores de la cuenta 2425, corresponde a aportes a fondos de pensiones, salud y de servicios técnicos del señor Saavedra Guillermo, que fueron pagados en el mes de enero de 2017 mediante orden de pago 0295 y comprobante de egreso 1325.

#### 2.2.1.2.2 Obligaciones laborales y seguridad social integral

Durante la vigencia de 2016 el grupo de cuentas de *Obligaciones laborales y seguridad social* presentó un saldo de \$64.969 miles, los cuales corresponden a *Cesantías* e *Intereses de Cesantías* a ser pagadas durante los primeros días del año 2017. El saldo se discrimina de la siguiente forma:

**Tabla 9. Obligaciones de la vigencia 2016**

Concepto	Diciembre 2016
Intereses sobre cesantías	6.960.984
Cesantías	58.008.201

Fuente: Cuenta 2016 - Formato 1 – Catalogo de Cuentas.

Al respecto de estas obligaciones se realizó la verificación en el desarrollo de la auditoría y se estableció que el valor de los \$58.008.201 fue pagada mediante comprobante de egreso CE 1326 del 10 de enero de 2017 y lo correspondiente a los \$6.960.984 fue pagada mediante CE 1324 del 4 de enero de 2017.

#### 2.2.1.2.3 Pasivos Estimados

Al final de la vigencia 2016, se constituyeron pasivos estimados por valor de \$70.967 miles, correspondientes a provisión para prestaciones sociales causadas a 31 de diciembre de 2016.

### **2.2.1.3 Análisis del Patrimonio**

Al cierre de la vigencia de 2016, la clase contable *Patrimonio* presentó un saldo por valor de \$167.616 miles, que representa un aumento equivalente al 7% respecto del saldo de la vigencia 2015.

Esta variación corresponde en el 100% a la disminución del grupo contable 31 - *Hacienda Pública*, frente a la vigencia 2015 de \$ 11.566 miles, que corresponde a un 7%, lo cual se debió a la disminución de las cuentas de: *Capital Fiscal* en \$183.795 miles; *Provisiones, Agotamiento, Depreciaciones y Amortizaciones* en \$91.635 miles; *Patrimonio Público Incorporado* en \$20.615 miles; y *Resultado del Ejercicio* en \$83.112 miles.

#### **2.2.1.4 Análisis de Ingresos**

Esta clase contable presentó al cierre de la vigencia 2016 un saldo de \$1.494.254 miles, con un aumento de \$94.719 miles, frente a la vigencia 2015, correspondiente a un 7%, lo cual se debió al aumento en la cuenta 4705 – *Fondos recibidos*.

#### **2.2.1.5 Análisis de Gastos**

El total de gastos después del cierre es de \$1.494.254 miles, evidenciando una disminución en 68% respecto a la vigencia 2015. Ello se debió principalmente a que los *Gastos de Administración* disminuyeron en un 69%.

#### **2.2.1.6 Análisis de cuentas de orden deudoras**

Durante la vigencia 2016 no se presentaron modificaciones en los saldos de las Cuentas de Orden Deudoras, con respecto a la vigencia 2015.

A 31 de diciembre de 2016 la cuenta 8315 representa el valor de los bienes retirados del servicio por destrucción o por encontrarse inservibles con un saldo de \$61.196.921; producto de esta auditoría se determinó que esta cuenta debía ser cancelada ya que lo registrado corresponde a elementos dados de baja en el año 2010 y 2013 y que no se realizó la cancelación de la cuenta en su momento del proceso de baja.

La respectiva cancelación se realizó mediante contabilización AJ No.0119 del 24/03/2017, para la depuración de esta cuenta, que se soportó con el acta de comité de baja No.001 de 2013, acta No.002 de 2013 por valor de \$18.783.444 y Resolución No.0730 de 2010 del 27 de septiembre, con estudio de conveniencia por valor de \$42.413.477.

#### **2.2.1.7 Análisis de cuentas de orden acreedoras**

En la verificación y análisis de la cuenta acreedora 9120 *Litigios y Demandas* se evidenció que presentó un ajuste en la cuantía estimada de la demanda por valor de \$9.944 miles, al cruzar el saldo final de la cuenta contable 9120 con la cuantía inicial de la demanda reportada en el formato 23 - Controversias judiciales, tal como se refleja en el cuadro siguiente:

**Tabla 10. Controversias Judiciales**

Cifras en miles de pesos

Total suma del saldo de la cuentas 9120 del formato 1	Total columna cuantía inicial de la demanda de las sección controversias judiciales del formato 23	Valor ajuste en la estimación de la cuantía de la demanda
42.173	32.229	9.944

Fuente: formatos F -1 versus F – 23 SIREL vigencias 2016

Como resultado de la auditoría se verificó que a 31 de diciembre de 2016 el valor de \$9.944.000 estaba certificado por el asesor jurídico de la Contraloría para ser reportado como litigios y demandas; posterior a su registro y contabilización, el mismo asesor el día 20 de enero de 2017 solicitó se disminuya el valor registrado del proceso en cuantía de \$9.944.000, por cuanto dicho valor ya había sido cancelado, razón por la cual se genera la diferencia y la reversión se realizó con nota de ajuste No.103 del 20 de enero de 2017.

### 2.2.2 Análisis de las Garantías para el Manejo de Fondos y Bienes de la Entidad

Para la vigencia 2016 la Contraloría Municipal de Soacha reportó un total de seis (6) pólizas para el amparo de los bienes de propiedad de la entidad y servicios prestados por ésta, a través de las Compañías AXA Colpatria Seguros (1 póliza) y Aseguradora Solidaria de Colombia (5 pólizas), clasificadas así:

**Tabla 11. Consolidación de pólizas por tipo de riesgo**

Cifras en miles de pesos

Interés o Riesgo Asegurado	Tipo de Amparo	Valor Asegurado	Valor prima
POLIZA SEGURO DE AUTOMOVILES	TODO RIESGO	412.900.000	453.065
ACCIDENTES DE TRANSITO	ACCIDENTES DE TRANSITO	1.199.651.700	383.810
RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDOR PUBLICO	ACTOS INCORRECTOS	180.000.000	8.352.000
RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL	PREDIO, LABORES Y OPERACIONES	110.000.000	510.400
SEGURO MANEJO GLOBAL	DELITO CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA	72.000.000	3.340.800
RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL	DAÑO BIENES A TERCEROS	304.300.000	997.600
<b>Total</b>		<b>2.278.851.700</b>	<b>14.037.675</b>

Fuente: Formato F-4 SIREL, vigencia 2016

### 2.2.3 Análisis de notas a estados contables

La Contraloría Municipal de Soacha para la vigencia 2016 cumplió con lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación en su capítulo II "PROCEDIMIENTO PARA LA ESTRUCTURACIÓN Y PRESENTACION DE LOS ESTADOS CONTABLES BASICOS", puesto en lo que respecta a las notas de carácter específico, se detalló de

manera descriptiva los cambios más significativos ocurridos durante la vigencia 2016 y por cada cuenta afectada.

## 2.2.4 Análisis del control interno contable

La Contraloría presentó el informe de Control Interno Contable correspondiente a la vigencia de 2016 conforme a lo establecido en la Resolución No 357 de julio de 2008 de la Contaduría General de la Nación.

Como resultado de la autoevaluación realizada por la entidad, obtuvo un puntaje promedio de 4.7, lo cual lo sitúa en el rango de adecuado.

## 2.3. PROCESO PRESUPUESTAL

### 2.3.1. Asignación presupuestal y modificaciones al presupuesto.

Para la vigencia de 2016 a la Contraloría Municipal de Soacha le fue aprobado un presupuesto inicial de \$1.441.489.583, mediante Acuerdo Municipal No. 33 de noviembre 25 de 2015, sección No 03, ratificado mediante Resolución No CMS-127-2015 del 29 de diciembre de 2015 “por la cual se efectuó la liquidación y desagregación del Presupuesto General de la Contraloría Municipal para la vigencia fiscal del primero (1º) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2016”.

El valor a recaudar para soportar el presupuesto de gastos asignado se distribuyó de la siguiente forma:

**Tabla 12. Distribución del valor asignado a recaudar en la vigencia.**

Entidad que Transfiere o Paga Cuota	Aforo Inicial
Recursos de la Nación	0
Cuotas de Fiscalización de Departamentos o Municipios	1.441.489.583
Alcaldía Municipal de Soacha	1.419.496.944
Cuotas de Fiscalización de Entidades Descentralizadas Territorial	21.992.639
Otros	0
<b>Total</b>	<b>1.441.489.583</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 – Formato 6

El valor inicial antes señalado fue distribuido por el Contralor Municipal, asignándole a Gastos de personal la suma de \$1.318.688.833, que corresponde al 91.48% y para Gastos Generales la suma de \$122.750.750, equivalentes al 8.52%, tal como se refleja en la siguiente tabla:

**Tabla 13. Distribución global presupuesto inicial.**

DETALLES	PRESUPUESTO INICIAL	PORCENTAJE
RECAUDOS	1.441.489.583	100%

DETALLES	PRESUPUESTO INICIAL	PORCENTAJE
Transferencia administración municipal	1.419.496.944	98.47%
Cuotas de Fiscalización Entidades Descentralizadas	21.992.639	1.53%
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1.441.489.583	100%
Gastos de personal	1.318.688.833	91.48%
Gastos Generales	122.750.750	8.52%

Fuente: Rendición cuenta 2016

Durante el proceso de ejecución del presupuesto se presentaron las siguientes modificaciones:

**Adiciones:** en la verificación, se evidenció la realización de dos adiciones por la suma de \$53.308.835, distribuida de la siguiente manera:

- Adición por \$52.855.768 mediante Resolución No 043 del 19 de mayo de 2016.
- Adición por \$ 453.067 mediante Resolución No 081 del 25 de agosto de 2016.

**Traslados:** En desarrollo de la ejecución presupuestal, se observó que la Contraloría realizó durante la vigencia 6 traslados presupuestales por sumas iguales en crédito y contra crédito de \$113.037.587.

*“En el FORMATO F-8 MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO como ARCHIVOS DE SOPORTE se evidencia la Resolución CMS-043-2016 por la cual se realiza Adición por valor de \$52.855.768, autorizada por medio de los Nos. 05 y 06 de 2016. Igualmente se anexo la Resolución CMS-081-2016 por la cual se efectúa la Adición de la reserva presupuestal por valor de \$453.067, autorizado mediante el Acuerdo No 04”, tal como se evidencia a continuación:*

**Tabla 14. Modificaciones al Presupuesto**

Acuerdo No	Valor Adición
04 de 2016	453
05 de 2016	94.450
06 de 2016	52.761.318
TOTAL	52.856.221

Fuente: Respuesta requerimiento SIREL 06/04/2017

Durante la vigencia 2016, el presupuesto de gastos fue modificado en (8) ocasiones a través de dos adiciones y seis traslados presupuestales, el primero realizado el 28 de enero y el último el 6 de diciembre. Las adiciones representaron una variación del 3,70% mientras los traslados representaron una modificación equivalente al 7,84%.

Las modificaciones afectaron los diferentes rubros presupuestales de la siguiente forma: en un total de 46 rubros se presentaron 96 modificaciones (34,38% créditos y 65,63% contracréditos) con las consecuentes situaciones: 8 rubros presentaron un importante grado de variación en términos absolutos y 12 en términos relativos; once rubros fueron acreditados y contracréditos simultáneamente; 12 rubros con alto



número de modificaciones (11 rubros con 3 modificaciones, 1 rubro con 4 modificaciones).

La variación absoluta afectó principalmente y en su orden los rubros de: (i) positivamente: Honorarios Profesionales; Fondo de pensiones; Compra de Equipos; Capacitación y Bienestar Social y (ii) Negativamente: Fondo de Pensiones; Fondos de Cesantías (Fondo Nacional del Ahorro) y Seguros.

Este análisis permite concluir que, para la vigencia 2016, en la Contraloría no se evidenció una aceptable planeación presupuestal a la luz de los principios presupuestales de universalidad y de programación integral contenidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, artículos 15 y 17, respectivamente), que determinan:

*“ARTÍCULO 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22).*

*ARTÍCULO 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.”*

Esto significa que la programación presupuestal de la Contraloría para la vigencia 2016, no se realizó de manera técnica para cubrir sus necesidades en pro de cumplir sus fines estatales o que no respetó la programación al momento de ejecutar el presupuesto.

### 2.3.2. Análisis al recaudo y PAC de ingresos

De conformidad con la información reportada en la cuenta para la vigencia de 2016, presentó un aforo inicial de ingresos en la suma de \$1.441.489.583, el cual tuvo adiciones por valor de \$53.308.835, para un presupuesto definitivo de \$1.494.798.418, del cual se recaudó la suma de \$1.494.798.418, es decir el 100%.

Con este recaudo \$1.494.798.418, realizo compromisos por valor de \$1.482.851.136 y pagos por valor de 1.395.027.271 debiendo quedar un saldo por \$11.947.282, los cuales debieron ser reintegrados al Tesoro Departamental en el mes de enero de 2017.

### 2.3.3. Análisis a la ejecución de gasto y PAC de gastos

La Contraloría, conforme a la información reportada, ejecutó \$1.482.851.136, lo cual corresponde al 99.20% de la suma presupuestada definitivamente en la vigencia 2016, conforme se registra en la siguiente tabla:

**Tabla 15. Ejecución presupuestal de Gastos.**

Rubro Presupuestal	Descripción	Apropiación Definitiva	Compromisos Registro Presupuestal	Obligaciones	Pagos	Saldo por Comprometer	Porcentaje de Ejecución	Reservas Ptales (Compromisos Vs Obligaciones)	Cuentas por pagar (Obligaciones VS Pagos)
	Gastos de Funcionamiento	1.494.798.418	1.482.851.136	1.482.129.636	1.395.027.271	11.947.282	99.20%	721.500	87.102.365
	Gastos de Personal	1.317.305.870	1.317.197.376	1.317.197.376	1.230.095.011	108.494	99.99%	0	87.102.365
2.1.01.01.01	Sueldos de Personal de Nómina	721.645.238	721.645.238	721.645.238	721.645.238	0	100%	0	0
2.1.01.01.05	Bonificación por Servicios Prestados	20.068.897	20.068.897	20.068.897	20.068.897	0	100%	0	0
2.1.01.01.07	Bonificación Especial por Recreación	3.822.647	3.822.647	3.822.647	3.822.647	0	100%	0	0
2.1.01.01.17	Prima de Navidad	64.363.644	64.363.644	64.363.644	64.363.644	0	100%	0	0
2.1.01.01.19	Prima de Servicios	25.374.667	25.374.667	25.374.667	25.374.667	0	100%	0	0
2.1.01.01.21	Prima de Vacaciones	30.228.460	30.228.460	30.228.460	30.228.460	0	100%	0	0
2.1.01.01.33	Indemnización por Vacaciones	26.077.386	26.077.386	26.077.386	26.077.386	0	100%	0	0
2.1.01.01.98	Otros Servicios Personales Asociados a la Nómina	8.323.871	8.323.871	8.323.871	1.362.887	0	100%	0	6.960.984
2.1.01.01.98	Otros Servicios Personales Asociados a la Nómina	16.291.302	16.291.302	16.291.302	16.291.302	0	100%	0	0
2.1.01.02.03	Honorarios Profesionales	65.813.333	65.813.333	65.813.333	65.813.333	0	100%	0	0
2.1.01.02.09	Remuneración por Servicios Técnicos	27.900.000	27.900.000	27.900.000	26.400.000	0	100%	0	1.500.000
2.1.01.03.01.01.01.01	Fondos de Cesantías (Fondo Nacional del Ahorro)	69.365.605	69.365.605	69.365.605	11.357.404	0	100%	0	58.008.201
2.1.01.03.01.01.03.01	Fondos de Pensiones	57.203.760	57.177.800	57.177.800	51.534.220	25.960	99.95%	0	5.643.580
2.1.01.03.01.01.03.01	Fondos de Pensiones	33.810.912	33.782.620	33.782.620	31.651.860	28.292	99.92%	0	2.130.760
2.1.01.03.01.01.05.01	Empresas Promotoras de Salud	64.505.262	64.451.020	64.451.020	58.959.080	54.242	99.92%	0	5.491.940
2.1.01.03.01.03.01	Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	4.184.100	4.184.100	4.184.100	3.807.600	0	100%	0	376.500
2.1.01.03.01.03.03	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-	25.128.900	25.128.900	25.128.900	22.869.200	0	100%	0	2.259.700
2.1.01.03.01.03.05	ESAP y otras Universidades (Ley 21 y 812 de 2003)	4.184.100	4.184.100	4.184.100	3.807.600	0	100%	0	376.500
2.1.01.03.01.03.07	Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	8.375.900	8.375.900	8.375.900	7.622.600	0	100%	0	753.300
2.1.01.03.01.03.09	Administradoras Riesgos Profesionales	7.130.186	7.130.186	7.130.186	6.542.086	0	100%	0	588.100
2.1.01.03.03.03	Aportes Parafiscales a las Cajas de Compensación Familiar	33.507.700	33.507.700	33.507.700	30.494.900	0	100%	0	3.012.800
	Gastos Generales	176.945.031	165.200.693	164.479.193	164.479.193	11.744.338	93.36%	721.500	0
2.1.02.01.01	Materiales y Suministros	13.383.851	11.878.728	11.878.728	11.878.728	1.505.123	88.75%	0	0
2.1.02.01.03	Compra de Equipos	39.882.391	31.270.950	31.270.950	31.270.950	8.611.441	78.41%	0	0
2.1.02.01.07	Bienestar Social	20.000.000	19.000.000	19.000.000	19.000.000	1.000.000	95%	0	0
2.1.02.02.01	Capacitación	46.330.250	46.330.250	46.330.250	46.330.250	0	100%	0	0
2.1.02.02.03	Viáticos y Gastos de Viaje	8.691.919	8.691.919	8.691.919	8.691.919	0	100%	0	0
2.1.02.02.05	Comunicaciones y Transporte	9.039.360	8.939.260	8.424.760	8.424.760	100.100	98.89%	514.500	0
2.1.02.02.07	Servicios Públicos	5.200.000	5.074.608	5.074.608	5.074.608	125.392	97.59%	0	0
2.1.02.02.09	Seguros	13.584.610	13.584.610	13.584.610	13.584.610	0	100%	0	0
2.1.02.02.13	Impresos y Publicaciones	1.345.000	1.345.000	1.345.000	1.345.000	0	100%	0	0
2.1.02.02.15	Mantenimiento	3.546.600	3.544.318	3.544.318	3.544.318	2.282	99.94%	0	0
2.1.02.02.21	Arrendamientos	230.000	30.000	30.000	30.000	200.000	13.04%	0	0
2.1.02.02.23	Comisiones, Intereses y demás Gastos Bancarios y Fiduciarios	0	0	0	0	0	0%	0	0
2.1.02.02.25	Sistematización	2.206.320	2.206.320	2.206.320	2.206.320	0	100%	0	0
2.1.02.02.98	Otras Adquisiciones de servicios	0	0	0	0	0	0%	0	0
2.1.02.02.98	Otras Adquisiciones de servicios	0	0	0	0	0	0%	0	0
2.1.02.02.98	Otras Adquisiciones de servicios	0	0	0	0	0	0%	0	0
2.1.02.02.98	Otras Adquisiciones de servicios	2.590.000	2.590.000	2.590.000	2.590.000	0	100%	0	0
2.1.02.02.98	Otras Adquisiciones de servicios	0	0	0	0	0	0%	0	0
2.1.02.02.98	Otras Adquisiciones de servicios	3.000.000	3.000.000	2.793.000	2.793.000	0	100%	207.000	0
2.1.02.02.98	Otras Adquisiciones de servicios	4.534.730	4.534.730	4.534.730	4.534.730	0	100%	0	0
2.1.02.02.98	Otras Adquisiciones de servicios	3.380.000	3.180.000	3.180.000	3.180.000	200.000	94.08%	0	0
2.1.02.03	Impuestos y Multas	0	0	0	0	0	0%	0	0
	Transferencias	547.517	453.067	453.067	453.067	94.450	82.75%	0	0
2.1.02.95	Reservas Ley 819 de 2003	453.067	453.067	453.067	453.067	0	100%	0	0
2.1.02.97	Pagos vigencias expiradas	94.450	0	0	0	94.450	0%	0	0
2.1.03.98.98	Otras Transferencias	0	0	0	0	0	0%	0	0

Rubro Presupuestal	Descripción	Apropiación Definitiva	Compromisos Registro Presupuestal	Obligaciones	Pagos	Saldo por Comprometer	Porcentaje de Ejecución	Reservas Ptiales (Compromisos Vs Obligaciones)	Cuentas por pagar (Obligaciones VS Pagos)
	Otros	0	0	0	0	0	0%	0	0
	Servicios de la Deuda	0	0	0	0	0	0%	0	0
	Gastos de Inversión	0	0	0	0	0	0%	0	0
	Otros Gastos	0	0	0	0	0	0%	0	0
	<b>Total</b>	<b>1.494.798.418</b>	<b>1.482.851.136</b>	<b>1.482.129.636</b>	<b>1.395.027.271</b>	<b>11.947.282</b>	<b>99.20%</b>	<b>721.500</b>	<b>87.102.365</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 – Formato 7

Como se observa en la tabla anterior, la Contraloría Municipal de Soacha para la vigencia 2016, presupuestó gastos para su funcionamiento por valor de \$1.494.798.418 distribuidos así: *Gastos de personal* por valor de \$ 1.317.305.870, lo que equivale a un 88.13%, y *Gastos generales* por valor de \$ 176.945.031, equivalente a un 11.84% y Transferencia por valor de \$547.517 equivalente al restante 0.03%.

#### 2.3.4. Análisis a la constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar

##### 2.3.4.1. Reservas Presupuestales

La Contraloría mediante Resolución CMS-002-2017 constituyó las reservas presupuestales a cargo de la Contraloría Municipal de Soacha para la vigencia fiscal 2016 por valor de \$721.500, tal como se describe a continuación:

**Tabla 16. Constitución de Reservas Presupuestales.**

Rubro Presupuestal	Descripción de la apropiación	Número de Certificado de disponibilidad Presupuestal	Número de registro presupuestal	Número de contrato en que se origina	Valor de la reserva presupuestal
1,2,2,10,21	FOROS Y SEMINARIOS DE GESTION PUBLICA	27	213	015-2016	207.000
1,2,2,10,4	COMUNICACIÓN Y TRANSPORTE	73	400	004-2016	514.500
<b>TOTAL</b>					<b>721.500</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 – Formato 10

##### 2.3.4.2. Cuentas por Pagar

Al cierre de la vigencia 2016, la Contraloría Municipal de Soacha mediante Resolución CMS OO1-2017 constituyó cuentas por pagar (obligaciones menos pagos) por valor de \$ 87.102.365 tal como se describe a continuación:

**Tabla 17. Constitución de Cuentas por Pagar.**

Rubro Presupuestal	Descripción de la apropiación	Numero de Certificado de disponibilidad ad Presupuesta I	Número de registro presupuestal	Numero de contrato en que se origina	Numero de obligación presupuestal	Valor de la cuenta por pagar	Código contable de la cuenta por pagar
1,1,4,3,5	INSTITUTOS TECNICOS Y ESCUELAS INDUSTRIALES	64	425		265	753.300	242520005
1,1,4,3,4	CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR	64	424		265	3.012.800	242520004
1,1,4,3,3	ESCUELA SUPERIOR ADMINISTRACIÓN PUBLICA (ESAP)	64	423		265	376.500	2425003
1,1,4,3,2	INSTITUTO COLOMBIANO BIENESTAR FAMILIAR (I.C.B.F.)	64	422		265	2.259.700	242520001
1,1,4,3,1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	64	421		265	376.500	242520002
1,1,4,2,1,2	APORTE PREVISION SOCIAL PARA PENSIONES	064 -091	420		265	2.130.760	242518001
1,1,4,2,1,1	APORTE PREVISION SOCIAL PARA SALUD	064 -091	419		265	5.491.940	242519001
1,1,4,1,1,4	FONDO DE CESANTÍAS	87	429		266	58.008.201	250502001
1,1,4,1,1,3	ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES – ARL	64	418		265	588.100	242532001
1,1,4,1,1,2	APORTE PREVISION SOCIAL PENSIONES	064 -091	417		265	5.643.580	242518001
1,1,3,4	REMUNERACION SERVICIOS TECNICOS	58	312	020-2016	286	1.500.000	242553001
1,1,1,10	INTERESES A LAS CESANTIAS	88	430		267	6.960.984	250503001
<b>TOTAL</b>						<b>87.102.365</b>	

Fuente: Rendición de cuenta 2016 – Formato 11

## 2.3.5. Análisis a la ejecución de reservas presupuestales y cuentas por pagar

### 2.3.5.1. Reservas Presupuestales

La Contraloría Municipal de Soacha constituyó reservas presupuestales al cierre de la vigencia 2015 por valor de \$453.067, por lo que en la vigencia 2016 presenta ejecución al respecto.

Tabla 18. Ejecución de Reservas Presupuestales.

N o	Identificación Presupuestal	Descripción	Valor Reserva Constituida	Valor Acta de Cancelación	Valor Reserva Definitiva 3=1-2	Valor Pago 4	Saldo por Pagar 5=3-4	Obligaciones Contraídas
1	1,2,2,3	ADQUISICIÓN DE SERVICIOS - SEGUROS	453.067	0	453.067	453.067	0	0

Fuente: Rendición de cuenta 2016 – Formato 10

### 2.3.5.2. Cuentas por pagar

Conforme a la información reportada, se observó que, mediante la Resolución CMS-002-2016, la Contraloría constituyó las cuentas por pagar para la vigencia fiscal 2015 por valor de \$ 20.060.950, tal como se describe a continuación:

Tabla 19. Ejecución de Cuentas por Pagar.

Identificación Presupuestal	Descripción	Valor Cuenta por Pagar Constituida 1	Valor Acta de Cancelación 2	Valor Cuenta por Pagar Definitiva 3=1-2	Valor Pago 4	Saldo por Pagar 5=3-4
0	RETENCIÓN ICA PRACTICADA DURANTE EL MES DE DICIEMBRE DE 2015	407.000	0	407.000	407.000	0
0	RETENCIÓN EN LA FUENTE PRACTICADA DURANTE EL MES DE DICIEMBRE DE 2015	4.024.000	0	4.024.000	4.024.000	0
1,2,2,3	ADQUISICION DE SERVICIOS – SEGUROS	15.629.950	0	15.629.950	15.629.950	0
	<b>TOTAL</b>	<b>20.060.950</b>	<b>0</b>	<b>20.060.950</b>	<b>20.060.950</b>	<b>0</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 – Formato 11

### 2.3.6. Análisis de la ejecución de proyectos de inversión

La Contraloría informó mediante certificación del 15 de febrero de 2017 que el Formato F-12 “(...) no aplica para esta Contraloría Municipal por cuanto únicamente se ejecutó gastos de funcionamiento”.

### 2.3.7. Análisis a la ejecución del presupuesto para capacitación de funcionarios y entes vigilados. Art. 4º Ley 1416 de 2010.

De conformidad con lo reportado por la Contraloría, el total del compromiso presupuestal en el rubro de capacitación fue de \$ 46.330.250, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Tabla 20. Presupuesto destinado a capacitación vigencia 2016**

1	2	3	4	5
Total presupuesto de gastos	<u>Art. 4 Ley 1416/2010</u> Presupuesto que debió destinarse a capacitación 2% de \$1.482.851.136 (1 * 2%=2).	Total presupuesto ejecutado por concepto de capacitación (*)	Diferencia entre presupuesto mínimo de destinación versus el presupuesto real ejecutado  (2-3=4)	% real ejecutado por concepto de capacitación  (3 ÷ 1 = 5)
1.482.851.136	29.657.023	46.330.250	-16.673.227	3,12%

(\*) Fuente: Formato F-7, SIREL, vigencia 2016

Teniendo en cuenta lo anterior, del análisis de los pagos reportados por concepto de capacitación, se concluye que la Contraloría dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1416 de 2010, que establece que “Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.”, toda vez que revisada la ejecución presupuestal se observó que la Contraloría destinó y ejecutó la suma de \$46.330.250, es decir el 3.12% frente a los compromisos presupuestales (\$1.482.851.136).

### 2.3.8. Análisis al cumplimiento de las normas de ajuste fiscal.

El párrafo del artículo 2° de la Ley 1416 dispone que “a partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo Distrito o Municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Distrital o Municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo”.

Verificada la información y soportes se evidenció lo siguiente:

**Tabla 21. Análisis al cumplimiento de las Normas de Ajuste Fiscal**

1	2	3	4	5	6	7
Presupuesto 2015	% de inflación proyectada 2015 certificada por Banco de la Republica	Presupuesto inicial 2016 3: 1X2	% de la expectativa de la inflación vigencia 2016 certificado por Secretaria de Hacienda	Valor de Presupuesto 2016 con % de inflación causada 2015 certificado por Banco de la Republica 5=1x2	Valor de presupuesto ejecutado por la Contraloría 2016	Diferencia en el cumplimiento de las normas de ajuste fiscal 7: 5-6
1.399.504.450	6,77%	1.494.250.901	3,00%	1.494.250.901	1.482.851.136	11.399.765

Fuente: papeles de trabajo respuesta de requerimiento trabajo de campo.

La tabla anterior permite comprobar que la Contraloría durante la vigencia de 2016, cumplió debidamente con las normas de ajuste fiscal establecidas en el párrafo del artículo 2° de la Ley 1416 de 2010, puesto que conforme a dicha normatividad el límite máximo de gastos de la Contraloría durante la vigencia en estudio fue de \$1.494.250.901 que corresponde a la aplicación del porcentaje mayor que resultó de comparar la inflación proyectada por el Banco de la Republica para el año 2015 (6.77%) y la proyectada para el año 2016 por la Secretaría de Hacienda del Municipio de (3%), y sus gastos ejecutados durante dicha vigencia fueron de \$1.482.851.136 generando una diferencia de \$11.399.765. Esto significa que la Contraloría hubiera podido ampliar su gasto público en esta última cifra sin exceder el límite legal de gasto.

## 2.4. PROCESO DE CONTRATACIÓN

### 2.4.1. Análisis general del proceso de contratación

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta rendida para la vigencia 2016, el trámite y/o celebración de 32 contratos por cuantía de \$235.155.046, así:

**Tabla 22. Contratos reportados cuenta 2016**

Vigencia	No. Contratos	Valor Inicial Contratos	Valor Adiciones	Valor Total Contratos
----------	---------------	-------------------------	-----------------	-----------------------

2015	0	0	0	0
2016	32	231.655.046	3.500.000	235.155.046
<b>TOTALES</b>	<b>32</b>	<b>231.655.046</b>	<b>3.500.000</b>	<b>235.155.046</b>

Fuente: Rendición de la Cuenta F-13 Vigencia 2016

Como se aprecia, la totalidad de los contratos reportados corresponden a la vigencia 2016, ninguno a vigencias anteriores.

#### 2.4.2. Cuantías para contratar

A continuación se presenta el cálculo de las cuantías para la contratación durante la vigencia 2016 en la Contraloría Municipal de Soacha, conforme al presupuesto que le fue apropiado para dicha anualidad.

**Tabla 23. Cuantías para la contratación de 2016**

Concepto	Valor
Salario mínimo legal mensual para 2016	689.454
Presupuesto inicial Contraloría para 2016	1.441.489.583
Presupuesto final Contraloría para 2016	1.494.798.418
Presupuesto inicial expresado en SMLM	2.090,77
Presupuesto final expresado en SMLM	2.168,09
Menor cuantía para 2016 / 280 SMLM (Ppto < 120.000 SMLM)	193.047.120
Mínima cuantía (10% de la menor cuantía)	19.304.712

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-7 y Ley 1150 de 2007, art 2, num. 2, literal b).

#### 2.4.3. Análisis de la contratación por clase, modalidad y rubro.

Referente a la clasificación de los contratos, éstos se realizaron de la manera que se muestra a continuación de acuerdo con la información derivada del formato F13 remitido por la Contraloría en la rendición de la cuenta. La clasificación por clase de contrato es la siguiente:

**Tabla 24. Contratación 2016 por clase de contrato**

Clase	Cantidad	% Part.	Valor	Adición	Valor Total	% Part.
Prestación de servicios diferentes a C11 y C12	10	31,25%	40.459.300	0	40.459.300	17,21%
Prestación de Servicios Personales Profesionales Area Misional - C11	6	18,75%	42.900.000	3.000.000	45.900.000	19,52%
Prestación de Servicios Personales Profesionales Area Administrativa - C12	5	15,63%	80.200.000	500.000	80.700.000	34,32%
Prestación de los servicios de salud - C19	1	3,13%	3.080.000	0	3.080.000	1,31%
Publicidad - C17	1	3,13%	1.345.000	0	1.345.000	0,57%
Mantenimiento y/o reparación - C3	0	0,00%	0	0	0	0,00%
Compraventa y/o suministro - C5	8	25,00%	50.086.136	0	50.086.136	21,30%

Clase	Cantidad	% Part.	Valor	Adición	Valor Total	% Part.
Seguros - C9	1	3,13%	13.584.610	0	13.584.610	5,78%
Contrato Interadministrativo	0	0,00%	0	0	0	0,00%
Comodato	0	0,00%	0	0	0	0,00%
Arrendamiento	0	0,00%	0	0	0	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>100,00%</b>	<b>231.655.046</b>	<b>3.500.000</b>	<b>235.155.046</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de la Cuenta F-13 Vigencia 2016

La información anotada indica que los contratos de prestación de servicios primaron en su celebración en cantidad de 22 contratos, con una representación del 68,75% y en valor con un 72,35% del total, seguidos de los ocho contratos de compraventa y/o suministro, equivalentes al 25% en cantidad y al 21,30% en cuantía.

En lo concerniente a la modalidad de selección del contratista, de la cuenta rendida se concluye que la más utilizada por la Contraloría para contratar en la vigencia 2016, en términos de recursos, fue la contratación directa con un 62,57% del total, en segundo lugar la mínima cuantía con el restante 37,43%, tal como se presenta a continuación:

**Tabla 25. Contratación de 2016 por modalidad de selección del contratista**

Modalidad	Cantidad	% Part.	Valor	Adición	Valor Total	% Part.
Concurso de Méritos	0	0,00%	0	0	0	0,00%
Licitación Pública	0	0,00%	0	0	0	0,00%
Selección Abreviada	0	0,00%	0	0	0	0,00%
Contratación Directa	20	62,50%	144.139.300	3.000.000	147.139.300	62,57%
Mínima Cuantía	12	37,50%	87.515.746	500.000	88.015.746	37,43%
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>100,00%</b>	<b>231.655.046</b>	<b>3.500.000</b>	<b>235.155.046</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de la Cuenta F-13 Vigencia 2016

Como se aprecia, no se celebraron contratos por concurso de méritos, licitación pública o selección abreviada.

A su vez, de acuerdo al rubro presupuestal de afectación, esta contratación se clasifica de la siguiente forma.

**Tabla 26. Contratación de 2016 por rubro presupuestal**

Denominación rubro presupuestal	N° rubro presupuestal	Valor	% Partic.	N° Contratos	% Partic.
Honorarios	1,1,3,1	65.700.000	27,94%	4	12,50%
Remuneración por Servicios Técnicos	1,1,3,4	27.900.000	11,86%	4	12,50%
Compra de Equipos	1,2,1,1	33.460.750	14,23%	3	9,38%
Materiales y suministros	1,2,1,2	8.535.586	3,63%	2	6,25%
Mantenimiento	1,2,2,11	2.499.800	1,06%	1	3,13%
Impresos y Publicaciones	1,2,2,2	1.345.000	0,57%	1	3,13%
Seguros	1,2,2,3	13.584.610	5,78%	1	3,13%
Comunicaciones y Transporte	1,2,2,10,4	4.000.000	1,70%	1	3,13%
Bienestar Social	1,2,4,1	19.000.000	8,08%	1	3,13%



Capacitación	1,2,2,1	43.718.250	18,59%	8	25,00%
Arrendamientos	1,2,2,5	0	0,00%	0	0,00%
Servicios públicos	1,2,2,6	0	0,00%	0	0,00%
Otras adquisiciones de bienes	1,2,2,10	13.204.730	5,62%	4	12,50%
Viáticos y Gastos de Viaje	1,2,2,8	0	0,00%	0	0,00%
Sistematización	1,2,2,10,6	2.206.320	0,94%	2	6,25%
<b>TOTALES</b>		<b>235.155.046</b>	<b>100,00%</b>	<b>32</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de la Cuenta F-13 Vigencia 2016

Lo anterior significa que la contratación de la vigencia 2016, de acuerdo a su cuantía, se concentró primordialmente en el rubro de honorarios, seguido de los rubros de capacitación, compra de equipos y remuneración por servicios técnicos.

#### 2.4.4. Plan Anual de Adquisiciones - PAA

Se evidenció que la Contraloría dio cumplimiento a la elaboración de este instrumento para programar y controlar el gasto relativo a la adquisición de bienes y servicios para la entidad.

Así mismo, el 29 de enero de 2016 publicó el plan anual de adquisiciones o plan de compras en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, y sus tres modificaciones, última publicada el 23 de diciembre de 2016, tal como lo ordena el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011; artículos 6 y 7 del Decreto 1510 de 2013; y artículos 2.2.1.1.1.4.3. y 2.2.1.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015.

Analizado el Plan Anual de Adquisiciones – vigencia 2016, la Contraloría planteó la necesidad de adelantar un proceso contractual con la siguiente descripción: “Desarrollo programa de capacitación de los funcionarios y sujetos de control en diferentes temas, encaminado al aprendizaje continuo en temas relacionado con el ejercicio de sus funciones”, cuya fecha estimada de inicio del proceso de selección era febrero de 2016, con una duración estimada del contrato de 12 meses, a través de la modalidad de selección de contratación de mínima cuantía y por un valor estimado de la contratación de \$46.330.250.

Pese a ello, la Contraloría realizó ocho contratos en la vigencia con cargo al rubro de capacitación, todos por contratación directa, por un total de \$43.718.250, y el pago de inscripciones para la participación a tres congresos de contralores y un foro internacional por valor de \$2.612.000, con cargo al mismo rubro.

Lo anterior significa que la Contraloría no respetó lo programado inicialmente al momento de ejecutar el PAA o que la planeación del PAA no se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación. De esta manera se incumplió lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4 e inciso segundo del artículo 7; y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.4.1. e inciso segundo del artículo 2.2.1.1.1.4.4.

#### 2.4.5. Análisis a la publicidad de los contratos (Colombia Compra Eficiente)

Respecto de la contratación de 2016, se evidenció que la Contraloría dio cabal aplicación a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 y artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, respecto de la publicidad de todos los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, a través del Portal Único de Contratación.<sup>1</sup>

#### 2.4.6. De la planeación contractual

De la evaluación de la muestra de contratos determinada (10 contratos por valor de \$119.804.250, equivalente al 51% y 31% del total de contratos y del valor total de la contratación de la vigencia 2016, respectivamente), se puede concluir que la gestión de la Contraloría Municipal de Soacha presentó falencias frente a las normas que regulan la etapa de planeación contractual respecto de los procesos encaminados a la adquisición de bienes y servicios para la entidad, afectando el cabal cumplimiento del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en especial lo establecido en su numeral 12; del Decreto 1510 de 2013, que en su artículo 20 determinó los estudios y documentos previos de la contratación pública; y del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, tal como se muestra en los casos que se explican a continuación.

#### 2.4.7. Del soporte técnico y económico del valor estimado del contrato

Vistos los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión CMS-001-2016, CMS-011-2016 y CMS-012-2016, se evidenció que el documento de los estudios previos se limitó a enunciar el valor estimado del contrato en cuantía de \$38.500.000, \$6.000.000 y \$9.000.000, respectivamente; se restringió a enunciar que *para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la misma entidad, la Resolución 118 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se establecen los perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios y de apoyo a la gestión con personas naturales en la CMS y de otras entidades como el Municipio de Soacha que han contratado el mismo o similar objeto por valores superiores, pero la Contraloría no presentó el estudio señalado y referido en los estudios previos que le dieran sustento.*

Se celebró el contrato CMS-010-2016, del seis de abril de 2016, con la firma F&C Consultores, cuyo objeto fue *“Prestación de servicios profesionales para capacitar a tres (3)*

<sup>1</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#>

funcionarios de la entidad en el seminario taller ‘control fiscal: claves para su fortalecimiento’.”, en cuyos estudios previos del primero de abril se evidencia que ya estaba seleccionado el contratista, pues se afirma en ellos que “(...) la firma F&C Consultores, el pasado 9 de marzo de 2016, presentó ante esta entidad invitación al siguiente seminario taller ‘CONTROL FISCAL CLAVES PARA SU FORTALECIMIENTO’ en el cual se desarrollará la siguiente temática (...)”; es decir, la necesidad específica de capacitación no la definió la Contraloría, sino el contratista, previamente seleccionado, a través de su oferta, quien determinó que la capacitación ofrecida se centraría en los temas de hallazgos fiscales, auditoría a las normas internacionales de contabilidad pública, técnicas de redacción para auditores, auditoría a la contratación estatal, control fiscal ambiental, responsabilidad fiscal.

Si bien algunos de estos temas concuerdan con los planteados como necesidad en el plan institucional de formación y capacitación, dicho plan es posterior a esta contratación, pues surgió solo hasta el seis de mayo de 2016, cuando fue adoptado mediante la Resolución 041. Esta circunstancia confirma que esta contratación nace del ofrecimiento del contratista y no de la necesidad institucional.

En este contrato CMS-010-2016 el valor se basó en la invitación realizada por la firma contratista, el documento de los estudios previos se limitó a expresar el valor estimado del contrato por cuantía de \$2.807.250, se restringió a enunciar que “Para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la entidad.”

Al final de la vigencia, el quince de diciembre, se celebró el contrato CMS-028-2016, con la firma F&C Consultores, cuyo objeto fue “Prestación de servicios profesionales para capacitar hasta doce funcionarios de la entidad en el seminario taller para el fortalecimiento del control fiscal.”, en cuyos estudios previos del siete de diciembre se evidencia que ya estaba seleccionado el contratista, pues se afirma en ellos que “(...) la firma F&C Consultores, presentó ante esta entidad propuesta para capacitar hasta doce (12) funcionarios de la entidad en el fortalecimiento del Control Fiscal en temas relacionados en (...)”; es decir, la necesidad específica de capacitación no la definió la Contraloría, sino el contratista, previamente seleccionado, a través de su oferta, quien determinó que la capacitación ofrecida se centraría en los temas de cobro coactivo, hallazgo de auditoría y contratación estatal.

En este contrato CMS-028-2016 el valor se basó en la invitación realizada por la firma contratista, el documento de los estudios previos se limitó a expresar el valor estimado del contrato por cuantía de \$8.000.000, se restringió a enunciar que “Para establecer el presupuesto oficial se llevaron a cabo las siguientes acciones. 1. Con base en el referente histórico de la entidad. 2. La idoneidad del personal. 3. La experiencia de la persona natural o jurídica.”

En el contrato CMS-005-2016, por cuantía de \$10.000.000, suscrito con Yenny Karina Vargas Peña, el documento de los estudios previos se limitó a expresar el valor estimado del contrato; se restringió a enunciar que:

*“Para determinar el valor estimado del contrato se tuvo en cuenta el nivel de complejidad del objeto, el grado de formación académica requerido, la experiencia requerida y el término de ejecución del mismo.*

*Para la fijación del monto a pagar, se tuvo como referencia varios aspectos tales como la carga tributaria del contrato y que en razón al tipo de contrato (sic) al contratista al que le corresponde asumir toda la carga económica por concepto de los aportes al sistema de seguridad social integral.*

*Adicionalmente se tuvo en cuenta el valor histórico que la entidad ha venido pagando por prestaciones de servicios similares a la de la presente contratación según las actividades que comprenda la misma (Capacitación).”*

Lo anterior evidencia que en efecto no se realizó estudio de mercado en estos casos, ni se llevaron a cabo los cálculos o proyecciones que justificaran el valor estimado de la contratación, lo que contraviene lo establecido en el numeral 4 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, que determina *“Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: (...) 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. (...)”*, circunstancia que afecta el deber de selección objetiva descrito en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en especial lo establecido en su numeral 2, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, cuando determina que *“(...) La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.”*, lo cual es aplicable a todos los contratos estatales independientemente de la modalidad de contratación.

Caso contrario sucedió con el contrato CMS-025-2016, por cuantía de \$5.000.000, suscrito con Deisy Andrea Peralta Esteban, cuyo objeto fue *“Prestación de servicios profesionales para desarrollar un proceso de capacitación sobre trabajo en equipo: la comunicación asertiva y los ambientes de trabajo constructivos a través de la sinergia, dirigido a los funcionarios de la entidad”*, para el cual si se realizó previamente un estudio de mercado a través de invitación a presentar cotización a personas naturales y jurídicas con experiencia en temas relacionados con el objeto contractual, obteniendo cuatro cotizaciones que sirvieron de base para establecer el valor del presupuesto oficial de la contratación y, por ende, posteriormente escoger la opción más favorable para la entidad.

Igual sucedió con el contrato CMS-021-2016, por cuantía de \$9.200.000, suscrito con

Yenny Karina Vargas Peña, cuyo objeto fue “*Servicios profesionales para apoyar y acompañar a la Contraloría Municipal de Soacha en la actualización, mantenimiento y fortalecimiento del sistema de gestión de la calidad implementado, bajo la NTCGP 1000:2009, la NTC ISO 9001:2008 y de todas aquellas actividades que le sean asignadas y que estén relacionadas directamente con el objeto contractual.*”, para el cual si se realizó previamente un estudio de mercado indagando sobre el monto de los honorarios con los cuales se remunera el perfil requerido en otras entidades del sector público, logrando así un resultado más favorable para la entidad, por debajo del promedio.

#### 2.4.8. **Cumplimiento del objeto contractual**

Se evidenció el cumplimiento del objeto contractual de los contratos analizados en la muestra de auditoría. Las pruebas documentales aportadas por la Contraloría permiten afirmar que no se presentó desviación alguna al respecto; tanto los bienes como los servicios contratados fueron recibidos a satisfacción por parte de la Contraloría, de conformidad con el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

#### 2.4.9. **Utilidad y uso del bien o servicio contratado**

A partir de la muestra de auditoría, bajo el entendido de que todos los bienes y servicios contratados fueron recibidos a satisfacción por parte de la Contraloría y teniendo en cuenta que no se evidenció ninguna irregularidad o inconsistencia en la necesidad y justificación de la contratación, se puede afirmar que los bienes y servicios recibidos cubrieron las necesidades de la entidad cumpliendo así con los fines estatales y de la contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

### 2.5. **PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### 2.5.1. **Análisis a la atención de requerimientos ciudadanos (PQRs)**

Conforme a lo estipulado en los artículos 69 y 70 de la Ley 1757 de 2015, se observó que la Contraloría Municipal de Soacha en el análisis al cumplimiento de los términos para el trámite de las denuncias, cuenta con un procedimiento vigente para la atención de los requerimientos presentados por la comunidad, ya que una vez recibidas las denuncias se determina la competencia con el propósito de realizar el traslado ya sea a la dependencia de control fiscal para el seguimiento y alcance correspondiente o entidades competentes.

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta de 2016 el trámite de un total de 107 requerimientos ciudadanos, uno de la vigencia 2015 y 106 de la vigencia 2016, como se detallada a continuación:

**Tabla 27. Clasificación según tipo de requerimiento**

Tipo de requerimiento	Radicados vigencia 2015	Radicados vigencia 2016	Total	Participación Total
Denuncia		17	17	15,89%
Derecho de Petición de Consultas		1	1	0,93%
Derecho de Petición de informaciones		18	18	16,82%
Derecho de Petición en interés general	1	13	14	13,08%
Derecho de Petición en interés particular		56	56	52,34%
Queja		1	1	0,93%
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>106</b>	<b>107</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato F-15, SIREL, vigencia 2016

De la anterior tabla se observa que la modalidad más utilizada por la ciudadanía es el de derecho de petición en interés particular, el cual tuvo una participación del 52,34%, seguido de derechos de petición de información, con una participación del 16,82%.

Los requerimientos fueron recibidos a través de varios medios, tal y como se muestra a continuación:

**Tabla 28. Clasificación requerimientos según medio de llegada**

Medios de Participación	Radicados vigencia 2014	Radicados vigencia 2015	Total	Participación
Correo electrónico		38	38	35,51%
Página WEB de la entidad		10	10	9,35%
Personalmente		50	50	46,73%
Por correo físico	1	8	9	8,41%
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>106</b>	<b>107</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato 15 SIREL, vigencia 2016

De la tabla anterior se observa que el medio más utilizado por la ciudadanía es el personal con una participación del 46,73%, seguido del correo electrónico con una participación del 35,51%, para una participación del 82,24% del universo.

La cuenta permite determinar las entidades territoriales sobre las cuales se interpone el mayor número de denuncias, quejas y peticiones ciudadanas:

**Tabla 29. Entidades sobre las cuales se interpone el mayor número de PQDs**

Entidad Denunciada	Nro. de PQRs recibidas	% Participación
Alcaldía Municipal de Soacha	28	26,17%
Alcaldía Municipal de Soacha y otros	16	14,95%
Car- Procuraduría	1	0,93%
Concejo de Soacha	1	0,93%
Contraloría Municipal de Soacha	29	27,10%
Curadurías Urbanas	3	2,80%
Empresas Publicas de Cundinamarca	1	0,93%
ESE Municipal	1	0,93%
I.M.R.D.S.	1	0,93%
IE. Compartir	1	0,93%
Juzgado Promiscuo de Coyaima Tolima	2	1,87%
Personería Municipal	7	6,54%
Secretaría de Desarrollo Social	1	0,93%

Entidad Denunciada	Nro. de PQRs recibidas	% Participación
Secretaría de Educación	9	8,41%
Secretaría de Hacienda	1	0,93%
Secretaría de Movilidad	2	1,87%
Secretaría de Planeación-	1	0,93%
Secretaría de Salud Municipal y Empresa de Salud E.S.E.	1	0,93%
Superintendencia de sociedades y superintendencia de industria y comercio	1	0,93%
<b>Total general</b>	<b>107</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato 15 SIREL, vigencia 2016

De acuerdo con lo anterior, se concluye que es la Alcaldía Municipal de Soacha la entidad sobre la cual se reciben mayor número de PQRs con una participación del 41,12%, seguida de la Contraloría con una participación del 27,10%.

Conforme a lo reportado en la cuenta de 2016, respecto del universo de las PQRs recibidas por la Contraloría con ocasión a la competencia para resolver de fondo los requerimientos ciudadanos, se tiene:

**Tabla 30. Entidades según competencia para resolver**

Competencia	Nro. de PQRs recibidas	% participación
Contraloría que recibe	56	52,34%
Otra Entidad	48	44,86%
Competencia Compartida	3	2,80%
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato 15 SIREL, vigencia 2016

Del cuadro anterior se desprende que para la vigencia 2016, el 52,34% de los requerimientos ciudadanos fue competencia de la Contraloría y el 2,80% fue de competencia compartida, es decir que el 55,14% del universo, los peticionarios obtendrían una resolución completa y de fondo por parte de la Contraloría de Soacha. El restante, 44,86% fue competencia de otras entidades, lo que podría significar que la ciudadanía requiere mayor conocimiento sobre las competencias de la entidad.

### 2.5.2. Estado del trámite de los requerimientos ciudadanos

Al cierre de la vigencia 2016, el estado de trámite de las PQRs recibidas arroja el siguiente resultado:

**Tabla 31. Estado de trámite a diciembre 31 de 2016**

Tipo de respuesta a 31 de diciembre de 2016	Radicados vigencia 2015	Radicados vigencia 2016	Total	% Participación
Con archivo por desistimiento del requerimiento	1	1	2	1,87%
Con archivo por respuesta definitiva y de fondo al peticionario		56	56	52,34%
Con archivo por traslado por competencia		48	48	44,86%
Con primera respuesta para informar la ampliación del plazo para resolver		1	1	0,93%
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>106</b>	<b>107</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato 15 SIREL, vigencia 2016

Conforme a la información reportada, respecto a la gestión adelantada por la Contraloría con relación al trámite de las peticiones, se evidenció que de los 107 requerimientos atendidos, en 56 se emitió respuestas definitiva y de fondo lo que equivale a un 52,34%. Fueron archivadas 50 peticiones, 48 por traslado de competencia y dos (2) por desistimiento lo que corresponde a un 44,86% y 1,87%, respectivamente, para un total de 106 requerimientos tramitados y archivados correspondientes a un 99,07%. Por consiguiente, solo un requerimiento quedó en trámite, equivalente al 0,93% del total.

### 2.5.3. Términos para resolver las distintas modalidades de petición

En el análisis a la información reportada, respecto a la fecha límite de respuesta ofrecida al peticionario por parte de la Contraloría, sea por suspensión de los términos para resolver, por informar sobre el traslado por competencia o por resolución completa y de fondo, se observó que los 107 requerimientos fueron tramitados dentro de los plazos señalados en la normativa vigente, artículo 14 de la Ley 1755 del 2015 y artículo 70 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

#### 2.5.3.1. Análisis al trámite interno de los requerimientos ciudadanos.

De la evaluación de la muestra de PQRs determinada, 15 requerimientos, equivalente al 14.02%, se puede concluir que existen:

##### 2.5.3.1.1 Inconsistencia en la suspensión de términos

Conforme a lo reportado por la Contraloría, de un universo de 107 requerimientos atendidos, en 21, es decir el 19,63%, la Contraloría decidió suspender términos por las siguientes razones:

**Tabla 32. Razones para la ampliación del término**

motivos de la demora	Nro. de PQRs	% Participación
Por necesidad de efectuar una actividad de control fiscal, diferente a proceso auditor	1	4,76%
Por remisión a proceso auditor	16	76,19%
Por requerimiento de información a otra(s) entidad(es)	4	19,05%
<b>Total general</b>	<b>21</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato 15 SIREL, vigencia 2016

El párrafo del artículo 14, de la Ley 1755 de 2015 precisa:

**Parágrafo.** Quando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá



exceder del doble del inicialmente previsto. (Subrayado fuera de texto)

Con fundamento en la anterior normativa, de la evaluación de la muestra de requerimientos determinada (15 PQRs, equivalente al 14,02% del universo), se evidenció que en los requerimientos números 1375, 657, 557, 513 y 145, la respuesta ofrecida a los peticionarios no expresa los motivos de la demora ni señala el *plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta*. La Contraloría se limita a informar a los peticionarios que las solicitudes presentadas por ellos serán incluidas en los procesos de auditoría, no obstante no expresa los motivos de tiempo, modo y lugar, por los cuales decidió suspender los términos, tal como lo establece el parágrafo del artículo 14, de la Ley 1755 de 2015.

#### 2.5.3.1.2 Inconsistencias en la resolución completa y de fondo a la petición

Respecto de los 15 PQRs de la muestra auditada, equivalente al 14,02% del total, se evidenció que la Contraloría Municipal de Soacha, en ocho (8) requerimientos, equivalente al 53.33% de la muestra, no dio resolución completa y de fondo a los derechos de petición. Lo anterior, contraviene lo establecido en el artículo 13, capítulo I, Título II de la Ley 1755 de 2015, el cual determina:

**Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.  
 (...)

Los casos evidenciados se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 33. Inconsistencias en la resolución completa y de fondo a la petición**

Nro. de PQRs	Fecha de recibido en la Entidad	Asunto (breve descripción)	entidades intervinientes para resolver de fondo el asunto	Estado del trámite al final del periodo	Observaciones
726	22/06/16	Daños y perjuicios en las redes del acueducto y alcantarillado por obra abandona	Secretaria de Infraestructura Alcaldía Municipal de Soacha	Con archivo por traslado por competencia	<p>El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.</p> <p>Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Alcaldía (entidad cuestionada).</p> <p>En lo concerniente a la respuesta de fondo dada al peticionario por parte de la Contraloría, como autoridad competente, mediante oficio nro.DC-416-2016, le comunica la decisión de dar traslado de la petición a la Alcaldía, y que está sería la entidad quien le daría resolución completa y de fondo a la solicitud.</p> <p>En consecuencia la Contraloría no resolvió las peticiones realizadas por el ciudadano.</p>

Nro. de PQRs	Fecha de recibido en la Entidad	Asunto (breve descripción)	entidades intervinientes para resolver de fondo el asunto	Estado del trámite al final del periodo	Observaciones
847	21/07/16	Obra abandonada y la cual ha ocasionado una serie de problemas en las redes de acueducto y alcant (sic)...	Alcaldía Municipal de Soacha	Con archivo por traslado por competencia	<p>El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría</p> <p>Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Alcaldía (entidad cuestionada).</p> <p>En lo concerniente a la respuesta de fondo dada al peticionario por parte de la Contraloría, como autoridad competente, mediante oficio nro.DC-471-2016, le comunica la decisión de dar traslado de la petición a la Alcaldía, y que está sería la entidad quien le daría resolución completa y de fondo a la solicitud.</p> <p>En consecuencia la Contraloría no resolvió las peticiones realizadas por el ciudadano.</p>
657	8/06/16	Solicitud de iniciar control fiscal sobre el contrato 881 de 2014 (Estación de Bomberos de Soacha)	Contraloría Municipal de Soacha	Con archivo por respuesta definitiva y de fondo al peticionario	<p>El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría</p> <p>Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide trasladar la petición al proceso auditor.</p> <p>Mediante oficio nro.DCF-0216-2016 informa al denunciante que la resolución completa y de fondo a su petición “<i>está inmersa en el Informe Definitivo de la Auditoría Regular a la Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015, la cual se encuentra en la página 578 del informe enunciado</i>”<sup>2</sup></p> <p>En la evaluación al informe, como respuesta de fondo suministrada al peticionario, se evidenció que el pronunciamiento es escueto en el informe y la respuesta no resuelve las peticiones del ciudadano.</p>
557	16/05/16	Presuntas irregularidades en el contrato de obras del Barrio Compartir e incumplimiento de entreg (sic)...	Contraloría Municipal de Soacha	Con archivo por respuesta definitiva y de fondo al peticionario	<p>Derecho de petición radicado en la Contraloría General de la República-CGR, mediante el cual el peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha. Por ser de competencia de la Contraloría de Soacha le CGR remite la petición.</p> <p>Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide trasladar la petición al proceso auditor.</p> <p>Mediante oficio nro.DCF-207-2016 informa al denunciante que la resolución completa y de fondo a su petición “<i>está inmersa en el Informe Definitivo de la Auditoría Regular a la Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015, la cual se encuentra en las páginas 271-272 y 571-572 del informe enunciado</i>”<sup>3</sup></p> <p>En la evaluación al informe, como respuesta de fondo</p>

<sup>2</sup> Ruta, pagina web [www.contraloriosocha.gov.co](http://www.contraloriosocha.gov.co) y en el link Nuestra Gestión – Informes – Informes de Auditoría PGA 2016 vigencia 2015

<sup>3</sup> Ruta, pagina web [www.contraloriosocha.gov.co](http://www.contraloriosocha.gov.co) y en el link Nuestra Gestión – Informes – Informes de Auditoría PGA 2016 vigencia 2015

Nro. de PQRs	Fecha de recibido en la Entidad	Asunto (breve descripción)	entidades intervinientes para resolver de fondo el asunto	Estado del trámite al final del periodo	Observaciones
					suministrada al peticionario, se evidenció que el pronunciamiento es escueto en el informe y la respuesta no resuelve todas y cada una de las peticiones realizadas por el ciudadano. Es así que el peticionario ejerce recurso de reposición, con número de rad.0791, pues no se encontró conforme con las respuestas suministradas.
178	15/02/16	Investigar a la Personería si cumplió con el proceso de otorgamiento y reconocimiento de viáticos...	Personería Municipal	Con archivo por traslado por competencia	<p>El peticionario denuncia presuntas irregularidades presentadas en la Personería Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría, por concepto de liquidación de viáticos, por lo que solicita una auditoría exprés.</p> <p>Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Personería (entidad cuestionada).</p> <p>Si bien la resolución completa y de fondo a la petición, es atendida por la Personería, sin ninguna restricción de <i>Reproducción de Documentación</i><sup>4</sup>. En aras de garantizar la debida resolución a la petición, no se evidencia por parte de la Contraloría de Soacha, el análisis a la respuesta dada por la Personería al peticionario, ni a los documentos que la soportan, ello con el fin de que la Contraloría como autoridad competente, diera respuesta de fondo al peticionario. Es así que el peticionario reitera su petición, con número de rad.258, pues no se encontró conforme con la respuesta suministrada.</p>
258	7/03/16	Reiteración de derecho de petición rad. CMS 178 - De acuerdo a oficina DC096	Contraloría Municipal de Soacha	Con archivo por respuesta definitiva y de fondo al peticionario	<p>El denunciante reitera su derecho de petición, identificada con número 178 del 15/02/2015, pues se encontró inconforme con la resolución completa y de fondo dada por la Contraloría con relación a su petición.</p> <p>La Contraloría a cambio de atender la petición, en su respuesta de fondo, se limita a expresar el marco legal de la Contraloría, por lo que nuevamente no le da resolución completa y de fondo a la petición.</p>
257	7/03/16	En la Alcaldía de Soacha hay personas trabajando sin contrato	Personería Municipal	Con archivo por traslado por competencia	<p>El peticionario denuncia presuntas irregularidades presentadas en la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.</p> <p>Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Personería Municipal de Soacha, y que se está, la autoridad que le dé la resolución de fondo a la petición.</p> <p>En consecuencia la Contraloría no atendió la resolución completa y de fondo a la petición.</p>
149	8/02/16	En el colegio Gabriel Garcia Marquez de Soacha, adquirieron desde el año 2014	Contraloría General de la Republica	Con archivo por traslado por competencia	<p>El peticionario denuncia que, existen elementos tecnológicos adquiridos por la institución educativa que no se encuentran al servicio de los estudiantes.</p> <p>Del análisis al trámite interno de la PQRs por parte de la contraloría, se observó que ésta requirió a la institución cuestionada sobre la procedencia de dichos elementos.</p>

<sup>4</sup> Ley 1755 de 2015, "Artículo 29. Reproducción de documentos. En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas".

Nro. de PQRs	Fecha de recibido en la Entidad	Asunto (breve descripción)	entidades intervinientes para resolver de fondo el asunto	Estado del trámite al final del periodo	Observaciones
		computadores y tabl(sic)...			<p>En respuesta, la institución educativa le informa que dichos elementos viene de recursos varios, unos propios y otros del Sistema General de Participación –SGP. Al identificar que estos últimos son competencia de la CGR realiza el traslado de la denuncia, pues en lo que respecta a los elementos adquiridos por recursos propios, no se realizó el análisis correspondiente en aras de garantizar la debida resolución a la petición.</p> <p>En consecuencia la Contraloría no atendió la resolución completa y de fondo a la petición, en lo que le competía.</p>

**Fuente:** Formato 15 SIREL, vigencia 2016, las PQRs que fuera objeto de auditoría y papel de trabajo.

De la tabla anterior se desprende que la Contraloría Municipal de Soacha presenta deficiencias en la atención de las peticiones, pues del total de la muestra que fuera objeto de auditoría (15 PQRs), en ocho (8), es decir 53.33%, no obtuvo resolución completa y de fondo a los derechos de petición, lo que puede conllevar a que la participación activa de los ciudadanos se encuentre inconforme.

#### 2.5.3.1.3 Inconsistencia en la “Evaluación y determinación de competencia”<sup>5</sup>

Partiendo del análisis presentado en la tabla anterior, de la muestra que fuera objeto de auditoría (15 PQRs), se evidenció que en cinco (5) PQRs, números 726, 847, 178, 257 y 149, no se realizó la adecuada evaluación para la determinación de competencia, pues la Contraloría decide remitir las peticiones de su competencia a otras autoridades. Lo anterior contraviene el literal a) del artículo 70, de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, el cual establece:

**Artículo 70.** Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:  
 Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

- Evaluación y determinación de competencia;
- Atención inicial y recaudo de pruebas;
- Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente;
- Respuesta al ciudadano.

#### 2.5.4. Análisis a la promoción para la participación ciudadana

<sup>5</sup> Ley estatutaria 1757 del 06 de julio de 2015, artículo 70, literal a)

La Contraloría Municipal de Soacha reportó las siguientes actividades y/o eventos de promoción y divulgación de la participación ciudadana durante la vigencia 2016:

**Tabla 34. Actividades de Promoción y Divulgación Vigencia 2016**

Concepto	Cantidad
No de actividades de formación, capacitación, orientación y sensibilización realizadas	61
No de actividades de deliberación realizadas (foros, audiencias, encuentros, conversatorios, agen...	5
No de otras estrategias o actividades de promoción y divulgación realizadas	5
No convenios con organizaciones de la sociedad civil	1
<b>Total Actividades en la vigencia</b>	<b>72</b>
No de veedurías o comités de veeduría promovidos	3
No de veedurías asesoradas distintas de las promovidas (Ley 850)	3
<b>Total</b>	<b>6</b>
No de ciudadanos capacitados	3.119
No de veedores capacitados	301
No de asistentes a actividades de deliberación	627
<b>Total Participantes en la vigencia</b>	<b>4.047</b>

Fuente: Formato 15 SIREL, vigencia 2016

La relación anterior muestra que, en desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, la Contraloría promovió la realización un total de 72 actividades de promoción y divulgación de la participación ciudadana, la conformación de tres (3) veedurías ciudadanas y el asesoramiento de tres (3) más. En total 4.047 ciudadanos fueron partícipes de las diferentes actividades.

#### 2.5.4.1. Alianzas estratégicas

Durante la vigencia 2016, la Contraloría de Soacha no realizó alianzas estratégicas de las que trata el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece:

**Artículo 121. Alianzas estratégicas.** Las Contralorías Territoriales realizarán alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e 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.

## 2.6. PROCESO AUDITOR

### 2.6.1. Generalidades de las entidades sujetas a control

En la evaluación al proceso auditor, se observó que a la Contraloría Municipal de Soacha le correspondió ejercer vigilancia sobre un total de 30 entidades (7 sujetos y 23 puntos de control), con un presupuesto ejecutado de gastos aproximado de \$419.189.364.292, para la vigencia 2015, las cuales se encuentran distribuidas en la siguiente forma:

#### 2.6.1.1. Sujetos de control

Los 7 sujetos de control vigilados por la Contraloría se encuentran distribuidos según su naturaleza jurídica tal como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 35. Entidades vigiladas por la Contraloría – vigencia 2016**

No	Nombre Entidad	Naturaleza jurídica - nivel territorial	Valor presupuesto ejecutado de gastos	% participación presupuestal
1	Personería Municipal de Soacha	Personerías Municipales	1.221.598.384	1,07%
2	Concejo Municipal de Soacha	Corporación Administrativa	2.333.277.237	2,05%
3	Inst. Municipal de Recreación y Deporte de Soacha IMRDS	Establecimiento Publico	9.255.257.086	8,12%
4	Alcaldía Municipal de Soacha	Establecimiento Publico	93.019.988.320	81,60%
5	Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha	Hospitales y ESE	6.018.352.053	5,28%
6	Curaduría Urbana 1	Curaduría	593.288.000	0,52%
7	Curaduría Urbana 2	Curaduría	1.551.685.000	1,36%
<b>Total General</b>			<b>113.993.446.080</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato F-20, SIREL, vigencia 2016.

Conforme a lo anterior, se observa que a la Contraloría de Soacha le correspondió vigilar un presupuesto general de \$113.993.446.080, distribuidos en siete (7) entidades, concentrado principalmente en el sector central, la Alcaldía Municipal de Soacha, que corresponde al 81.60% del presupuesto ejecutado de gastos.

#### 2.6.1.2. Puntos de control

La Contraloría mediante la rendición de la cuenta informó tener dos puntos de control con un presupuesto a vigilar de \$299.159.211.533, distribuidos en:

**Tabla 36. Entidades vigiladas por la Contraloría – vigencia 2016**

No	Nombre Entidad	Sector	Valor presupuesto ejecutado de gastos	% en valor presupuestal por nivel
1	Secretaría de educación	Educación	176.554.451.633	59,02%
2	Secretaría de salud	Salud	122.604.759.900	40,98%
<b>Total general</b>			<b>299.159.211.533</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato F-20, SIREL, vigencia 2016.

Partiendo de lo anterior, en el análisis a la información reportada, se observó que la Contraloría no reportó en la cuenta 2016, las Instituciones Educativas de Soacha como entidades sujetas a vigilancia por parte de ella.

En razón, se le solicitó a la Contraloría desde la revisión de la cuenta informar nombre de cada una de las Instituciones Educativas, el presupuesto asignado y, si fue objeto de auditoría en la vigencia 2016, el presupuesto auditado. En respuesta, la Contraloría informó que:

*“De conformidad con la Resolución 037 de 2013, se determina los sujetos y puntos de control de la CMS y dentro de su contenido se establece las siguientes consideraciones:*

- *Que mediante la Resolución No 33052 del 27 de diciembre de 2002, el Ministerio de Educación Nacional le otorgó la administración del sector educativo al municipio de Soacha, certificación a partir de la cual la entidad territorial adquirió la capacidad de dirigir,*

*planificar y administrar directamente el servicio educativo en el municipio en condiciones de calidad, eficiencia y equidad.*

- *Que de conformidad con el artículo 61 del Decreto 1860 de 1994 corresponde a la entidad territorial certificada ejercer la inspección y vigilancia del servicio público educativo en su jurisdicción y que el artículo 10 del decreto 907 de 1996, establece que las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales expedirán el reglamento territorial para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia.*

*Así las cosas, quien hace control y vigilancia sobre las instituciones educativas es la Secretaria de Educación y Cultura de Soacha, la cual se encuentra como punto de control de la CMS de conformidad con el artículo segundo de la Resolución CMS 037 de 2013.*

*A su vez, el párrafo de este artículo segundo señala 'La Contraloría Municipal ejercerá control fiscal sobre las instituciones educativas oficiales a través de los diferentes ejercicios que realice este órgano de control al PUNTO DE CONTROL – Secretaria de Educación y Cultura de municipio de Soacha'.*

*Con base en lo anterior, se relaciona la información solicitada así:*

No	Nombre del Punto de Control	Sector	NIT de la Entidad a la que pertenece	Valor Presupuesto Asignado	Auditado en la Vigencia SI/NO	Valor Presupuesto auditado
1	INSTITUCION EDUCATIVA BUENOS AIRES	Educación	800.094.755-7	385.749.838,00	NO	0
2	INSTITUCION EDUCATIVA CAZUCA	Educación	800.094.755-7	71.561.362,12	NO	0
3	INSTITUCION EDUCATIVA CIUDAD LATINA	Educación	800.094.755-7	325.735.021,00	NO	0
4	INSTITUCION EDUCATIVA CIUADDELA SUCRE	Educación	800.094.755-7	378.335.491,00	NO	0
5	INSTITUCION EDUCATIVA COMPARTIR	Educación	800.094.755-7	487.320.192,00	NO	0
6	INSTITUCION EDUCATIVA DESPENSA	Educación	800.094.755-7	295.521.996,00	NO	0
7	INSTITUCION EDUCATIVA EDUARDO SANTOS	Educación	800.094.755-7	287.231.829,24	NO	0
8	INSTITUCION EDUCATIVA SAN MATEO	Educación	800.094.755-7	392.048.653,39	NO	0
9	INSTITUCION EDUCATIVA EL BOSQUE	Educación	800.094.755-7	250.289.274,00	NO	0
10	INSTITUCION EDUCATIVA EUGENIO DIAZ CASTRO	Educación	800.094.755-7	69.451.980,00	NO	0
11	INSTITUCION EDUCATIVA GABRIEL GARCIA MARQUEZ	Educación	800.094.755-7	109.017.798,00	NO	0
12	INSTITUCION EDUCATIVA GENERAL SANTANDER	Educación	800.094.755-7	366.531.644,00	NO	0
13	INSTITUCION EDUCATIVA INTEGRADO	Educación	800.094.755-7	382.543.838,00	NO	0

No	Nombre del Punto de Control	Sector	NIT de la Entidad a la que pertenece	Valor Presupuesto Asignado	Auditado en la Vigencia SI/NO	Valor Presupuesto auditado
	DE SOACHA					
14	INSTITUCION EDUCATIVA JULIO CESAR TURBAY AYALA	Educación	800.094.755-7		NO	0
15	INSTITUCION EDUCATIVA LEON XIII	Educación	800.094.755-7	527.722.367,30	NO	0
16	INSTITUCION EDUCATIVA LUIS CARLOS GALAN	Educación	800.094.755-7	169.281.908,00	NO	0
17	INSTITUCION EDUCATIVA MANUELA BELTRAN	Educación	800.094.755-7	183.478.716,00	NO	0
18	INSTITUCION EDUCATIVA NUEVO COMPARTIR	Educación	800.094.755-7	440.548.760,00	NO	0
19	INSTITUCION EDUCATIVA RICAURTE	Educación	800.094.755-7	215.807.161,00	NO	0
20	INSTITUCION EDUCATIVA SANTA ANA	Educación	800.094.755-7	319.469.041,00	NO	0
21	INSTITUCION EDUCATIVA LAS VILLAS	Educación	800.094.755-7	379.059.809,00	NO	0

**Fuente:** Aclaración requerimiento efectuado mediante aplicativo SIREL del 14/03/2017

El análisis a la respuesta dada permite concluir que la Contraloría incurre en omisión al no contar las instituciones educativas como sujetos objeto de control fiscal, pues es esta la autoridad competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de conformidad a lo consagrado en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia de 1991, y no la Secretaría de Educación y Cultura de Soacha, como lo alude en su respuesta.

Conforme a la normatividad superior que rige el deber constitucional de la Contraloría Municipal de Soacha, se tendrán en cuenta en este análisis las Instituciones Educativas de Soacha como sujetos de control por parte de la Contraloría y será objeto de observación de cuenta, al no haber sido reportadas.

La Contraloría Municipal de Soacha tiene entonces competencia para vigilar la gestión fiscal de 23 puntos de control distribuidos así:

**Tabla 37. Entidades vigiladas por la Contraloría – vigencia 2016**

Sector	Nro. Entidades	Presupuesto Asignado	% en Puntos por sector	% en valor Presupuestal por sector
Educación	21	6.036.706.679	91,30%	1,98%
Secretaría de educación	1	176.554.451.633	4,35%	57,85%
Secretaría de salud	1	122.604.759.900	4,35%	40,17%
<b>Total general</b>	<b>23</b>	<b>305.195.918.212</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Formato F-20, SIREL, vigencia 2016; y aclaración requerimiento efectuado mediante aplicativo SIREL del 14/03/2017.



Como se observa en la tabla anterior, los puntos de control se concentran principalmente en el sector educación, es decir a la secretaria e instituciones educativas, con un 95.65%.

### 2.6.2. Análisis a la rendición y revisión de cuentas

El marco normativo que regula la actividad de rendición y revisión de cuentas de la Contraloría Municipal de Soacha durante la vigencia 2016 estuvo regulada mediante la Resolución CMS No.011 del 01 de febrero de 2013<sup>6</sup>, hasta el 20 de junio de 2016, fecha en la cual fue derogada por la Resolución CMS No.058 de 2016<sup>7</sup>. Para el efecto, se determinó la periodicidad en la presentación de la información por parte de sus sujetos vigilados<sup>8</sup>, así:

**Tabla 38. Nro. de cuentas por entidades solicitadas por parte de la Contraloría – Vig.2016**

No	periodicidad	Definición RAE	Resolución 011/2013	Resolución 058/2016	Total cuentas a rendir en el año
1	mensual	2. adj. Que dura un mes.	12	12	12
2	Bimestral	Bimestre: 2. m. Tiempo de dos meses.	6	-	2
3	Trimestral	Trimestre: 2. m. Espacio de tres meses.	4	-	1
4	Semestral	Semestre: 2. m. Espacio de seis meses.	2	2	2
5	Anual Consolidada	Anual: 1. adj. Que sucede o se repite cada año.	1	1	1
<b>Total General</b>			<b>25</b>	<b>15</b>	<b>18</b>

Fuente: Resolución No. 011 de 2013 y Resolución CMS No. 058 de 2016.

Entonces se tiene que, conforme a lo rendido en la cuenta 2016, durante el periodo fiscal a la Contraloría le tuvieron que reportar 162 cuentas de nueve (9) sujetos vigilados (18 cuentas por sujeto), así:

**Tabla 39. Análisis revisión cuentas recibidas en la vigencia 2016**

Cuentas recibidas y revisadas en la vigencia que rendida						
1	2	3	4	5	6	7
<b>En el término</b>	<b>Extemporáneas</b>	<b>Total cuentas Radicadas (1+2=3)</b>	<b>Total Fenecidas</b>	<b>Total No Fenecidas</b>	<b>Total cuentas revisadas en la vigencia 2015 (4+5=6)</b>	<b>Rezago para la vigencia 2016 (3-6=7)</b>
162	0	162	4	5	9	153

Fuente: Formato F-21, SIREL, vigencia 2016, y aclaración requerimiento efectuado mediante aplicativo SIREL del 14/03/2017.

<sup>6</sup> Resolución 011 de 2013 “por la cual se reglamenta la rendición de cuentas de sistema integral de auditoría –SIA-, su revisión, se unifica la información que deben presentar los sujetos de control a la Contraloría Municipal de Soacha y se dictan otras disposiciones”

<sup>7</sup> Resolución CMS No.058 de 2016 “Por la cual se reglamenta la rendición de la cuenta e informes, su revisión, se unifica la información que deben presentar los sujetos de control a la Contraloría Municipal de Soacha y se dictan otras disposiciones”

<sup>8</sup> Artículo 13 de la Resolución No. 011 del 01 de febrero de 2013 y artículo 13 de la Resolución CMS No. 058 del 20 de junio de 2016.

Con base en lo anterior, se evidencia que para el periodo fiscal, la Contraloría presenta un rezago de cuentas por revisar de la vigencia 2016; esto es, de 162 cuentas que debió recibir en el 2016, solo revisó nueve (9) cuentas, es decir el 5,56%, quedando pendientes de revisión 153, equivalente al 94,44%.

Lo anterior permite concluir que la Contraloría viene presentando un rezago importante en la revisión de cuentas, que para la vigencia 2017 es de 153 cuentas pendientes de revisión de la vigencia 2016, ello sin contar las cuentas de las 21 Instituciones Educativas de Soacha, incumpliendo de esta forma la oportunidad en el deber constitucional consagrado en el artículo 268, numeral 2 de la Constitución Política, de *revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.*

Así las cosas, con base en el análisis precedente se concluye que cada entidad vigilada por la CMS reporta 18 cuentas al año, de las cuales solamente se revisa a lo sumo una y esta circunstancia es la que genera el rezago año tras año.

### 2.6.3. Análisis del cumplimiento del PGA

Conforme al PGA definitivo establecido para el periodo 2016, la Contraloría de Soacha programó la ejecución de nueve (9) auditorías con modalidad regular, las cuales realizó en su totalidad, para un cumplimiento del 100% frente a lo programado, respecto de los sujetos (7) y puntos de control (2).

### 2.6.4. Análisis de la cobertura del control fiscal por entidad

Conforme a lo reportado, se observó que para la vigencia 2016 la Contraloría ejecutó nueve (9) auditorías, así:

**Tabla 41. Gestión en auditorías a entidades**

Vigilado	Nombre Entidad	Modalidad	Nro. auditorías
Punto	Secretaría de educación	Regular	1
	Secretaría de salud	Regular	1
<b>Total Punto</b>			<b>2</b>
Sujeto	Alcaldía Municipal de Soacha	Regular	1
	Concejo Municipal De Soacha	Regular	1
	Curaduría 1 Urbana Soacha	Regular	1
	Curaduría 2 Urbana Soacha	Regular	1
	Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha	Regular	1
	Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Soacha IMRDS	Regular	1
	Personería Municipal De Soacha	Regular	1
<b>Total Sujeto</b>			<b>7</b>
<b>Total general</b>			<b>9</b>

Fuente: Formato F-21, SIREL, vigencia 2016

En la anterior tabla se observa que la Contraloría de Soacha ejecutó nueve (9) auditorías a 9 entidades, 7 sujetos que equivalen al 100% del total de sujetos

vigilados y 2 puntos que equivalen a un 8,70% del total de los puntos de control, lo que significa que dejó de auditar durante la vigencia 2015 a 21 puntos, equivalentes a un 91,30% del total de los puntos sujetos a control fiscal por parte de la Contraloría.

#### 2.6.5. Análisis de la cobertura del control fiscal por presupuesto

Conforme al Plan General de Auditorías, establecido para el periodo 2016, la Contraloría Municipal de Soacha ejecutó 9 auditorías a sus entidades vigiladas (7 auditorías a sujetos y 2 a puntos de control), con un presupuesto auditado de \$43.016.365.498, así:

**Tabla 42. Gestión en presupuesto**

Vigilado	Nombre Entidad	Valor Presupuesto Ejecutado de Gastos	Suma de Presupuesto auditado	Cobertura presupuestal
Punto	Secretaría de Educación y Cultura de Soacha	176.554.451.633	323.150.180	0,18%
	Secretaría de Salud	122.604.759.900	5.237.596.672	4,27%
	Instituciones Educativas de Soacha	6.036.706.679	-	0,00%
<b>Total Punto</b>		<b>305.195.918.212</b>	<b>5.560.746.852</b>	<b>1,82%</b>
Sujeto	Alcaldía Municipal de Soacha	93.019.988.320	25.282.258.595	27,18%
	Concejo Municipal de Soacha	2.333.277.237	651.467.229	27,92%
	Curaduría Urbana 1	593.288.000	232.286.000	39,15%
	Curaduría Urbana 2	1.551.685.000	1.227.634.000	79,12%
	Empresa de Salud E.S.E	6.018.352.053	3.630.723.855	60,33%
	Inst. Municipal de Recreación y Deporte de Soacha IMRDS	9.255.257.086	5.209.650.583	56,29%
	Personería Municipal de Soacha	1.221.598.384	1.221.598.384	100,00%
<b>Total Sujeto</b>		<b>113.993.446.080</b>	<b>37.455.618.646</b>	<b>32,86%</b>
<b>Total general</b>		<b>419.189.364.292</b>	<b>43.016.365.498</b>	<b>10,26%</b>

Fuente: Formato F-21, SIREL, vigencia 2016 y aclaración requerimiento efectuado mediante aplicativo SIREL del 14/03/2017

Del total del presupuesto ejecutado de gastos de las entidades vigiladas por parte de la Contraloría de Soacha (\$419.189.364.292), la Contraloría auditó durante la vigencia 2016 un presupuesto de \$43.016.365.498, así: de los sujetos vigilados auditó \$37.455.618.646, equivalente a un 32,86% del total, y en puntos de control vigiló \$5.560.746.852, equivalente a un 1,82% del total del presupuesto ejecutado de gastos de éstos, lo que demuestra una baja cobertura del control fiscal en presupuesto, pues dejó de auditar el 89,74% (\$376.172.998.794).

Esto significa que la cobertura del proceso auditor de la Contraloría de Soacha para la vigencia 2016, tanto en entidades como en presupuesto fue bastante baja, puesto que dejó de auditar el 70,00% del total de las entidades sujetas a vigilancia por parte de la contraloría, es decir, de 30 entidades dejó de auditar 21 puntos de control, y el 89,74% del total del presupuesto de gastos; lo que significa que, en promedio, cada entidad sujeta a la vigilancia de la Contraloría es auditada poco más de cada 3 años, situación que afecta el cumplimiento de los principios de *eficacia*, *economía* y *celeridad* de la función administrativa contenidos en la Ley 1437 de 2011, artículo 3, numerales 11, 12 y 13, en lo que respecta a la vigilancia de la gestión fiscal a cargo

de esta Contraloría, que establecen:

“ 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

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

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”.

#### 2.6.6. Fase de ejecución de la auditoría.

“La Fase de Ejecución es la parte central de la Auditoría, en ella se practican todas las pruebas y se utilizan todas las técnicas y procedimientos para encontrar las evidencias de auditoría que sustentaran el informe, siguiendo las directrices del plan de trabajo, los programas de auditoría y el cronograma de actividades para las fases de ejecución, informe y cierre.

En esta fase, el equipo auditor ajusta y desarrolla los programas de auditoría para cada línea y aplica pruebas, mediante las diferentes técnicas de auditoría que conduzcan a determinar las observaciones y/o hallazgos”.<sup>9</sup>

Partiendo de lo anterior, de la evaluación de la muestra que fue objeto de auditoría: Alcaldía Municipal de Soacha, Concejo Municipal de Soacha, Empresa de Salud E.S.E, Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Soacha - IMRDS, Personería Municipal de Soacha, Secretaria de Educación y Cultura de Soacha y la Secretaria de Salud, se observó lo siguiente:

##### 2.6.6.1. Análisis de los hallazgos de auditoría

Conforme al análisis de los hallazgos determinados en los informes de auditoría vigencia 2016, tanto del informe preliminar como del informe definitivo, de la muestra que fuera objeto de auditoría se observó lo siguiente:

Tabla 43. Hallazgos de auditoría

Nombre Entidad	Modalidad	Origen	Nro. de hallazgos determinados	Nro. de hallazgos determinados	Nro. de hallazgos desvirtuados
----------------	-----------	--------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

<sup>9</sup> Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha, 4. Fase de ejecución de auditoría, objetivo general.(pág.29)

			en el informe preliminar	en el informe definitivos	en el escrito de contradicción
Concejo Municipal de Soacha	Regular	PGA	17	16	1
Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Soacha IMRDS	Regular	PGA	16	15	1
Alcaldía Municipal de Soacha	Regular	PGA	50	37	13
Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha	Regular	PGA	20	19	1
Personería Municipal de Soacha	Regular	PGA	9	7	2
Secretaría de Educación	Regular	PGA	5	2	3
Secretaría de Salud	Regular	PGA	2	2	-
<b>Total General</b>			<b>119</b>	<b>98</b>	<b>21</b>

Fuente: Informes de auditoría de la Contraloría, PGA 2016.

En el análisis a la determinación de los hallazgos de auditoría, se observó que existen debilidades al momento de fundamentarlos, pues carecen de contundencia, no siempre se reflejan claramente sus elementos, como son: criterio, condición, causa y efecto. Es así como de la muestra objeto de auditoría, de un total de 119 hallazgos determinados en los informes preliminares tan solo 98 quedaron en firme, es decir que 21 hallazgos tuvieron que ser retirados. Ello sin contar los hallazgos con más de una connotación, que al ser controvertidos conllevó a que fueran retiradas todas o algunas de sus tipificaciones, pues la situación encontrada no incidía en una falta disciplinaria, fiscal, penal o sancionatoria.

Ello se debe a que en algunos casos la condición no es clara o no se encuentra ajustada al criterio; en otros el criterio de auditoría no es claro o no está definida la norma transgredida; como también se observó debilidad en el análisis al determinar la posible causa y el efecto del hallazgo.

En general, las observaciones y posteriores hallazgos contenidos en los informes de auditoría no cumplen adecuadamente con los elementos característicos y requisitos con que debe contar un hallazgo, que se encuentran descritos en la *Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha* (página 48), circunstancia que afecta la calidad y la eficacia del proceso auditor.

Lo antes descrito se puede corroborar mediante los casos que se describen a manera de ejemplo en el Anexo nro.1 de este informe (*Debilidades en la configuración de los hallazgos de auditoría*).

#### 2.6.7. Análisis a la tipificación de los hallazgos de auditoría

Producto de las nueve (9) auditorías ejecutadas por PGA, resultaron los siguientes hallazgos:

**Tabla 44. Relación de hallazgos en sujetos y puntos de control**

Nº	Nombre Entidad	Nro. de hallazgos	Nro de hallazgos determinados en el informe definitivos
----	----------------	-------------------	---

		determinados en el informe preliminar	Total hallazgos determinados	Admin.	Discipl.	Penal	Fiscal	Cuantía hallazgos fiscales
Punto	SECRETARIA DE EDUCACION	5	2	1	1	0	1	6.027.840
	SECRETARIA DE SALUD	2	2	2	0	0	0	-
<b>Total Punto</b>		<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>6.027.840</b>
Sujeto	Alcaldía Municipal de Soacha	50	37	33	10	1	8	3.891.414.400
	Concejo Municipal De Soacha	17	16	15	4	0	0	-
	Curaduría 1 Urbana Soacha	*NE	*NE	9	2	0	0	-
	Curaduría 2 Urbana Soacha	*NE	*NE	15	2	0	0	-
	Empresa de Salud E.S.E del	20	19	18	7	0	3	18.026.716
	Inst. Municipal de Recreación y Deporte	16	15	13	6	1	2	163.554.570
	Personería Municipal De Soacha	9	7	6	1	0	0	-
<b>Total Sujeto</b>		<b>112</b>	<b>94</b>	<b>109</b>	<b>32</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>4.072.995.686</b>
<b>Total General</b>		<b>119</b>	<b>98</b>	<b>112</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>4.079.023.526</b>

Fuente: Formato F-21, SIREL, vigencia 2016

\*NE: corresponde a los informes no evaluados a través de la muestra, por lo que no se cuenta con los datos.

En la tabla anterior se observa que, a través de los nueve (9) procesos auditores adelantados a los sujetos y puntos de control de su jurisdicción, la Contraloría de Soacha obtuvo un resultado de 112 hallazgos administrativos, 33 disciplinarios, dos (2) penales y 14 fiscales por cuantía de \$4.079.023.526.

Partiendo de lo anterior, de la evaluación de la muestra que fuera objeto de auditoría, con ocasión a la tipificación de los hallazgos administrativos se observó lo siguiente:

**Tabla 45. Relación de hallazgos administrativos.**

vigilado	Nombre Entidad	1	2	3	4	5	6
		Nro. de hallazgos determinados en el informe preliminar	Nro. hallazgos con connotación Admin. inf. Preliminar	Diferencia de hallazgos en el informe preliminar (1-2=3)	Nro. hallazgos determinados en el informe definitivo	Nro. hallazgos con connotación Admin. inf. Definitivo	Diferencia de hallazgos en el informe definitivo (4-5=6)
Punto	Secretaria de Educación	5	3	2	2	1	1
	Secretaria de Salud	2	2	0	2	2	0
<b>Total Punto</b>		<b>7</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
Sujeto	Alcaldía Municipal de Soacha	50	44	6	37	33	4
	Concejo Municipal De Soacha	17	15	2	16	15	1
	Empresa de Salud E.S.E	20	19	1	19	18	1
	Inst. Municipal de Recreación y Deporte MRDS	16	14	2	15	13	2
	Personería Municipal De Soacha	9	8	1	7	6	1
<b>Total Sujeto</b>		<b>112</b>	<b>100</b>	<b>12</b>	<b>94</b>	<b>85</b>	<b>9</b>
<b>Total general</b>		<b>119</b>	<b>105</b>	<b>14</b>	<b>98</b>	<b>88</b>	<b>10</b>

De la tabla anterior se desprende que, de un total de hallazgos determinados en el

informe de auditoría, 119 en el preliminar y 98 en el definitivo, solo 105 y 88, respectivamente, fueron configurados como administrativos, lo que contraviene la *Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha*, numeral 4.6.1., que determina:

*“(…) Todos los hallazgos determinados por la Contraloría Municipal de Soacha, son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales, penales, disciplinarios o de otra índole y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto).”*

## 2.6.8. Análisis a los traslados de los hallazgos fiscales

Del traslado de los hallazgos fiscales se tiene:

**Tabla 46. Relación Traslados de hallazgos fiscales**

Vigilado	Nombre de la Entidad	Fecha de comunicación del informe	Fecha de traslado del hallazgo	Nº de hallazgos	Cuantía del hallazgo
Punto	Secretaría de Educación	15/11/2016	21/11/2016	1	6.027.840
<b>Total Punto</b>				<b>1</b>	<b>6.027.840</b>
Sujeto	Alcaldía Municipal de Soacha	26/08/2016	20/09/2016	8	3.891.414.400
	Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha	16/05/2016	13/06/2016	3	18.026.716
	Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Soacha IMRDS	21/10/2016	9/11/2016	2	163.554.570
<b>Total Sujeto</b>				<b>13</b>	<b>4.072.995.686</b>
<b>Total general</b>				<b>14</b>	<b>4.079.023.526</b>

Fuente: Formato F-21, SIREL, vigencia 2016

Del análisis a la información reportada, se concluye que la Contraloría ha efectuado los traslados de los hallazgos dentro de los términos establecidos, es decir *“Dentro de los dos meses siguientes a la firma y liberación del informe final...”*, numeral 5.7 *Traslado de hallazgos* de la *Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha*<sup>10</sup>.

## 2.6.9. Análisis a los beneficios del control fiscal

La Contraloría reportó haber generó tres (3) *beneficios de control fiscal* originados en desarrollo del proceso auditor con ocasión a la ejecución del Plan General de Auditorías vigencia 2016, en el cual fue evaluada la gestión de las entidades durante la vigencia 2015, como se muestra a continuación.

**Tabla 47. Informe de beneficios de control fiscal**

Vigilado	Tipo de	Descripción	Nro. de	Cuantía
----------	---------	-------------	---------	---------

<sup>10</sup> Resolución nro. 006 de enero 24 de 2013, de la CMS *“Por la cual se adopta la guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha”*

	beneficio		beneficios	
<b>Concejo Municipal de Soacha</b>	<b>Cualificable</b>	Se anexaron las consignacion como beneficio de autoria del la observación 9 por valor de \$80,262 ...	1	130.262
<b>Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Soacha IMRDS</b>	<b>Cualificable</b>	Se evidencian las respectivas consignaciones por concepto de: no realización de retenciones a tit...	1	1.264.260
<b>Personería Municipal de Soacha</b>	<b>Cualificable</b>	La Personería Municipal de Soacha reintegró la suma de UN MILLON TRESCIENTOS UN MIL CUATROCIENTOS...	1	1.301.460
<b>Total general</b>			<b>3</b>	<b>2.695.982</b>

Fuente: Formato F-21, SIREL, vigencia 2016

Es decir, de un presupuesto ejecutado de gastos de las 7 entidades vigiladas por \$419.189.364.292, durante la vigencia 2016, los beneficios del control fiscal reportados por la Contraloría ascienden a \$2.695.982,00, que proporcionalmente representan un 0,00064%.

#### 2.6.10. Control al control de la contratación

La Contraloría reportó la información relacionada con el control de la contratación realizado durante la vigencia 2016, el cual se sintetiza en la siguiente tabla:

**Tabla 48. Informe del control de la contratación**

Tipo Acción de Control	Contratos		Hallazgos					Valor H. Fiscales
	Cantidad	Valor	Admón.	Discipl	Penales	Sancio	Fiscales	
Auditoría Regular	954	42.860.477.799	51	22	2	0	11	4.079.023.526
Auditoría Especial	0	-	0	0	0	0	0	-
Función de Advertencia	0	-	0	0	0	0	0	-
Seguimiento denuncia ciudadana	0	-	0	0	0	0	0	-
<b>Totales</b>	<b>954</b>	<b>42.860.477.799</b>	<b>51</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>4.079.023.526</b>

Fuente: Formato F-21, SIREL, vigencia 2016

Se observa que la Contraloría a través del proceso de auditoría vigiló 954 contratos por valor de \$42.860.477.799. El resultado de las auditorías fue de 51 hallazgos administrativos, 22 disciplinarios, dos (2) penales y 11 fiscales.

#### 2.6.11. Análisis al control fiscal ambiental

La información correspondiente al control fiscal ambiental fue rendida por Contraloría en el formato respectivo.

##### 2.6.11.1. Proyectos ambientales

Según la información de la cuenta de la vigencia 2016, la Contraloría reportó no haber evaluado durante dicha anualidad proyectos ambientales.



### 2.6.11.2. **Actividades ambientales**

La Contraloría reporta que el Municipio de Soacha, en su calidad de entidad administradora del medio ambiente, ejecutó las siguientes actividades:

**Tabla 49. Gestión en recursos ambientales**

No	Actividades Ambientales	Objeto
1	Capacitación sobre impactos ambientales sobre los ecosistemas de humedales en el municipio de soacha	sensibilizar a la ciudadanía y específicamente a las veedurías ciudadanas sobre el cuidado y los i...
2	siembra de arboles, actividades de limpieza de la ronda del humedal neuta y sensibilización a la ...	CONMEMORACION DIA INTERNACIONAL DE LOS HUMEDALES

Fuente: Formato F-22 SIREL, Vigencia 2016.

### 2.6.11.3. **Vigilado ambiental**

La Contraloría reportó en la rendición de la cuenta 2016, tener como vigilado ambiental a la Alcaldía Municipal de Soacha como entidad sujeta a vigilancia que maneja recursos para el medio ambiente, con un presupuesto ejecutado de inversión en medio ambiente por cuantía de \$980.428.226, recurso que no fue auditado en la vigencia

### 2.6.12. **Análisis al control de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)**

Respecto al Sistema General de Participaciones -SGP, la Contraloría Municipal reportó en la cuenta de 2016 no haber efectuado auditoría a los recursos de SGP.

### 2.6.13. **Análisis al control de recursos de regalías**

La Contraloría reportó no haber auditado recursos de regalías.

### 2.6.14. **Análisis al control de recursos de patrimonio cultural**

A través de la cuenta de 2016, la Contraloría informó que el Municipio de Soacha le fue asignado un presupuesto en el tema de patrimonio cultural por valor de \$186.711.887, de los cuales no fue objeto de auditoría durante el periodo fiscal.

### 2.6.15. **Análisis al control de recursos para resguardos indígenas**

La Contraloría reportó no haber auditado recursos de resguardos indígenas.

### 2.6.16. **Análisis al control de vigencias futuras**

Durante la vigencia en estudio, la Contraloría reportó un total de seis (6) vigencias

futuras constituidas por la Alcaldía del Municipio de Soacha desde el año 2010, por un monto total autorizado de \$65.954.282.601, del cual se ha apropiado recursos por cuantía de \$5.588.835.913, lo que quiere decir que el 91,53% de las vigencias futuras están pendientes de comprometer.

Cabe resaltar que, la Contraloría informó que en la vigencia 2016 no realizó control ni de legalidad, ni de gestión y resultados en la vigencia fiscal.

#### 2.6.17. Control al control de fiducias

La Contraloría reportó en la cuenta de 2016 no haber realizado control en el tema de fiducias.

### 2.7. INDAGACIONES PRELIMINARES

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite de nueve indagaciones preliminares durante la vigencia de 2016, en cuantía de \$611.259.610.

Las indagaciones preliminares se originaron en su totalidad en los hallazgos trasladados del proceso auditor; ninguna como producto del proceso de participación ciudadana.

A su vez, las nueve indagaciones preliminares reportadas en la cuenta analizada iniciaron en la vigencia 2015, ninguna durante la vigencia 2016.

#### 2.7.1. Análisis de términos en la indagación preliminar

Confrontada la fecha de apertura de la indagación preliminar con la fecha del auto de cierre de la misma, se encuentra que el total de las nueve indagaciones reportadas se tramitaron excediendo el término legal de 6 meses de que trata el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, el cual determina que “(...) podrá ordenarse indagación preliminar por un **término máximo de seis (6) meses**, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (...)” – negrilla fuera del texto, situación que afecta el cabal cumplimiento del principio de celeridad contemplado en el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

En la siguiente tabla se presenta el detalle de la información que demuestra el exceso antes mencionado.

**Tabla 50. Indagaciones preliminares que exceden el término legal reportadas en la cuenta 2016**

Indagación N°	Fecha de Auto de Apertura	Valor Presunto Detrimento	Decisión	Fecha Decisión	Fecha Decisión - Fecha Apertura (en días)	Exceso del término (en días)
009-2015	19/10/2015	70.000	AP : Apertura de proceso	20/05/2016	214	34
008-2015	6/10/2015	141.800	A1 : Archivo por Improcedencia	2/06/2016	240	60
007-2015	7/09/2015	0	A1 : Archivo por Improcedencia	11/05/2016	247	67
006-2015	18/08/2015	9.680.586	A1 : Archivo por Improcedencia	2/06/2016	289	109
005-2015	30/07/2015	748.481	AP : Apertura de proceso	23/05/2016	298	118
004-2015	30/07/2015	573.860.300	AP : Apertura de proceso	9/06/2016	315	135
003-2015	24/07/2015	0	A1 : Archivo por Improcedencia	8/03/2016	228	48
002-2015	9/07/2015	0	A1 : Archivo por Improcedencia	9/06/2016	336	156
001-2015	27/01/2015	26.758.443	AP : Apertura de proceso	20/05/2016	479	299

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-16

### 2.7.2. Estado de las indagaciones preliminares

Así mismo, se analizó el estado de las indagaciones preliminares, con corte a 31 de diciembre de 2016, cuyo resultado se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 51. Estado de las indagaciones preliminares reportadas en la cuenta 2015**

Estado de las indagaciones preliminares	N°	% partic.	Valor	% partic.
Con archivo por Improcedencia	5	55,56%	9.822.386	1,61%
Con archivo por Caducidad	0	0,00%	0	0,00%
Con archivo por Pago	0	0,00%	0	0,00%
Con apertura de proceso de responsabilidad fiscal	4	44,44%	601.437.224	98,39%
En trámite a 31 de diciembre de 2016	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>	<b>9</b>	<b>100,00%</b>	<b>611.259.610</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-16

De esta información se destaca que durante la vigencia 2016 el 55,56% de las indagaciones preliminares, cuya cuantía representó el 1,61%, fue archivado por improcedencia; el 44,44% de las indagaciones, con el 98,39% de la cuantía, dio paso a la apertura de procesos de responsabilidad fiscal; y ninguna quedó en trámite al cierre de la vigencia.

### 2.7.3. Análisis de la caducidad de la acción fiscal

De acuerdo a lo normado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, se evidenció que la Contraloría, por el paso del tiempo, en ninguno de los casos perdió la oportunidad y la competencia para investigar fiscalmente los hechos generadores de presuntos detrimentos patrimoniales, pues en ninguno operó la caducidad de la acción fiscal al no haber transcurrido más de 5 años desde la ocurrencia del hecho generador del presunto daño.

## 2.8. PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

### 2.8.1. Generalidades del proceso de responsabilidad fiscal

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite durante la vigencia de 2016 de 72 procesos de responsabilidad fiscal por cuantía de \$26.383.770.484, así: 39 procesos ordinarios en cuantía de \$25.279.503.274, y 33 procesos verbales por valor de \$1.104.267.210.

### 2.8.2. Origen de los procesos (ordinarios y verbales)

A continuación se presenta la distribución de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal tramitados durante la vigencia 2016 de acuerdo al origen de los mismos.

**Tabla 52. Origen de los procesos de responsabilidad fiscal ordinarios reportados en la cuenta 2016**

Origen	Nº	% partic.	Cuantía	% partic.
Denuncia ciudadana	2	5,13%	486.217.450	1,92%
Revisión de Cuentas	0	0,00%	0	0,00%
Proceso Auditor	37	94,87%	24.793.285.824	98,08%
Indagación preliminar	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>	<b>39</b>	<b>100,00%</b>	<b>25.279.503.274</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-17

Como se evidencia en la tabla anterior, los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal que tramitó la Contraloría durante la vigencia 2016 primordialmente tuvieron origen en los hallazgos del proceso auditor; solo dos se originaron en denuncias ciudadanas, ninguno por revisión de cuenta o indagación preliminar.

Es importante en este punto resaltar que el carácter técnico calificado, tanto del proceso auditor como de la indagación preliminar, supone un alto grado de certeza sobre la existencia del daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, como quiera que, a la luz de los presupuestos establecidos en el artículo 40 de la Ley 610 de 2000, al momento de la apertura de los procesos ya deben encontrarse establecidos estos elementos de la responsabilidad fiscal; más aún en los procesos verbales que deben iniciarse bajo las exigencias establecidas en el artículo 48 de la misma norma, cuando al momento de la imputación de responsabilidad fiscal el daño debe estar objetivamente demostrado y existir medios probatorios que comprometan la responsabilidad fiscal de los implicados.

A su vez, los 33 procesos verbales de responsabilidad fiscal tramitados durante la vigencia 2016 se originaron por hallazgos del proceso auditor; ninguno por denuncia ciudadana, revisión de cuenta o indagación preliminar.

Este análisis permite concluir que el mayor insumo del proceso de responsabilidad fiscal de la Contraloría de Soacha está en el proceso misional interno de auditoría.

### 2.8.2.1. **Análisis de la antigüedad de los procesos (ordinarios y verbales)**

La antigüedad de los procesos ordinarios se detalla en la siguiente tabla según la información reportada, con corte al 31 de diciembre de 2016.

**Tabla 53. Antigüedad de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal reportados en la cuenta 2016**

Año de apertura del proceso	Antigüedad de los procesos	Nº de procesos	% Partic.	Cuantía	% Partic.
2011	Entre 5 y 6 años	11	28,21%	16.894.823.105	66,83%
2012	Entre 4 y 5 años	24	61,54%	7.804.841.313	30,87%
2013	Entre 3 y 4 años	1	2,56%	319.694.506	1,26%
2014	Entre 2 y 3 años	1	2,56%	258.217.450	1,02%
2015	Entre 1 y 2 años	2	5,13%	1.926.900	0,01%
2016	Menos de 1 año	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>		<b>39</b>	<b>100,00%</b>	<b>25.279.503.274</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-17

De estas cifras se concluye que 36 procesos, que representan el 92,31% del total de procesos ordinarios, cuya cuantía asciende a \$25.019.358.924, equivalente al 98,97% del valor total del presunto detrimento patrimonial del Municipio investigado por este procedimiento, estuvo durante la vigencia en riesgo de prescripción al superar en su trámite los 3 años, a pesar que algunos de ellos fueron terminados antes de llegar al límite del término legal de 5 años – artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Los once procesos de 2011 se decidieron meses o días antes de la prescripción, un fallo con responsabilidad fiscal y diez archivos por no mérito.

Adicionalmente, a continuación se muestra la antigüedad de los 26 procesos ordinarios que al cierre de la vigencia 2016 aún no cuentan con decisión de imputación o archivo.

**Tabla 54. Antigüedad de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal de la cuenta 2016 que aún no cuentan con auto de imputación o archivo**

Año de apertura del proceso	Antigüedad de los procesos	Nº de procesos	% Partic.	Cuantía	% Partic.
2011	Entre 5 y 6 años	0	0,00%	0	0,00%
2012	Entre 4 y 5 años	22	84,62%	7.802.726.321	93,08%
2013	Entre 3 y 4 años	1	3,85%	319.694.506	3,81%
2014	Entre 2 y 3 años	1	3,85%	258.217.450	3,08%
2015	Entre 1 y 2 años	2	7,69%	1.926.900	0,02%
2016	Menos de 1 año	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>		<b>26</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.382.565.177</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-17

Lo anterior significa que de los 26 procesos ordinarios que aún no cuentan con auto de imputación o archivo, es decir, que todavía se encuentran en su etapa de inicio, 23

procesos, equivalentes al 88,46%, por \$8.122.420.827, que representan el 96,90% de la cuantía, llevan más de 3 años en trámite sin que se llegue a su imputación o archivo, situando dichos procesos en un alto riesgo de prescripción al haberse agotado ya más del 60% del tiempo máximo otorgado por la ley para adelantar y culminar los procesos.

Como se aprecia, 22 de estos procesos, iniciados en el 2012, próximos a prescribir en la vigencia 2017, sin contar siquiera con la imputación, por el paso del tiempo ya no tendrán posibilidad de determinarse en ellos la responsabilidad fiscal, culminando probablemente en archivo por no mérito para no finalizarlos por prescripción, provocando de esta manera la imposibilidad de recuperación del daño fiscal sufrido, tal como sucedió con los de 2011 ya analizados.

En cuanto a los 33 procesos verbales, existe riesgo de prescripción en dos de ellos para la vigencia analizada por valor de \$13.632.800; su antigüedad es la siguiente.

**Tabla 55. Antigüedad de los procesos verbales de responsabilidad fiscal reportados en la cuenta 2016**

Año de apertura del proceso	Antigüedad de los procesos	Nº de procesos	% Partic.	Cuantía	% Partic.
2012	Entre 4 y 5 años	0	0,00%	0	0,00%
2013	Entre 3 y 4 años	2	6,06%	13.632.800	1,23%
2014	Entre 2 y 3 años	5	15,15%	18.328.573	1,66%
2015	Entre 1 y 2 años	8	24,24%	437.502.982	39,62%
2016	Menos de 1 año	18	54,55%	634.802.855	57,49%
<b>Totales</b>		<b>33</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.104.267.210</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-17

Como bien se sabe la Ley 1474 de 2011 dictó normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, para lo cual de manera especial introdujo medidas para fortalecer la eficiencia y eficacia del control fiscal, primordialmente adoptando para ese fin el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal.

La información de la tabla anterior demuestra como en la última vigencia – 2016, la Contraloría Municipal de Soacha dio prelación a la apertura de procesos de responsabilidad fiscal por el procedimiento verbal, el cual es más expedito y célere que el procedimiento ordinario. En 2016, por el procedimiento verbal abrió 18 procesos en cuantía de \$634.802.855; en cambio, a través del procedimiento ordinario no inició en dicha vigencia ningún proceso.

#### 2.8.2.2. **Análisis del estado actual de los procesos (ordinarios y verbales)**

De acuerdo con el estado actual de los procesos según la rendición de la cuenta, los

siguientes son los resultados del proceso de responsabilidad fiscal de la Contraloría Municipal de Soacha, conforme al grado de avance en el trámite procesal a 31 de diciembre de 2016.

**Tabla 56. Estado de los procesos de responsabilidad fiscal reportados en la cuenta 2016, a diciembre 31**

<b>PROCESOS ORDINARIOS</b>				
<b>Estado de los procesos</b>	<b>Nº de procesos</b>	<b>% Partic.</b>	<b>Valor</b>	<b>% Partic.</b>
Total procesos reportados	39	100,00%	25.279.503.274	100,00%
En trámite antes de imputación o archivo	26	66,67%	8.382.565.177	33,16%
En trámite con imputación antes de fallo	0	0,00%	0	0,00%
En trámite con fallo con responsabilidad fiscal decidiendo recursos	0	0,00%	0	0,00%
En trámite decidiendo en grado de consulta	0	0,00%	0	0,00%
En trámite afectado por caducidad	0	0,00%	0	0,00%
En trámite afectado por prescripción	0	0,00%	0	0,00%
Archivo ejecutoriado por no mérito	12	30,77%	16.866.950.097	66,72%
Archivo ejecutoriado por caducidad	0	0,00%	0	0,00%
Archivo ejecutoriado por prescripción	0	0,00%	0	0,00%
Archivo por pago o resarcimiento	0	0,00%	0	0,00%
Con fallo sin responsabilidad fiscal ejecutoriado	0	0,00%	0	0,00%
Con fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado	1	2,56%	31.777.647	0,13%
Adecuados al procedimiento verbal	0	0,00%	0	0,00%
Acumulados a otro proceso durante la vigencia	0	0,00%	0	0,00%
Trasladados a otra entidad durante la vigencia	0	0,00%	0	0,00%
<b>PROCESOS VERBALES</b>				
<b>Estado de los procesos</b>	<b>Nº de procesos</b>	<b>% Partic.</b>	<b>Valor</b>	<b>% Partic.</b>
Total procesos reportados	33	100,00%	1.104.267.210	100,00%
En trámite con imputación y previo a la audiencia de descargos	16	48,48%	270.052.912	24,46%
En trámite en audiencia de descargos	2	6,06%	5.859.288	0,53%
En trámite en audiencia de decisión	2	6,06%	6.812.750	0,62%
En trámite con fallo con responsabilidad fiscal decidiendo recursos	0	0,00%	0	0,00%
En trámite decidiendo en grado de consulta	3	9,09%	5.015.530	0,45%
En trámite afectado por caducidad	0	0,00%	0	0,00%
En trámite afectado por prescripción	0	0,00%	0	0,00%
Archivo ejecutoriado por no mérito	0	0,00%	0	0,00%
Archivo ejecutoriado por caducidad	0	0,00%	0	0,00%
Archivo ejecutoriado por prescripción	0	0,00%	0	0,00%
Archivo por pago o resarcimiento	1	3,03%	70.000	0,01%
Con fallo sin responsabilidad fiscal ejecutoriado	8	24,24%	814.488.348	73,76%
Con fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado	1	3,03%	2.206.701	0,20%
Adecuados al procedimiento verbal	0	0,00%	0	0,00%

Acumulados a otro proceso durante la vigencia	0	0,00%	0	0,00%
Trasladados a otra entidad durante la vigencia	0	0,00%	0	0,00%

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-17

El anterior análisis muestra principalmente como del total de procesos ordinarios (39), la mayoría se encuentra en trámite dentro de la etapa probatoria inicial antes de imputación o archivo (66,67% de los procesos y 33,16% de la cuantía); con archivo ejecutoriado por no mérito el 30,77% de los procesos, equivalentes al 66,72% de la cuantía; no hubo archivos por caducidad o prescripción o por pago; no hubo fallos sin responsabilidad fiscal; y solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, equivalente al 0,13% de la cuantía.

En cuanto a los procesos verbales, se destaca principalmente que el 48,48% de ellos, equivalente al 24,46% de la cuantía total de verbales, estaban en trámite con imputación y previo a la audiencia de descargos; el 24,24% de procesos, equivalente al 73,76% de la cuantía total, terminaron con fallo sin responsabilidad; solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, equivalente al 0,20% de la cuantía total; y un archivo por pago que representa el 0,01% de la cuantía total de verbales.

Teniendo en cuenta las cifras tanto de procesos ordinarios como verbales, se puede concluir que por cada \$10.000, de detrimento del patrimonio público que investiga la Contraloría Municipal de Soacha, solo existe la expectativa de alcanzar una recuperación máxima de \$13.

La situación descrita riñe con los principios constitucionales de economía, eficiencia, celeridad y principalmente con el de eficacia y el objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

### 2.8.3. **Análisis de la ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la acción fiscal (ordinarios y verbales)**

Del análisis a la cuenta de 2016 no se evidenciaron casos donde haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción fiscal.

### 2.8.4. **Análisis de la prescripción de la responsabilidad fiscal (ordinarios y verbales)**



Del análisis a la cuenta de 2016 no se evidenciaron casos donde haya operado el fenómeno de la prescripción de la responsabilidad fiscal, puesto que antes de que ello ocurra, por lo general, se archivan los procesos por no mérito, tal como se mostró antes en este capítulo.

## 2.9. PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite de 39 procesos administrativos sancionatorios durante la vigencia de 2016, con sanción de multa en primera instancia en cuantía de \$1.544.391, respecto de aquellos procesos que ya cuentan con ella.

### 2.9.1. Análisis de la antigüedad de los procesos

La antigüedad de los procesos administrativos sancionatorios se detalla en la siguiente tabla según la información reportada, con corte al 31 de diciembre de 2016.

**Tabla 57. Antigüedad de los procesos administrativos sancionatorios reportados en la cuenta 2016**

Antigüedad de los procesos	Nº	% partic.	Valor	% partic.
Procesos iniciados en 2012	0	0,00%	0	0,00%
Procesos iniciados en 2013	0	0,00%	0	0,00%
Procesos iniciados en 2014	7	17,95%	1.544.391	100,00%
Procesos iniciados en 2015	4	10,26%	0	0,00%
Procesos iniciados en 2016	28	71,79%	0	0,00%
<b>Totales</b>	<b>39</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.544.391</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-19

### 2.9.2. Estado de los procesos administrativos sancionatorios

Se analizó el estado de los procesos sancionatorios, con corte a 31 de diciembre de 2016, cuyo resultado se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 58. Estado de los procesos administrativos sancionatorios reportados en la cuenta 2016**

Estado al cierre de la vigencia	Nº	% partic.	Valor sanción 1a. Decisión	% partic.	Valor sanción definitiva	% partic.	Nº traslados a coactiva	% partic.	Valor traslados a coactiva	% partic.
En trámite	31	79,49%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Con decisión de archivo sin ejecutoria	1	2,56%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Con archivo ejecutoriado	6	15,38%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Con decisión de sanción sin ejecutoria	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%

Con sanción ejecutoriada	1	2,56%	1.544.391	100,00%	1.544.391	100,00%	1	100,00%	1.544.391	100,00%
<b>Totales</b>	<b>39</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.544.391</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.544.391</b>	<b>100,00%</b>	<b>1</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.544.391</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-19

De esta información se destaca que al cierre de la vigencia 2016 el 79,49% de los procesos se encontraba en trámite, el 17,95% con decisión de archivo y solo el 2,56% contaba con decisión de sanción de multa ejecutoriada.

La tabla anterior muestra como el único proceso administrativo sancionatorio reportado en la cuenta 2016 con decisión de sanción de multa ejecutoriada fue trasladado para cobro coactivo.

### 2.9.3. Análisis de la caducidad de la facultad sancionatoria

De acuerdo con lo reportado por la Contraloría, se observó que en el proceso administrativo sancionatorio 005-2014 reportado en la cuenta de 2016, transcurrieron más de tres años a partir de la fecha de los hechos – 19/11/2013, sin que se hubiera expedido y notificado la correspondiente decisión. De manera posterior, el 01/12/2016 se expidió la decisión de archivo del proceso, la cual se notificó el 02/12/2016. De esta forma se configuró para ese caso el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, como quiera que se superó el término legal de tres años de que trata el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 (vigente a partir del 02/07/2012), que establece:

**“ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.”

### 2.10. PROCESOS DE JURISDICCIÓN COACTIVA

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite de doce (12) procesos de jurisdicción coactiva durante la vigencia de 2016, en cuantía de \$479.576.243.

#### 2.10.1. Análisis de la antigüedad de los procesos

La antigüedad de estos procesos se detalla en la siguiente tabla de acuerdo con la información reportada, con corte al 31 de diciembre de 2016.

**Tabla 59. Antigüedad de los procesos de jurisdicción coactiva reportados en la cuenta 2016**

Año de apertura del proceso	Antigüedad de los procesos	Nº de procesos	% Partic.	Valor	% Partic.
2009	Entre 7 y 8 años	1	8,33%	6.128.926	1,28%
2010	Entre 6 y 7 años	3	25,00%	50.626.286	10,56%
2011	Entre 5 y 6 años	3	25,00%	390.786.190	81,49%
2012	Entre 4 y 5 años	2	16,67%	23.219.896	4,84%
2013	Entre 3 y 4 años	2	16,67%	7.270.554	1,52%
2014	Entre 2 y 3 años	0	0,00%	0	0,00%
2015	Entre 1 y 2 años	0	0,00%	0	0,00%
2016	Menos de 1 año	1	8,33%	1.544.391	0,32%
<b>Totales</b>		<b>12</b>	<b>100,00%</b>	<b>479.576.243</b>	<b>100,00%</b>
Más de 3 años		11	91,67%	478.031.852	99,68%
Más de 5 años		7	58,33%	447.541.402	93,32%

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-18

Como se observa, a 31 de diciembre de 2016, el 91,67% de los procesos y el 99,68% del monto de la cartera supera los tres años en el trámite de cobro, situación que la convierte en una cartera de difícil recaudo, donde la mayor concentración está en procesos entre 5 y 6 años en su trámite con el 81,49% del valor; a su vez en los últimos tres años solo hay un proceso cuya cuantía solo representa el 0,32% de la cartera. La anterior situación afecta el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

### 2.10.2. Análisis de la gestión de cobro

A continuación se muestra el análisis de la gestión de cobro realizada a través del decreto y práctica de medidas cautelares, acuerdos de pago, remate de bienes, ejecución de garantías, incluido el recaudo por pago voluntario.

### 2.10.3. Decreto y práctica de medidas cautelares

Conforme a lo reportado por la Contraloría en la cuenta de 2016, de los doce (12) procesos coactivos adelantados, en ocho (8) se han practicado medidas cautelares para una cobertura del 66,67% del total de procesos coactivos. Como quiera que en lo posible las medidas cautelares deben superar el monto del proceso para efecto de lograr la recuperación del total del capital más los intereses que se generen, es necesario restar en cada proceso ese excedente para determinar el valor real del capital que está cubierto con medidas cautelares, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 60. Medidas cautelares practicadas en los procesos de jurisdicción coactiva reportados en la cuenta 2016**

MEDIDAS CAUTELARES				Reportadas en la cuenta		Reportadas menos valor en exceso	
Año de apertura del proceso	Antigüedad de los procesos	Nº de procesos	% Partic.	Valor	% Partic.	Valor	% Partic.
2009	Entre 7 y 8 años	1	12,50%	7.366.218	1,57%	6.128.926	1,32%
2010	Entre 6 y 7 años	3	37,50%	53.318.772	11,39%	50.626.286	10,91%
2011	Entre 5 y 6 años	3	37,50%	390.786.190	83,51%	390.786.190	84,21%
2012	Entre 4 y 5 años	1	12,50%	16.504.105	3,53%	16.504.105	3,56%
2013	Entre 3 y 4 años	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2014	Entre 2 y 3 años	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2015	Entre 1 y 2 años	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2016	Menos de 1 año	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>		<b>8</b>	<b>100,00%</b>	<b>467.975.285</b>	<b>100,00%</b>	<b>464.045.507</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-18

Como se aprecia, al restar de los \$467.975.285, el exceso de las medidas cautelares, el capital neto cubierto o amparado con dichas medidas es de \$464.045.507, que equivale al 96,76% del capital total.

### 2.10.3.1. Acuerdos de pago

A continuación se presenta la información referente al valor recuperado por los acuerdos de pago celebrados dentro de los procesos coactivos reportados en la cuenta.

**Tabla 61. Acuerdos de pago en los procesos de jurisdicción coactiva reportados en la cuenta 2016**

Año de apertura del proceso	Antigüedad de los procesos	Nº de procesos	% Partic.	Valor	% Partic.
2009	Entre 7 y 8 años	0	0,00%	0	0,00%
2010	Entre 6 y 7 años	0	0,00%	0	0,00%
2011	Entre 5 y 6 años	0	0,00%	0	0,00%
2012	Entre 4 y 5 años	0	0,00%	0	0,00%
2013	Entre 3 y 4 años	1	100,00%	2.793.360	100,00%
2014	Entre 2 y 3 años	0	0,00%	0	0,00%
2015	Entre 1 y 2 años	0	0,00%	0	0,00%
2016	Menos de 1 año	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>		<b>1</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.793.360</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-18

La anterior tabla evidencia que en solo un proceso se ha celebrado acuerdo de pago con los deudores, equivalente al 8,33% del total de procesos coactivos, donde dicho

acuerdo ha representado una recuperación del 0,58% de la cartera.

### 2.10.3.2. **Remate de bienes**

Conforme a lo reportado por la Contraloría en la cuenta de 2016, en los procesos coactivos adelantados no se ha recuperado cartera fruto del remate de bienes, a pesar de existir en ocho (8) de ellos medidas cautelares practicadas por valor de \$467.975.285, con una cobertura neta del 96,76% del capital total, lo que demuestra una deficiente gestión de la Contraloría en este aspecto del cobro coactivo.

### 2.10.3.3. **Ejecución de garantías**

Conforme a lo reportado por la Contraloría en la cuenta de 2016, en los procesos coactivos adelantados no se ha recuperado cartera como resultado de la ejecución de garantías.

### 2.10.3.4. **Pago voluntario**

A continuación se muestra la recuperación de la cartera a través del pago voluntario de los deudores que, con corte a 31 de diciembre de 2016, se había efectuado en dos (2) procesos coactivos por la suma de \$19.600.604, equivalente al 16,67% del total de procesos y al 4,09% del total de la cartera.

**Tabla 62. Pago voluntario en los procesos de jurisdicción coactiva reportados en la cuenta 2016**

Año de apertura del proceso	Antigüedad de los procesos	Nº de procesos	% Partic.	Valor	% Partic.
2009	Entre 7 y 8 años	0	0,00%	0	0,00%
2010	Entre 6 y 7 años	0	0,00%	0	0,00%
2011	Entre 5 y 6 años	1	50,00%	2.886.500	14,73%
2012	Entre 4 y 5 años	1	50,00%	16.714.104	85,27%
2013	Entre 3 y 4 años	0	0,00%	0	0,00%
2014	Entre 2 y 3 años	0	0,00%	0	0,00%
2015	Entre 1 y 2 años	0	0,00%	0	0,00%
2016	Menos de 1 año	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>		<b>2</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.600.604</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-18

A su vez, la anterior información muestra como la recuperación de cartera a través del pago voluntario de los deudores está concentrada en procesos de más de cuatro años de trámite, pues en los procesos de las últimas cuatro vigencias no ha recuperado cartera por esta modalidad.

#### 2.10.4. Procesos terminados durante la vigencia

Conforme a lo reportado, durante la vigencia 2016, la Contraloría no terminó ningún proceso por pago, lo que sumado a todo el análisis ya mencionado evidencia una deficiente gestión de la Contraloría en el cobro coactivo.

#### 2.10.5. Análisis del recaudo de la cartera

En la siguiente tabla se muestran los resultados del recaudo efectuado en los doce (12) procesos coactivos reportados por la Contraloría en la cuenta de la vigencia 2016, con corte a 31 de diciembre.

**Tabla 63. Recaudo en los procesos de jurisdicción coactiva reportados en la cuenta 2016**

Año de apertura del proceso	Antigüedad de los procesos	Total cartera procesos coactivos		Valor recaudado durante el proceso		Valor recaudado durante la vigencia 2016	
		Valor	% Partic.	Valor	% Recaudo	Valor	% Recaudo
2009	Entre 7 y 8 años	6.128.926	1,28%	0	0,00%	0	0,00%
2010	Entre 6 y 7 años	50.626.286	10,56%	0	0,00%	0	0,00%
2011	Entre 5 y 6 años	390.786.190	81,49%	2.886.500	0,60%	0	0,00%
2012	Entre 4 y 5 años	23.219.896	4,84%	16.714.104	3,49%	0	0,00%
2013	Entre 3 y 4 años	7.270.554	1,52%	2.793.360	0,58%	0	0,00%
2014	Entre 2 y 3 años	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2015	Entre 1 y 2 años	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2016	Menos de 1 año	1.544.391	0,32%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>		<b>479.576.243</b>	<b>100,00%</b>	<b>22.393.964</b>	<b>4,67%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-18

Los anteriores datos reflejan que del total de la cartera de los doce procesos coactivos tramitados durante la vigencia 2016, se ha recaudado un monto de \$22.393.964, equivalente al 4,67% del total, de donde el 0% se ha recuperado por el remate de bienes, el 0% por ejecución de garantías, el 0,58% por acuerdos de pago y el 4,09% por pago voluntario. Durante la vigencia 2016, no hubo recuperación de cartera, ni parcial ni total.

Respecto de la cartera más antigua (11 procesos con más de 3 años por cuantía de \$478.031.852, que representa el 99,68% del total), se han recaudado \$22.393.964, que equivalen al 4,68% de esa cartera antigua y al 4,67% del total de la cartera. Esto significa que de la cartera antigua, a 31 de diciembre de 2016, continuó pendiente de recuperación la suma de \$455.637.888, que representa el 95,32% del total de esa cartera.

De igual forma, a 31 de diciembre de 2016, quedó pendiente la recuperación de \$457.182.279, suma equivalente al 95,33% del total de la cartera gestionada durante esa vigencia, lo que sumado al anterior análisis evidencia unos resultados deficientes del proceso coactivo adelantado por la Contraloría.

La anterior situación afecta el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

## 2.11. GESTION MACROFISCAL

Conforme a lo evidenciado, respecto a la gestión macrofiscal de la Contraloría Municipal de Soacha durante la vigencia 2016, se pudo observar lo siguiente:

### 2.11.1. Informes sobre deuda pública

La Contraloría Municipal de Soacha emitió Informe de las Finanzas Públicas del Municipio de Soacha de la vigencia 2015 al Consejo del Municipio el día 30 de junio de 2016 dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993, que establece *“Artículo 38 El contralor General de la Republica deberá presentar a consideración de La Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, a más tardar el 31 de julio, la cuenta general del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal”* (Negrilla fuera de texto), norma que le es aplicable al contralor municipal en virtud de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, donde se destaca que los créditos de deuda pública con entidades financieras (Alianza Fiduciaria, Banco de Bogotá y Bancolombia) ascienden a \$51.040.255 miles, presentando un incremento con respecto al año 2014 de \$24.651.301 miles, equivalente a un 48.30%.

### 2.11.2. Informes del estado de los recursos naturales y del medio ambiente

La Contraloría Municipal de Soacha con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 7 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, presentó el *“Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente del Municipio de Soacha”* correspondiente a la vigencia fiscal 2016 al Consejo Municipal el día 29 de Julio de 2016.

Para el logro del objetivo estratégico: *“Control Fiscal como Expresión del Interés General”*, se plantearon dos análisis alrededor de la gestión ambiental del Municipio y acerca de la construcción de una línea base del estado de los recursos naturales y el ambiente en el municipio.

Los principales temas tratados en el informe corresponden a la administración y manejo de riesgos con respecto a temas como: gestión del aire, el ruido ambiental, la gestión de los ecosistemas estratégicos, así como la fauna, flora y recursos hídricos del Municipio.

Como resultado del informe, la Contraloría emitió conclusiones técnicas con respecto al desarrollo ambiental, económico, cultural y social del Municipio de Soacha, las cuales se fundamentaron en las políticas existentes y acciones a nivel institucional, nacional, regional y local.

## 2.12. PROCESO CONTROVERSIAS JUDICIALES

La Contraloría Municipal de Soacha reportó en la cuenta el trámite de cuatro (4) controversias judiciales durante la vigencia de 2016, en cuantía de \$32.229.409.

Las controversias se clasifican por tipo de acción judicial o medio de control, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 64. Controversias judiciales por tipo de acción o medio de control reportadas en la cuenta 2016**

TIPO DE ACCION JUDICIAL O MEDIO DE CONTROL	N°	% partic.	Cuantía	% partic.
Nulidad simple	1	25,00%	0	0,00%
Nulidad y Restablecimiento del Derecho	2	50,00%	32.229.409	100,00%
Reparación directa	0	0,00%	0	0,00%
Acción popular	1	25,00%	0	0,00%
Controversia contractual	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>	<b>4</b>	<b>100,00%</b>	<b>32.229.409</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-23

A su vez, las cuatro controversias reportadas en la cuenta analizada iniciaron en distintas vigencias, así:

**Tabla 65. Antigüedad de las controversias judiciales reportadas en la cuenta 2016**

Vigencia	Antigüedad	N°	% partic.	Cuantía	% partic.
2010	Entre 6 y 7 años	1	25,00%	0	0,00%
2011	Entre 5 y 6 años	1	25,00%	0	0,00%
2012	Entre 4 y 5 años	0	0,00%	0	0,00%
2013	Entre 3 y 4 años	0	0,00%	0	0,00%
2014	Entre 2 y 3 años	1	25,00%	18.392.426	57,07%
2015	Entre 1 y 2 años	1	25,00%	13.836.983	42,93%
2016	Menos de 1 año	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>		<b>4</b>	<b>100,00%</b>	<b>32.229.409</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-23

Como se aprecia, las controversias más recientes corresponden a las dos acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, producto de demandas de fallos de responsabilidad fiscal.

Tal como lo reporta la Contraloría, las controversias se clasifican de la siguiente



forma, según su estado a 31 de diciembre de 2016.

**Tabla 66. Estado a 31 de diciembre de 2016 de las controversias judiciales reportadas en la cuenta 2016**

Estado de las controversias	N°	% partic.	Cuantía	% partic.
Traslado para contestación de la demanda	0	0,00%	0	0,00%
En etapa probatoria primera instancia	1	25,00%	18.392.426	57,07%
En alegatos de conclusión de primera instancia	1	25,00%	13.836.983	42,93%
Para sentencia de primera instancia	0	0,00%	0	0,00%
Interposición de recursos contra fallo de primera instancia	0	0,00%	0	0,00%
En alegatos de conclusión de segunda instancia	0	0,00%	0	0,00%
Para sentencia de segunda instancia	2	50,00%	0	0,00%
<b>Totales</b>	<b>4</b>	<b>100,00%</b>	<b>32.229.409</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-23

En las cuatro controversias reportadas la Contraloría es la parte demandada. Se destaca que las controversias que se encuentran para sentencia de segunda instancia son las más antiguas y correspondientes a la de nulidad simple y la acción popular.

## 2.13. PROCESO DE TALENTO HUMANO

### 2.13.1. Análisis de la conformación de la planta de personal

De conformidad con el Acuerdo Municipal número 13 de fecha 28 de julio 2014, por el cual “se modifica la estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias, se modifica su planta de personal y se ajustan el sistema de nomenclatura y los grados de escala salarial de la planta de personal y se dictan otras disposiciones”, la conformación de la planta de personal de la Contraloría Municipal de Soacha está determinada en veinte (20) cargos y la planta ocupada al 31 de diciembre de 2016 fue del 100%, tal como se ilustra a continuación:

**Tabla 67. Planta ocupada vigencia 2016.**

Denominación del Nivel	Planta autorizada	Total planta ocupada	% de ocupación
Asistencial	2	2	10%
Técnico	6	6	30%
Profesional	5	5	25%
Asesor	1	1	5%
Directivo	6	6	30%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fuente: SIREL formato F-14 vigencia 2016.

De acuerdo al tipo de nombramiento, la planta de personal la conforma el Contralor Municipal y un asesor de control interno como funcionarios de periodo; 11 funcionarios de libre nombramiento y remoción; 5 en carrera administrativa; y 2 en provisionalidad, tal como se refleja en la siguiente tabla:

**Tabla 68. Planta por tipo de nombramiento y nivel vigencia 2016.**

Denominación del Nivel	De periodo	Libre nombramiento	En carrera administrativa	Provisionalidad	Planta temporal	Total Funcionarios	% Planta ocupada
Asistencial	0	1	1	0	0	2	10%
Técnico	0	0	4	2	0	6	30%
Profesional	0	5	0	0	0	5	25%
Asesor	1	0	0	0	0	1	5%
Directivo	1	5	0	0	0	6	30%
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>
<b>Total participación %</b>	<b>10%</b>	<b>55%</b>	<b>25%</b>	<b>10%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: SIREL formato F-14 vigencia 2016

Como se aprecia, la mayoría de la planta de personal es de libre nombramiento y remoción con 11 cargos equivalente al 55% de la planta; seguido por personal de carrera administrativa con 5 cargos con una participación del 25% de la planta; personal de periodo y provisionalidad con 2 cargos cada uno, con una participación del 10%, respectivamente; y no se ha vinculado personal temporal, para un total de 20 cargos.

Los 11 funcionarios nombrados como de libre nombramiento y remoción, se encuentran distribuidos así:

**Tabla 69. Funcionarios por nivel vigencia 2016 libre nombramiento y remoción**

No	CARGO	CODIGO	GRADO	TIPO DE NOMBRAMIENTO
<b>DESPACHO DEL CONTRALOR</b>				
1	Secretaria Ejecutiva	425	4	Libre nombramiento y remoción
<b>DESPACHO SUBCONTRALOR</b>				
2	Subcontralor	35	5	Libre nombramiento y remoción
3	Profesional Universitario	219	4	Libre nombramiento y remoción
<b>DIRECCIÓN INFRAESTRUCTURA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>				
4	Directora Infraestructura y Participación Ciudadana	9	2	Libre nombramiento y remoción
<b>DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA</b>				
5	Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva	9	4	Libre nombramiento y remoción
6	Profesional Universitario	219	4	Libre nombramiento y remoción
7	Profesional Universitario	219	4	Libre nombramiento y remoción
<b>DIRECCIÓN DE CONTROL FISCAL</b>				
8	Directora de Control Fiscal	9	2	Libre nombramiento y remoción
9	Profesional Universitario	219	4	Libre nombramiento y remoción
10	Profesional Universitario	219	4	Libre nombramiento y remoción
<b>DIRECCIÓN FINANCIERA</b>				
11	Director Financiero	9	2	Libre nombramiento y remoción

Fuente: Archivo soporte planta de personal Formato F-14 Talento Humano 2016.

Los 5 funcionarios de carrera administrativa, se encuentran distribuidos así:

**Tabla 70. Funcionarios por nivel vigencia 2016 de carrera administrativa**

No	CARGO	CODIGO	GRADO	TIPO DE NOMBRAMIENTO
<b>DESPACHO SUBCONTRALOR</b>				
1	Auxiliar Administrativo	407	3	Carrera Administrativa
<b>DIRECCIÓN INFRAESTRUCTURA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>				
2	Técnico Operativo	314	1	Carrera Administrativa
<b>DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA</b>				
3	Técnico Operativo	314	2	Carrera Administrativa
<b>DIRECCIÓN DE CONTROL FISCAL</b>				
4	Técnico Operativo	314	3	Carrera Administrativa
<b>DIRECCIÓN FINANCIERA</b>				
5	Técnico	314	3	Carrera Administrativa

Fuente: Archivo soporte planta de personal Formato F-14 Talento Humano 2016.

Los dos funcionarios en provisionalidad se ubican en nivel técnico operativo en la Dirección de Control Fiscal.

La siguiente relación da cuenta de la conformación de la planta de personal al cierre de la vigencia 2016.

**Tabla 71. Funcionarios por nivel vigencia 2016.**

Denominación del Nivel	Información al 31 de diciembre de la vigencia										Información durante la vigencia sin incluir plantas temporales	
	Periodo	Nombramiento	Administrativa	Provisionalidad	Temporal	Funcionarios	Autorizada	Misional	Administrativa	Total Planta Ocupada	Vinculado	Desvinculado
Asistencial	0	1	1	0	0	2	2	0	2	2	1	1
Técnico	0	0	4	2	0	6	6	5	1	6	0	0
Profesional	0	5	0	0	0	5	5	4	1	5	4	4
Asesor	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0
Directivo	1	5	0	0	0	6	6	3	3	6	5	6
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>11</b>
<b>Participación</b>	<b>10%</b>	<b>55%</b>	<b>25%</b>	<b>10%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>50%</b>	<b>55%</b>

Fuente: SIREL formato F-14 vigencia 2016

Se solicitó a la Contraloría a través de requerimiento en SIREL aclarar la diferencia presentada en la cantidad de funcionarios vinculados respecto a los desvinculados en el nivel directivo, la cual en su respuesta informa que en la vigencia fiscal 2016 se vincularon 5 funcionarios y se desvincularon 6 tal como se relaciona a continuación:

**Tabla 72. Funcionarios Nivel Directivo**

NIVEL DIRECTIVO		
FUNCIONARIOS	FECHA DE INGRESO	FECHA DE RETIRO
Arias Perez Ana Yolanda	21/01/2016	
Bejarano Rincón Sandra Patricia	18/11/2013	31/03/2016

Cárdenas Pulido Angie Katherine	01/08/2014	31/01/2016
Cubillos Gonzalez Maria Evelia	16/01/2012	15/01/2016
Espinosa Maya Edgar Orlando	01/04/2016	
López de Mesa Flor Francisco Jose	02/05/2016	
Molina Solanilla Carlos Fernando	01/02/2016	30/04/2016
Ortiz Ramos Yesid Yovanni	01/10/2015	15/01/2016
Peña Herreño Jeferson	20/09/2016	
Rayo Cortes Flor Mery	16/06/2015	06/09/2016

Fuente: Requerimiento SIREL con fecha 06/04/2017

“Del cuadro anterior se puede evidencia que el exfuncionario MOLINA SOLANILLA CARLOS FERNANDO se vinculó con la entidad el 1 de febrero de 2016 y renunció el 30 de abril de 2016, dentro de la misma vigencia. Para el caso de la exfuncionaria CARDENAS PULIDO ANGIE KATHERINE su vinculación fue el 1 de agosto de 2014 y su retiro se dio el 31 de enero de 2016”.

Como puede observarse, los 20 cargos autorizados por medio del artículo 39 del Acuerdo Municipal número 013 del 2014, han sido ocupados. El 60% del total de los funcionarios pertenecen al área misional, mientras que el 40% al área administrativa.

Los 12 cargos del área misional están compuestos por: 5 cargos técnicos, equivalente a un 42% de los cargos del área; 4 profesionales equivalente a un 33% y 3 cargos directivos equivalente a un 25%.

Por otro lado, los 8 cargos del área administrativa están compuestos por: 2 cargos asistenciales, equivalente a un 25%; 3 cargos directivos, equivalente a un 37,5%; un cargo Técnico, un Profesional, y un Asesor, equivalentes a un 12,5% cada uno respectivamente.

### 2.13.2. Análisis de los costos de la planta de personal

Los costos de la nómina durante el 2016 fueron de \$1.055.083.886, por concepto de salarios y prestaciones sociales, según la información reportada en el formato F14 Estadística del Talento Humano, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 73. Costos de nómina por nivel vigencia 2016.**

Denominación del nivel	Sueldos del personal	Prestaciones sociales	Total costo de nómina	% participación	Total planta ocupada	Costo nomina promedio por funcionario y nivel
Asistencial	44.686.968	14.935.443	59.622.411	5,65%	2	29.811.206
Técnico	177.216.749	63.617.670	240.834.419	22,83%	6	40.139.070
Profesional	149.918.608	52.902.549	202.821.157	19,22%	5	40.564.231
Asesor	44.969.385	18.049.049	63.018.434	5,97%	1	63.018.434
Directivo	374.375.697	114.411.768	488.787.465	46,33%	6	81.464.578
Total	791.167.407	263.916.479	1.055.083.886	100,00%	20	254.997.518

Fuente: Rendición de cuenta F-14 vigencia 2016

Lo anterior significa que los costos de nómina (salarios y prestaciones sociales) se concentran principalmente en el nivel directivo en un 46,33% con 6 funcionarios; seguido por el nivel técnico en un 22,83% con 6 funcionarios; el nivel profesional en un 19,22% con 5 funcionarios; el nivel asistencial en un 5,65% con 2 funcionarios; y nivel asesor en un 5,97% con un funcionario.

A su vez, el costo de nómina promedio anual por funcionario es de \$29.811.206 para el nivel asistencial, de \$40.139.070 para el nivel técnico, de \$40.564.231 para el nivel profesional, de \$63.018.434 para el nivel asesor, y de \$81.464.578 para el nivel directivo.

A continuación se presenta la distribución por áreas, tanto del personal como del costo de nómina de la vigencia 2016.

**Tabla 74. Distribución y costos de nómina por área vigencia 2016.**

Denominación del nivel	Total planta ocupada	Total funcionarios área misional	Total funcionarios área administrativa	Total costo de nómina	Costo nómina área misional	Costo nómina área administrativa
Asistencial	2	0	2	59.622.411	0	59.622.411
Técnico	6	5	1	240.834.419	200.695.349	40.139.070
Profesional	5	4	1	202.821.157	162.256.926	40.564.231
Asesor	1	0	1	63.018.434	0	63.018.434
Directivo	6	3	3	488.787.465	244.393.733	244.393.733
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>1.055.083.886</b>	<b>607.346.007</b>	<b>447.737.879</b>
<b>Total Participación</b>	<b>100%</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>58%</b>	<b>42%</b>

Fuente: Rendición de cuenta F-14 vigencia 2016

Como se aprecia, el área misional representa el 60% de la planta de personal y el área administrativa el 40%. Así mismo, el costo de la nómina se distribuye en el 58% para el área misional y un 42% para el área administrativa.

### 2.13.3. Incorporación de servidores públicos en la planta de personal

El Acuerdo No 13 del 28 de julio de julio de 2014 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría Municipal de Soacha, se modifica se modifica su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias, se modifica su planta de personal y se ajusta el sistema de nomenclatura y los grados de la escala salarial de la planta de personal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 39 establece los siguientes de la planta global, así:

**Tabla 75. Planta de empleos.**

DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CODIGO	GRADO	NUMERO DE EMPLEOS
CONTRALOR	10	6	1

DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CODIGO	GRADO	NUMERO DE EMPLEOS
ASESOR CONTROL INTERNO	105	5	1
SUBCONTRALOR	25	5	1
DIRECTOR	9	4	3
DIRECTOR FINANCIERO	9	4	1
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	4	5
TECNICO OPERATIVO	314	3	2
TECNICO OPERATIVO	314	2	3
TECNICO OPERATIVO	314	1	1
SECRETARIO EJECUTIVO	425	4	1
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	3	1
<b>TOTAL</b>			<b>20</b>

Fuente: Artículo 39 Ley 013 de 2014

Ahora bien, el Acuerdo No. 9 de abril 15 de 2016, por medio del cual se modifica el artículo 39 del Acuerdo Municipal No. 13 de 2014, establece los siguientes cargos de la planta global en el sentido de indicar la naturaleza y forma de vinculación de los cargos de la Contraloría Municipal de Soacha, así:

**Tabla 76. Cargos de la Planta Global de Empleos**

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de Cargos	Naturaleza del Empleo	Nivel del Empleo	Dependencia de Ubicación
Contralor	010	06	1	Periodo fijo	Directivo	Despacho contralor
Asesor de Control Interno	105	05	1	Periodo fijo	Directivo	Despacho asesor
Subcontralor	025	05	1	Libre nombramiento y remoción	Directivo	Despacho subcontralor
Director	009	04	4	Libre nombramiento y remoción	Directivo	Despacho director
Profesional Universitario	219	04	5	Libre nombramiento y remoción	Profesional	Despacho contralor
Secretario Ejecutivo	425	04	1	Libre nombramiento y remoción	Asistencial	Despacho contralor
Auxiliar Administrativo	407	03	1	Carrera administrativa	Asistencial	Donde se ubica
Técnico Operativo	314	01	1	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique
Técnico Operativo	314	02	3	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique
Técnico Operativo	314	03	2	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique
Total			Veinte (20)			

Fuente: Artículo 1 Acuerdo No. 9 de 2016 – Papeles de Trabajo.

En relación con el nombramiento de los cinco profesionales acorde a lo establecido en el artículo 39 del Acuerdo No. 09 de 2016, que establece la Planta de empleos de la Contraloría Municipal de Soacha en el sentido de indicar la naturaleza y forma de vinculación de los cargos así:

**Tabla 77. Naturaleza y Forma de Vinculación.**

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de Cargos	Naturaleza del Empleo	Nivel del Empleo	Dependencia de Ubicación
Profesional Universitario	219	4	5	Libre nombramiento y remoción	Profesional	Despacho contralor

Total	Cinco (5)			
-------	-----------	--	--	--

Fuente: Artículo 1 Acuerdo No. 9 de 2016 – Papeles de Trabajo.

En consecuencia, se evidenció que los cinco profesionales universitarios adscritos al Despacho del Contralor fueron vinculados mediante la figura de Libre Nombramiento y Remoción.

La Ley 909 de 2004 indica que *"Los empleos de Libre Nombramiento y Remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley."*

a) *Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices...*

b) *Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos...*

c) *Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado...*

d) *Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.*

e) *Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;*

f) *Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.*

Características anteriores que no cumplen los cinco (5) funcionarios incorporados a la planta y vinculados a la Entidad con la Naturaleza del empleo mencionado anteriormente.

Las sentencias T-147/13 y C-514/94 al respecto expresan lo siguiente:

*"En lo concerniente a los cargos de libre nombramiento y remoción debe recordarse que son una excepción dentro de la provisión de empleos, pues "no pueden ser otros*

que los creados de manera específica, según el **catálogo de funciones** del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades." (La negrilla es nuestra).

#### 2.13.4. Capacitación de personal

La Contraloría, de los archivos soportes del formato F-14 (*Estadísticas del Talento Humano*) de la rendición de la cuenta remitió el “*Plan Institucional de Formación y Capacitación 2016 y el Informe de Plan de Capacitaciones*” respecto al cumplimiento de las actividades realizadas durante la vigencia 2016 en el cual se especifica los temas, a quien va dirigido, capacitador, lugar, número de personas, cobertura y análisis.

Este informe de capacitación contiene los siguientes programas y subprogramas:

Programa A: *Fortalecimiento al Control Fiscal.*  
Subprograma 1: *Fortalecimiento a las Auditorias*

Programa B: *Responsabilidad Fiscal.*  
Subprograma 1: *Eficacia y Eficiencia en los Procesos de Responsabilidad Fiscal.*

Programa C: *Funcionarios Competentes, Dinámicos y Responsables.*  
Subprograma 1: *Eficacia y Eficiencia en los Procesos de Cada Dependencia.*

#### 2.13.5. Salud Ocupacional

La Contraloría Municipal de Soacha en la cuenta de 2016 remitió el “Informe de Salud Ocupacional 2016” respecto al cumplimiento de las actividades realizadas durante dicha vigencia fiscal en el cual se especifica medidas necesarias para dar cumplimiento a su política integral de calidad. Por lo anterior se solicitó la descripción de la ejecución de dichas medidas como: acción, meta, objetivos propuestos, periodo de ejecución, responsable, cumplimiento y costos y/o gastos incurridos por la Contraloría por concepto de Bienestar.

La Contraloría de Soacha en respuesta remitió el informe de “Ejecución Plan de Bienestar y Estimulo Vigencia 2015”, donde indicó de la realización de tres (3) Actividades de bienestar social para sus funcionarios sin costo alguno.

#### 2.13.6. Bienestar Social

A su vez, de los archivos soportes del formato F-14, la Contraloría remitió el “Informe



del Plan Anual de Bienestar Social e Incentivo Laboral” en el cual especifica los propósitos del proceso. Por lo anterior se solicitó la descripción de las actividades realizadas.

De la respuesta dada por la Contraloría se observó que los gastos incurridos reportan un valor de \$19.000.000 cuyo propósito fue brindar a los funcionarios una salida recreativa y de fortalecimiento del clima laboral y cultural organizacional.

## 2.14. GERENCIA PÚBLICA Y GESTIÓN TIC'S

La Contraloría Municipal de Soacha dando cumplimiento al Decreto 2573 del 12 de diciembre expedida por el Presidente de la Republica por medio del cual *se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones*, formuló un *Plan de acción para la implementación de estrategia GEL para el año 2016*, cuyo objeto fue “Generar mecanismos de optimización del manejo de la información al interior y exterior de la organización en las fases de caracterización de los usuarios, administración de la información, datos abiertos y gestión de tecnologías de la información y seguridad informática en el marco de la política de Gobierno en línea.”

Al cierre de la vigencia 2016, la Contraloría reportó en la cuenta tener ejecutado el 90% de lo planeado así:

**Tabla 78. Implementación de la Estrategia de Gobierno en línea**

Componente	Estrategia	porcentaje de avance
TIC PARA GOBIERNO ABIERTO	Transparencia	90%
	Colaboración	90%
	Participación	90%
TIC PARA SERVICIOS	Servicios centrados en el usuario	90%
	Sistema integrado peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRD)	90%
	Trámites y servicios en línea	90%
TIC PARA GESTION	Estrategia de TIC	90%
	Gobierno de TIC	90%
	Información	90%
	Sistemas de información	90%
	Servicios tecnológicos	90%
	Uso y apropiación	90%
	capacidades institucionales	90%
	Definición del marco de seguridad y privacidad de la información y de los sistemas de información	90%
SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACION	Implementación del plan de seguridad y privacidad de la información y de los sistemas de información	90%
	Monitoreo y mejoramiento continuo	90%

Fuente: Formato F-24 SIREL, Vigencia 2016.

Partiendo de lo anterior, al cruzar el porcentaje de avance reportado por la Contraloría en la cuenta de 2016 frente al plazo determinado en el artículo 10 del Decreto 2573 de 2014 arroja las siguientes diferencias:

**Tabla 79. Grado de avance según los plazos establecidos para la implementación de gobierno en línea**

Componente	Porcentaje de avance según informe de la Contraloría (Formato F 24)	Decreto 2573 de 2014 Porcentaje de avance que debía tener a 31/12/2016 la Contraloría de acuerdo a su categoría (Entidades A)	Porcentaje mayor o menormente cumplido
TIC PARA GOBIERNO ABIERTO	90%	80%	10%
TIC PARA SERVICIOS	90%	70%	20%
TIC PARA GESTIÓN	90%	30%	60%
SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACION	90%	30%	60%

Fuente: Formato F-24 SIREL, Vigencia 2016 y Decreto 2573 de 2014

Del análisis anterior se concluye que la Contraloría para la vigencia 2016, cumplió a cabalidad con el plazo establecido en el numeral 2 del artículo 10 del Decreto 2573 de 2014.

La Contraloría presenta el siguiente reporte con respecto al avance en cada uno de los componentes que facilitan la masificación de la oferta y la demanda del Gobierno en Línea según el Decreto 2573 de 2014.

#### 2.14.1. Componentes Tic Para Gobierno Abierto

##### 2.14.1.1. *Transparencia*

Para el cumplimiento de las actividades de este componente, se establecieron los siguientes criterios:

- Teniendo en cuenta lo previsto por la Ley de Transparencia y acceso a la información Ley 1712 de 2014, ha mantenido un link que facilita al público en general el acceso a datos e información.
- La Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana desarrollo un formato de encuesta en internet, el cual permite la identificación de los usuarios de las plataformas.

##### 2.14.1.2. *Colaboración*

De acuerdo al avance del plan de acción GEL presentado por la Contraloría informó que de acuerdo a la iniciativa de ejecutar un “trabajo conjunto” para la consecución de resultados, creó un canal de comunicación virtual que permitiera el conocimiento de las leyes de control y responsabilidad fiscal por parte de la ciudadanía.

##### 2.14.1.3. *Participación*

Para el cumplimiento de las actividades de este componente, se estableció el siguiente criterio:

- Lograr una participación en doble dirección, en la que la ciudadanía participa en la definición y ejecución de las actuaciones públicas.

#### 2.14.2. Componentes Tic para servicios

##### 2.14.2.1. *Servicios centrados en el usuario*

Para el cumplimiento de las actividades de este componente, se estableció los siguientes criterios:

- Tener acceso a la información por medio de banner y los buscadores con los que cuenta la página web de la Contraloría Municipal de Soacha.
- Implementación de un sistema de PQR que permita responder a las inquietudes de los ciudadanos y tomar las acciones pertinentes para el bienestar de los mismos.

##### 2.14.2.2. *Sistema integrado peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRD):*

Para el cumplimiento de las actividades de este componente, se estableció el siguiente criterio:

- Sistema web de contacto

##### 2.14.2.3. *Trámites y servicios en línea*

La Contraloría para la atención a la comunidad, cuenta con plataformas en redes sociales con un perfil en Facebook denominado “Contraloría de Soacha”, un canal en YouTube, chat y PQR por medio de la página web de la Contraloría, estimulando la participación de la ciudadanía.

#### 2.14.3. Componentes TIC para la gestión

##### 2.14.3.1. *Estrategia de TI*

Para el cumplimiento de las actividades de este componente, la Contraloría a través de la oficina de Control Interno, llevó un registro de las actualizaciones efectuadas a la página web, en el cual anota las modificaciones practicadas, fechas de aplicación, y la toma de pantalla que soportan los ajustes.

#### 2.14.3.1.1. Seguimiento y Evaluación de la Estrategia TIC

A pesar de que Gobierno en Línea no ha socializado la herramienta de seguimiento y evaluación, se ha logrado un avance en la implementación de la estrategia Gel llegando a un nivel de cumplimiento del 90%, por medio de la actualización de la página web, habilitación de redes sociales, diseño e implementación de encuestas digitales y la publicación de informes de manera permanente.

La Contraloría a su vez informó haber realizado actividades que permitan habilitar el acceso a plataformas e informes como Rendición de la Cuenta y el Chat de la entidad, backup de información, empleo de softwares y implementación de un sistema de fluido eléctrico que permite mayor seguridad de la información.

#### 2.14.4. **Componentes de Seguimiento y Privacidad de la Información.**

##### 2.14.4.1. **Implementación del plan de seguridad y la privacidad de la información**

Para el cumplimiento de las actividades de este componente la Contraloría Municipal de Soacha informa que cuenta con una unidad de almacenamiento de datos (UPS) que permite salvaguardar la información en caso de cortes eléctricos y se cuenta con un sistema de seguridad de protección por medio de contraseñas.

##### 2.14.4.2. **Monitoreo y mejoramiento continuo**

Para la ejecución de este componente, la Contraloría informó haber adoptado una metodología en la cual los sistemas de información cuentan con soporte de mantenimiento del sistema y gestión de transformaciones.

### 2.15. PLANEACION ESTRATÉGICA

#### 2.15.1. **Plan Estratégico 2016-2019**

En uso de las atribuciones constitucionales y legales especialmente las conferidas en los artículos 267 a 274 de la Constitución Política, la Contraloría Municipal de Soacha mediante Resolución CMS 026 del 10 de marzo de 2016, formuló y adoptó el Plan Estratégico 2016-2019 “Control fiscal social”, a partir, entre otras herramientas, del diagnóstico del DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas).

El Plan Estratégico 2016-2019, adoptado por la Contraloría, se fundamentó esencialmente en las siguientes estrategias:

**Tabla 80. Formulación de estrategias**

OBJETIVO ESTRATEGICO	N°	ESTRATEGIA Y/O PROCESO	N°	ACCIONES	RESPONSABLE	PLAZO	
1. Control Fiscal como Expresión del Interés General	1	Fomentar la protección de los recursos naturales y del Medio Ambiente del Municipio de Soacha, proporcionando al Concejo Municipal con oportunidad los resultados del control fiscal ambiental para el desarrollo del control político	1	Elaborar y presentar el informe anual del estado de los recursos naturales y del medio ambiente del Municipio de Soacha; presentado dentro los términos y de acuerdo a normatividad vigente.	Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana	Cuatrienio 2016 - 2019	
	2	Mostrar la situación del Municipio en materia Financiera, Presupuestal y Fiscal.	2	Elaborar y presentar el Informe Anual sobre el estado de las Finanzas del Municipio	Dirección de Control Fiscal con el apoyo de la Dirección financiera		
2. Control Social Coadyuvante del Control Fiscal	1	Incentivar el ejercicio del control social como herramienta coadyuvante del control fiscal.	1	Tramitar dentro del término legal el 100% de las PQR radicadas en la entidad	Todas las Direcciones de la CMS y seguimiento por parte de la Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana	Cuatrienio 2016 - 2019	
			2	Realizar la socialización de los Acuerdos No.33 y 31 de 2013 y 2015 respectivamente, en las IEO del Municipio de Soacha.	Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana		
			3	Capacitar a los Contralores Escolares elegidos por voto en las IED del Municipio de Soacha.	Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana		
	2	Promover la capacitación de ciudadanos y organizaciones civiles para hacer más efectiva su contribución al control y vigilancia de la gestión fiscal.	1	Ejecutar el Plan de capacitaciones de la DIPC	Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana	Cuatrienio 2016 - 2019	
			2	Un (1) foro, taller, salida o seminario etc, en temas estratégicos de veeduría y/o participación ciudadana para el fortalecimiento de la Red Municipal de Veedurías.	Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana		
			3	Capacitar y/o conformar y/o orientar por lo menos una (1) veeduría en el año y fortalecer los procesos iniciados con las veedurías conformadas.	Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana		
	3	Fortalecer los mecanismos de control social para generar transparencia en el control fiscal.	1	Realizar y publicar el informe de Gestión anual de la CMS en los términos de la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1757 de 2015.	Sub Contralor – Asesor de Control Interno	Cuatrienio 2016 - 2019	
			2	Verificar que los sujetos de control de la CMS, rindan cuentas a la ciudadanía de forma oportuna.	Dirección de Control Fiscal		
			3	Promover e incentivar la participación de la comunidad en las audiencias convocadas por la CMS.	Despacho Contralor -Dirección de Infraestructura y Participación Ciudadana		
	4	Promover la imagen institucional garantizando la transparencia y la participación ciudadana	1	Emitir un boletín informativo anual sobre la gestión de la CMS, asignando en este un espacio para que la red de veedurías informe a la comunidad los avances de su gestión.	Todos los Funcionarios de la Contraloría Municipal	Cuatrienio 2016 - 2019	
	3. Control Fiscal con Calidad.	1	Evaluar la gestión fiscal y los resultados obtenidos por los sujetos de control	1	Formular el PGA dando cumplimiento a la Guía de la CMS.	Contralor Municipal, Director de Control Fiscal y Grupo Auditor	Cuatrienio 2016 - 2019
				2	Desarrollo del cronograma del PGA según la Guía de Auditoría de la CMS	Director de Control Fiscal y Grupo Auditor	
2		Medir los impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal	1	Diseñar y aplicar encuestas con relación a los informes emitidos por la CMS y que se presentan al Concejo Municipal.	Control interno y Control Fiscal	Cuatrienio 2016 - 2019	
3		Alianzas estratégicas para complementar la función fiscalizadora	1	Realizar Acuerdo y/o Convenio de apoyo interinstitucional	Contralor Municipal	Cuatrienio 2016 - 2019	
4		Proceso Presupuestal	1	Elaborar el Plan Anual de Caja	Dirección Financiera	Cuatrienio 2016 - 2019	
	2		Realizar la presentación, modificación, liquidación y ejecución presupuestal	Dirección Financiera			
5	Proceso Contable y de Tesorería	1	Elaborar y presentar los estados	Dirección Financiera	Cuatrienio		

OBJETIVO ESTRATEGICO	Nº	ESTRATEGIA Y/O PROCESO	Nº	ACCIONES	RESPONSABLE	PLAZO
				financieros de la CMS dentro del marco de convergencia de la regulación contable para el sector público.(NIIF-NICSP).		2016 - 2019
	6	Certificación de Calidad	1	Adelantar las acciones y capacitaciones tendientes a obtener la recertificación del Modelo Integrado de Gestión de la CMS.	Subcontralora	ene-17
4. Control Fiscal Integral y para el Post Conflicto	1	Realizar Control Fiscal efectivo y oportuno	1	Reportar la información de la CMS en los términos de la AGR en la plataforma SIA	Todas las Direcciones de la CMS y seguimiento por parte de Control Interno	Cuatrienio 2016 - 2019
			2	Revisar cargue de información rendida por los sujetos de control a través del aplicativo SIA OBSERVA	Dirección de Control Fiscal	
	2	Promover la capacitación de los servidores públicos de los sujetos de control para generar transparencia y lucha contra la corrupción	1	Un (1) foro, taller, o seminario etc., en temas estratégicos de Control fiscal, transparencia y asuntos de gestión pública, entre otros	Subcontralor	Cuatrienio 2016 - 2019

Fuente: Plan Estratégico Contraloría Municipal de Soacha

Lo anterior indica que la Contraloría en la formulación de su Plan Estratégico 2016-2019, tuvo en cuenta las funciones misionales de la entidad en relación con el control fiscal y control social.

#### 2.15.2. Plan de Acción 2016

El artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 establece:

**“Artículo 74.** Plan de acción de las entidades públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior.

Igualmente publicarán por dicho medio su presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

**Parágrafo.** Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión.”

Conforme a la consideración anterior, la verificación de la información, se observó que la Contraloría Municipal de Soacha publicó en su página web <http://www.contraloriasoacha.gov.co/>, el Plan de acción vigencia 2017 y el informe de gestión 2016, en cumplimiento de las especificaciones establecidas en el artículo 74 de la ley 1474 de 2011.

En la formulación del plan de acción 2016 la Contraloría se basó en el desarrollo de cuatro (4) objetivos estratégicos de control fiscal como expresión del interés general, Control social coadyuvante del control fiscal, control fiscal con calidad y control fiscal

integral y para el post conflicto, especificando la acción correspondiente, responsable, indicador y meta trimestral.

## 2.16. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENTE

A continuación se presenta el consolidado sobre el cumplimiento y avance del plan de mejoramiento vigente suscrito por la Contraloría el nueve de agosto de 2016 para superar la causa de los hallazgos definidos en el informe anterior de auditoría.

**Tabla 81. Seguimiento al cumplimiento y avance de la ejecución del plan de mejoramiento vigente**

Proceso	Plan de mejoramiento propuesto				Cumplimiento y avance				Identificación de las acciones pendientes / nro. del hallazgo
	N° de hallazgos	N° acciones correctivas propuestas	N° acciones con vencimiento posterior al 24-03-016	N° acciones con vencimiento a 24-03-016	Cumplimiento de acciones con vencimiento posterior al 24-03-016	Cumplimiento de acciones con vencimiento a 24-03-016	% de cumplimiento	% de avance	
Presupuestal	1	1	0	1	0	1	100,00%	100,00%	
Contractual	2	2	2	0	2	0	-	100,00%	
Participación ciudadana	1	1	0	1	0	0	0,00%	0,00%	4
Proceso auditor	5	5	0	5	0	4	80,00%	80,00%	7
Indagaciones preliminares	1	1	0	1	0	1	100,00%	100,00%	
Observaciones a la rendición de la cuenta	1	1	0	1	0	1	100,00%	100,00%	
<b>Totales</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>77,78%</b>	<b>81,82%</b>	

Fuente: Papeles de trabajo.

Como se aprecia, de las once acciones correctivas propuestas en el plan de mejoramiento vigente, nueve tenían fecha de vencimiento anterior a la fecha de finalización de la visita de la presente auditoría - 24 de marzo de 2017, y dos de manera posterior.

En conclusión, se evidenció que la Contraloría le dio cumplimiento a nueve de las once acciones correctivas propuestas, quedando pendientes dos, que de acuerdo al cronograma se encontraban vencidas a la fecha de finalización de la visita de la presente auditoría – 24/03/2017, para un cumplimiento del plan de mejoramiento del 77,78% respecto de las acciones vencidas y un avance a esa fecha del 81,82%.

Las acciones vencidas y pendientes de ejecución corresponden a los hallazgos de

proceso de participación ciudadana identificado en el plan de mejoramiento con el nro. 4, y de proceso auditor identificado en el plan de mejoramiento con el nro. 7, con las siguientes observaciones:

#### **Hallazgo nro. 4** Proceso Participación Ciudadana. *Alianzas estratégicas*

Del seguimiento al plan de mejoramiento vigente suscrito por la Contraloría, para superar la causa de los hallazgo nro.4, definido en el informe de auditoría anterior (vigencia 2015 PGA 2016), con relación a la no realización de alianzas estratégicas durante la vigencia 2015, de que trata el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011, se evidenció que la Contraloría realizó un “*convenio de cooperación interinstitucional número 004 celebrado entre la Contraloría Municipal de Soacha y la Contraloría de Bogotá, D.C*”, el día 20 de enero de 2017 cuyo actividad numero 4 contenida en el objeto<sup>11</sup> acordó “4. *Capacitar y conformar equipos especializados de veedores ciudadanos,*”.

Sin embargo, dicho convenio no subsana aun la observación, por cuanto la acción correctiva propuesta tenía como plazo máximo de ejecución determinado por la misma Contraloría diciembre de 2016, y dicho convenio de cooperación fue firmado el día 20 de enero de 2017, y a la fecha del cierre de esta auditoría (24/03/2017) aún no había iniciado su ejecución (Ver acápite nro. 2.5.2.1. *Alianzas estratégicas*).

#### **Observación No.7** Proceso auditor. *Debilidades en la configuración de hallazgos*

Del análisis al cumplimiento de la acción propuesta por parte de la Contraloría, para superar la causa del hallazgo nro.7, y cuyo plazo máximo de ejecución lo determinó para el 31/12/2016, permite concluir que a la fecha de esta auditoría (24/03/2017), aun no se subsana la observación, pues como se evidenció en el acápite nro. 2.6.6.1. *Análisis de los hallazgos de Auditoría* de este informe, en general persisten debilidades en la configuración de las observaciones y posteriores hallazgos contenidos en los informes de auditoría, en lo que se refiere a los elementos del hallazgo, en algunos casos la condición no es clara o no encuentra ajustada al criterio; en otros el criterio de auditoría no es claro o no está definida la norma transgredida; como también se observó debilidad en el análisis al determinar la posible causa y el efecto del hallazgo.

<sup>11</sup> “El presente Convenio tiene por objeto establecer una cooperación técnica académica e investigativa entre la CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA y la CONTRALORIA DE BOGOTÁ, D.C., respetando lo dispuesto en la legalización nacional en materia de manejo de la información, para el desarrollo principal de las siguientes actividades, sin perjuicio de las demás que pueden ser inherentes al objeto: 1. Programas de visita, formación y capacitación del recurso humano 2. Proyectos de asesoría y asistencia técnica. 3. Investigaciones y estudios sobre distintos aspectos de la problemática en materia de control, auditoría, talento humano, asuntos de gobierno público, entre otros. 4. Capacitar y conformar equipos especializados de veedores ciudadanos. 5. Intercambio de formación técnica y académica.”



Lo que permite concluir que la Contraloría no ha identificado plenamente la causa que permita superar el hallazgo o la acción correctiva propuesta no es la efectiva.

## 2.17. INCONSISTENCIAS EN LA RENDICION DE CUENTA

En atención a lo establecido en la Resolución Orgánica 008 del 30 de octubre de 2015 de la Auditoría General de la República (modificada parcialmente por las Resoluciones Orgánicas 003 y 005 de 2016), a continuación se muestran algunas diferencias y/o inconsistencias encontradas en la información reportada por la Contraloría en la cuenta rendida de la vigencia 2016.

### 2.17.1. Formato F-06. Transferencias y recaudos

La Contraloría Municipal de Soacha reporto la información de la ejecución presupuestal de la vigencia 2016, sin discriminar el valor correspondiente a las cuotas de auditaje, el cual debió ser incluido en el ítem denominado “Cuotas de Fiscalización de Entidades Descentralizadas Territorial”, como se detalla a continuación:

**Tabla 82. Detalle de cobro de las cuotas de Auditaje Vigencia 2016**

Entidad	Cuota Auditaje
Instituto Municipal Para la creación y el deporte de Soacha	420.068
Empresa de Salud de Soacha E.S.E	19.410.872
Curaduría Urbana No 1 Soacha	412.543
Curaduría Urbana No 2 Soacha	1.749.156
<b>Total</b>	<b>21.992.639</b>

Fuente: Respuesta requerimiento trabajo de campo.

### 2.17.2. Formato F-02. Cajas menores

En trabajo de campo el Formato 2 Cajas Menores de la rendición de la cuenta, fue objeto de requerimiento ya que el valor registrado en la columna Total Ingresos no correspondía al total de reembolsos generados durante la vigencia; situación que fue evidenciada en el desarrollo de la auditoría. Por lo anterior se solicitó el respectivo ajuste en la rendición de la cuenta, generado como corrección del formato, trazabilidad que se encuentra en el aplicativo SIA Misional (SIREL).

### 2.17.3. Formato F-05. Propiedades, planta y equipo

En trabajo de campo el Formato 5 Propiedades, Planta y Equipo de la rendición de la cuenta, fue objeto de requerimiento ya que en la columna Código Contable se registraron tres elementos con códigos errados; situación que se generó en la etapa de revisión de la cuenta. Por lo detallado anteriormente se generó un requerimiento de corrección del formato para ser ajustado a la realidad.

#### 2.17.4. **Formatos F-20. Entidades Sujetas a Control Fiscal y F-21. Resultados del Ejercicio de Control Fiscal**

Al analizar la cuenta rendida por la Contraloría, sobre la gestión en la vigencia 2016, en la información contenida en los formatos F20 y F21 se evidenciaron inconsistencias e incoherencias en las siguientes situaciones:

- De acuerdo a lo analizado en la cuenta de 2016, se evidencia inconsistencia en la información reportada respecto a los sujetos vigilados, puesto que la CMS no reportó en el formato F 20, sección *Entidades*, las curadurías como sujetos de control, para un total nueve (9) sujetos vigilados y no de siete (7) como lo informó en la cuenta.
- Del análisis a la cuenta se observa inconsistencia y/o incoherencia en la información presupuestal de la Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha, pues la Contraloría reportó un presupuesto ejecutado de gastos (Formato 20 sección *Entidades*), por valor de \$2.555.398.000 frente a un presupuesto auditado (Formato 21 sección *Gestión entidades*), por valor de \$3.630.723.855, lo que genera un a diferencia por valor de \$1.075.325.855.
- La Contraloría de Soacha no reportó las 21 Instituciones Educativas de Soacha, como sujetos vigilados por parte de la Contraloría.

### 3. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

ESCRITO DE CONTRADICCIÓN DEL SUJETO VIGILADO	CONCLUSIONES DEL EQUIPO AUDITOR
<p><b>Observación No. 1. Proceso Presupuestal. Asignación Presupuestal y modificaciones al presupuesto</b></p> <p>Durante la vigencia 2016, el presupuesto de gastos fue modificado en (8) ocasiones a través de dos adiciones y seis traslados presupuestales; la primera realizada el 28 de enero y la última el traslado el 6 de diciembre. Las adiciones representaron una variación del 3.70% mientras los traslados representaron una modificación equivalente al 7.84%.</p> <p>Las modificaciones afectaron los diferentes rubros presupuestales de la siguiente forma: en un total de 46 rubros se presentaron 96 modificaciones (34.38% créditos y 65.63% contracréditos) con las consecuentes situaciones: 8 rubros presentaron un importante grado de variación en términos absolutos y 12 en términos relativos; once rubros fueron acreditados y contracréditos simultáneamente; 12 rubros con alto número de modificaciones (11 rubros con 3 modificaciones, 1 rubro con 4 modificaciones).</p> <p>La variación absoluta afectó principalmente y en su orden los rubros de: (i) positivamente: Honorarios Profesionales; Fondo de pensiones; Compra de Equipos; Capacitación y Bienestar Social y (ii) Negativamente: Fondo de Pensiones; Fondos de Cesantías (Fondo Nacional del Ahorro) y Seguros.</p> <p>Este análisis permite concluir que, para la vigencia 2016, en la Contraloría no se evidenció una aceptable planeación presupuestal a la luz de los principios presupuestales de universalidad y de programación integral contenidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, artículos 15 y 17, respectivamente), que determinan:</p> <p><i>“ARTÍCULO 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22).</i></p> <p><i>ARTÍCULO 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.”</i></p> <p>Esto significa que la programación presupuestal de la Contraloría para la vigencia 2016, no se realizó de manera técnica para cubrir sus necesidades en pro de cumplir sus fines estatales o que no respetó la programación al momento de ejecutar el presupuesto.</p>	
<p><b>Respuesta de la Contraloría</b></p> <p><i>En aras de atender la presente observación, se debe en primera medida, determinar el escenario fáctico legal por el cual el Honorable Equipo Auditor se permite llegar a la conclusión reflejada, a saber:</i></p> <p><i>1. Se informa que se realizaron 8 modificaciones en el presupuesto, de las cuales 2 corresponden</i></p>	<p><b>Conclusiones de la Auditoría</b></p> <p><b>Se mantiene la observación.</b></p> <p>Con su respuesta, la Contraloría no logra desvirtuar el análisis y cuestionamiento de la AGR. Se limita a expresar cuáles fueron las razones de los cambios, las que a su vez no son</p>

a adiciones y 6 a traslados.

2. En atención a dichos traslados y modificaciones se concluye que no se evidenció una aceptable planeación presupuestal a la luz de los principios de universalidad y programación integral del gasto.

Bajo el anterior escenario se ruega a la Auditoría General de la República, tener presente los siguientes argumentos:

1. Generalidades del Presupuesto de la Contraloría Municipal de Soacha:

Como es bien conocido por el Equipo Auditor, se tiene que el presupuesto de la Contraloría Municipal de Soacha tiene un proceso previo para su aprobación, donde se resalta que una vez aprobado el presupuesto municipal mediante Acuerdo por parte del Concejo, le corresponde a cada una de las secciones presupuestales (para nuestro caso sección 3) efectuar la liquidación del presupuesto y su posterior envío a la Secretaría de Hacienda, tal como lo reglamenta el Parágrafo segundo del artículo 77 del Acuerdo No. 23 de Septiembre 15 de 2005 "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE LA NORMA ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO DE SOACHA Y DE SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS", que establece: "El Presidente del Concejo, el Personero, el Contralor y los Directores de los establecimientos Públicos del orden Municipal, deben remitir a la Secretaría de Hacienda, a más tardar el doce (12) de Diciembre de cada año, los anexos del detalle del gasto de estos organismos, para que se incorporen en el anexo al Decreto de liquidación del Presupuesto General del Municipio para la correspondiente vigencia fiscal".

Es por ello que la Ex Contralora mediante Resolución CMS-127-2015 de diciembre 29 de 2015 efectúa la liquidación del presupuesto para la vigencia fiscal 2016, para que una vez el Contralor que eligiera el Concejo Municipal dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero de 2016, procediera a ejecutarlo.

Ahora bien, en el año 2016, se presenta una situación particular, como lo es la elección del respectivo Contralor Municipal, por lo que mediante Resolución 01 del 6 de enero de 2016 emitida por el Concejo Municipal de Soacha, se declara la elección de Contralor Municipal, quien mediante Acta No. 153 del 8 de enero de 2016 toma posesión con efectos fiscales a partir del 16 de enero de 2016.

Para el momento de asumir las funciones, el Contralor ya encuentra debidamente liquidado el presupuesto de la entidad e incluso el proyecto de ajuste al presupuesto en la suma de CINCUENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE. (\$52.761.318,00) por efecto de lo que establece el inciso 2 del parágrafo del artículo 2 de la Ley 1416 de 2010 "PARÁGRAFO. (...) A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio (...)". (Subrayado fuera de texto)

satisfactorias por cuanto ninguna de las señaladas era imprevisible; por el contrario, el proceso de planificación presupuestal debe desde su formulación tener en cuenta las circunstancias mencionadas por la Contraloría -(cambio de administración, movimientos la nómina, capacitación, etc); adicionalmente se aclara que la Contraloría no contó con recursos para gastos de inversión.

En cuanto a la adición de recursos habrá que mencionar que no es necesariamente la razón de las modificaciones presupuestales, pues equivalió solamente a una variación del 3,70% (\$53.308.835); del total de presupuesto de gastos inicial apropiado por parte de la Contraloría, las variaciones significativas se presentaron por efecto de los seis traslados presupuestales equivalente a un 7,84% del total (\$113.037.587), tal como se evidenció en el hallazgo.

La Contraloría afirma que no se vulneró el principio de universalidad porque "El presupuesto de la Contraloría municipal para la vigencia 2016, según Resolución CMS-127-2015 de diciembre 29 de 2015 contempla la totalidad de los gastos de funcionamiento que se esperan realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

Afirmación que no es cierta, pues como se evidencio en la presente observación, durante la vigencia 2016 se afectó el presupuesto en 8 modificaciones de las cuales 6 fueron traslados, donde un total de 46 rubros fueron modificados en lo que inicialmente fueron creados, entre ellos varios fueron acreditados y contracreditados simultáneamente.

El Diccionario de la lengua española (DRAE), define

**Presupuesto:**

"De presuponer

1. m. Motivo, causa o pretexto con que se ejecuta algo.
2. m. Supuesto o suposición.
3. m. Cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación.
4. m. Cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc.

y a que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, mediante boletín técnico y comunicado de prensa informa que “El Índice de Precios al consumidor – IPC presentó una variación de 6,77% para el 2015”.

Es decir, en resumen, se presenta un presupuesto inicial, el cual es ajustado posteriormente (durante el año 2016 para este caso), en atención a la aplicación de la Ley 1416 de 2010 (señalado en párrafo anterior), donde se acuerda por parte del Concejo Municipal de Soacha una adición al presupuesto de la entidad.

Por lo anterior, dicha situación presenta unos hechos facticos y de derecho adicionales, que deben ser leídos en armonía con los principios de Universalidad y Programación integral como se observará a continuación:

- Respecto de las Adiciones al Presupuesto.

Honorables miembros del equipó (Sic) auditor, bajo el hecho de que durante la vigencia del año 2016, el Honorable Concejo Municipal de Soacha, en aplicación de la Ley 1416 de 2010, acordó realizar una adición al presupuesto de la entidad, no existe ninguna figura jurídica diferente a la de la adición al presupuesto para atender dicha situación, e incorporar en las finanzas de la entidad los nuevos recursos entregados para su funcionamiento.

Por lo tanto, la Contraloría se ve en la obligación de realizar las adiciones al presupuesto, en atención a que ingresarían nuevos recursos, sobre cuyo monto no es posible prever la situación, puesto que como es bien conocido por ustedes, los índices anuales de IPC los emite el DANE en los primeros días de enero de cada año, por lo que es imposible legalmente atender previamente dicha situación y proyectar la decisión del DANE para incorporarla en el presupuesto, y en consecuencia, la única opción legal, y que se encuentra amparada por la Ley 1416 de 2010, es que se apruebe por el Concejo Municipal la adición y que se incorpore al presupuesto.

Es de resaltar que dicha situación en nada contradice los principios de Universalidad y programación integral del gasto, porque es una situación fáctica que debe interpretarse armoniosamente con dichos postulados.

Lo anterior, permite solicitar el retiro de la anterior observación, dado que confirmar la misma, genera una situación de “sin salida”, puesto que no existe otra forma legal de incorporar las adiciones ordenadas al presupuesto de la entidad en cumplimiento de la Ley 1416 de 2010, y de cumplir la norma, se generaría un constante hallazgo por parte del equipo auditor, lo que podría desconocer la aplicación armoniosa de los principios de universalidad y programación integral con la realidad de situaciones sobre presupuesto de la entidad.

- Respecto de los traslados del presupuesto.

Con el fin de atender la presente observación, se considera primero importante mencionar que corresponde a seis traslados, que según lo informado en el hallazgo corresponden al 7.84%, lo que

5. m. desus. Propósito formado por el entendimiento y aceptado por la voluntad.”

En consecuencia, para el presente caso presupuestar es presuponer, es realizar un supuesto o suposición, un cómputo anticipado, un cálculo previo de los ingresos y gastos que a futuro se han de realizar. Por tanto, se insiste en que si este pre-supuesto o supuesto previo difiere notoriamente de la ejecución real final, puede deberse a una de las dos situaciones mencionadas en el hallazgo: o (i) el cálculo anticipado tuvo serias deficiencias en su formulación al punto que en la ejecución fue necesario ajustarlo en cifras significativas, es decir, no contuvo la totalidad de los gastos públicos que se esperaban realizar, o (ii) en la ejecución no se respetó dicho cálculo.

Si se recapitula la *Guía de presupuesto público territorial* de la AGR, que trae a colación la Contraloría en su escrito de contracción, la misma guía como instrumento jurídico, teórico y analítico de manera expresa indica que si bien, “(...) los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, no obstante su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.”

Con fundamento en lo anterior, se mantiene el hallazgo **con connotación administrativa.**

inicialmente permite comprender que corresponde a una cifra menor respecto del universo del 100% presupuestado.

Ahora bien, debe tenerse presente que la situación inicial de que se presenten adiciones del presupuesto de la Contraloría Municipal de Soacha, de por sí genera que el presupuesto inicial tenga que tener modificaciones, puesto que no existe otra opción legal para incorporar la adición ordenada por el Concejo Municipal de Soacha.

Sin embargo, se debe tener presente que los anteriores traslados presupuestales se realizaron para atender las necesidades propias de la entidad, y obedece a una situación que no es contraria a la norma, luego entonces, no puede considerarse como un hallazgo u observación dentro del trabajo de auditoría, por lo siguiente:

Sobre la ejecución de presupuesto, la Doctrina ha considerado:

“Por ejecución del presupuesto debe entenderse el cumplimiento del objeto mismo del gasto. Es la culminación del proceso que inicia con la existencia de una ley preexistente y finaliza, previa realización de un proceso reglamentario o contractual, en la recepción del bien o la prestación del servicio con el cual se cumple con el objeto establecido en dicha ley.

Por esta razón no puede bajo ningún aspecto entenderse que el simple traslado de los recursos a través de contratos de administración se considere como una ejecución presupuestal. La administración de los recursos, sin importar la denominación del contrato bajo el cual se realice, no ejecuta el presupuesto”<sup>1</sup>.

Y la misma Auditoría General de la República, mediante la Guía de Presupuesto Público Territorial, de septiembre de 2012, manifestó:

“Consiste en surtir 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 estaríamos evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, no obstante su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.”<sup>2</sup>

(...)

“En materia de traslados presupuestales, las normas legales en materia presupuestal no contemplan tampoco un monto o porcentaje máximo, pues si bien es un instrumento de flexibilidad y de recomposición presupuestal, un excesivo traslado durante una vigencia determinada es indicadora de una mala programación y distribución presupuestal.”

Por lo tanto, resulta claro que es completamente legal la realización de traslados presupuestales como los 6 realizados durante la vigencia 2016 tal y como la misma Auditoría General de la República lo reconoce, que obedecen únicamente al 7.84%, lo que es evidentemente un porcentaje bajo respecto al universo del 100% del presupuesto y a que de la planeación inicial, se adicionó un

3,70% como se había manifestado anteriormente, lo que obligan necesariamente a realizar ajustes al presupuesto en vista de los nuevos recursos.

Aunado a lo anterior, se ruega tener presente por parte del equipo auditor que en 2016 se inició el periodo del actual Contralor Municipal, donde el presupuesto liquidado no correspondía en algunos aspectos al Plan Estratégico 2016 – 2019 y por consiguiente se requería efectuar los ajustes presupuestales correspondientes.

De igual forma, se resalta que los traslados presupuestales realizados tienen su justificación fáctica y legal, como fueron los movimientos de personal, tanto retiros como vinculaciones, y que también se hizo necesario llevar a cabo ajustes para efectos del pago de las liquidaciones definitivas, lo que conllevó al pago de la seguridad social, ya que quienes ingresaban estaban vinculados a fondos privados y/o públicos de seguridad social y por consiguiente se debían efectuar los correspondientes ajustes. Las capacitaciones fueron enfocadas a la actualización de los conocimientos inherentes al control fiscal (inducción y reinducción).

Finalmente, se resalta que la Contraloría Municipal de Soacha es sumamente receptiva de las observaciones realizadas por el equipo auditor, donde se resalta que en comparación con vigencias anteriores, se realizó un menor número de traslados con el fin de ajustarse a las observaciones presentadas, resaltando que cuando la norma permite un traslado presupuestal, la Auditoría General de la República instruye sobre los mismos, en la Guía de Presupuesto Público Territorial, y sin fijar porcentajes solamente se manifiesta que los traslados deben ser por un porcentaje bajo del presupuesto, se considera que los realizados durante la vigencia del 2016 guardan dicha relación, dado que representan un porcentaje mínimo del presupuesto y en consecuencia, se ruega retirar dicho hallazgo.

Conforme a lo mencionado, se ruega al equipo auditor se sirva retirar el presente hallazgo puesto que es completamente legal la realización de traslados presupuestales y el porcentaje en que se realizaron los mismos obedece a un presupuesto mínimo respecto al 100% del presupuesto de la entidad, cumpliendo así, los presupuestos determinados por la misma Auditoría General de la República.

Finalmente, una vez estudiados los hechos generadores del presente hallazgo, se tiene que el Honorable Equipo Auditor se permitió concluir que “no se evidencio una aceptable planeación presupuestal en virtud de los principios presupuestales de Universalidad y Programación Integral”, me permito indicar los siguiente:

Sobre el Principio de Universalidad:

El presupuesto de la Contraloría municipal para la vigencia 2016, según Resolución CMS-127-2015 de diciembre 29 de 2015 contempla la totalidad de los gastos de funcionamiento que se esperan realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

Y como el principio lo predica: “En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”, la entidad no efectuó gasto distinto de los establecidos en el presupuesto para dicha vigencia, razón por la cual no se considera que se infringe el mencionado principio, apoyado además, en las consideraciones antes mencionadas.

Sobre el principio de Programación Integral:

“Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos d como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.”. En el presupuesto de la CMS se contemplan gastos de funcionamiento, esto por la naturaleza de la entidad; dichos gastos se presupuestan según las necesidades administrativas, misionales y estratégicas al inicio de la vigencia.

Según el Estatuto Orgánico de Presupuesto (D.111/96), Sentencia C-685 de 1996 de la Corte Constitucional como se extracta, no existe prohibición alguna sobre movimientos presupuestales:

“11- En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones “simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”

En virtud de los principios de Legalidad del gasto, prudencia, eficiencia, eficacia y transparencia se dio dicho manejo al presupuesto de la Contraloría Municipal de Soacha.

Por todo lo expuesto en el presente punto, se solicita el retiro de la mencionada observación.e inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden

**Observación No. 2. Proceso Presupuestal. Análisis al cumplimiento de las normas de ajuste fiscal.**

El parágrafo del artículo 2º de la Ley 1416 dispone que “a partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo Distrito o Municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Distrital o Municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente



artículo”.

Verificada la información y soportes se evidenció lo siguiente:

**Tabla Análisis al cumplimiento de las Normas de Ajuste Fiscal**

1	2	3	4	5	6	7
Presupuesto 2015	% de inflación proyectada 2015 certificada por Banco de la Republica	Presupuesto inicial 2016 3:1X2	% de la expectativa de la inflación vigencia 2016 certificado por Secretaria de Hacienda	Valor de Presupuesto 2016 con % de inflación causada 2015 certificado por Banco de la Republica 5=1x2	Valor de presupuesto ejecutado por la Contraloría 2016	Diferencia en el cumplimiento de las normas de ajuste fiscal 7: 5-6
1.399.504.450	6,77%	1.494.250.901	3,00%	1.494.250.901	1.482.851.136	11.399.765

Fuente: papeles de trabajo respuesta de requerimiento trabajo de campo.

La tabla anterior permite comprobar que la Contraloría durante la vigencia de 2016, cumplió debidamente con las normas de ajuste fiscal establecidas en el parágrafo del artículo 2° de la Ley 1416 de 2010, puesto que conforme a dicha normatividad el límite máximo de gastos de la Contraloría durante la vigencia en estudio fue de \$1.494.250.901 que corresponde a la aplicación del porcentaje mayor que resultó de comparar la inflación proyectada por el Banco de la Republica para el año 2015 (6.77%) y la proyectada para el año 2016 por la Secretaría de Hacienda del Municipio de (3%), y sus gastos ejecutados durante dicha vigencia fueron de \$1.482.851.136 generando una diferencia de \$11.399.765. Esto significa que la Contraloría hubiera podido ampliar su gasto público en esta última cifra sin exceder el límite legal de gasto.

**Respuesta de la Contraloría**

*Con el fin de atender la presente observación generada por el Equipo Auditor, es importante consignar que el contexto de la misma, obedece a que la Contraloría Municipal de Soacha, no ejecutó el 100% del presupuesto asignado para la vigencia.*

*Contextualizado el hecho generador del presente hallazgo, y para determinar el escenario sobre la posición jurídica de la Contraloría Municipal de Soacha al respecto, se informa lo siguiente:*

*El tratadista Pedro Arturo Rodriguez, manifiesta:*

*“El proceso de ejecución es dinámico, con lo cual el presupuesto se puede modificar y ajustar a la realidad cambiante del ente territorial, claro está dando cumplimiento una serie de requisitos...”<sup>3</sup>*

*Conforme a lo anterior, se debe tener presente lo manifestado en el Concepto No. 2013EE0133441 del 26 de Octubre de 2013 proferido por la Contraloría General de la República, manifestando que “El mismo inciso en mención establece en contraste de lo anterior que sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, en donde se reitera en los términos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República que al ser las Contralorías una sección del presupuesto de gastos de la respectiva entidad territorial careciendo de presupuesto de ingresos propios, el cálculo no puede realizarse sobre el recaudo de las transferencias, en tanto que las transferencias del Distrito o Municipios no se encuentran en el presupuesto de ingresos del Distrito o Municipio, ya que de encontrarse (si no fuera una sección del presupuesto) sería una apropiación de gasto de*

**Conclusiones de la Auditoría**

**La observación se mantiene**, toda vez que no se desvirtúa lo evidenciado por la Auditoría sobre el Análisis al cumplimiento de las normas de ajuste, dado que, lo cuestionado fue la pérdida de oportunidad de tener un gasto mayor más no la violación al límite del gasto.

La Contraloría afirmar que “(...) no se busca crear gastos no necesarios que generarían ‘gastar por gastar’”, afirmación evidentemente indiscutible, sin embargo, en los argumentos dados en el escrito de contradicción se evidencia necesidades que demandan inversión de recursos, como lo es el de personal, capacitaciones y/o tecnológicos. A manera de ejemplo se tiene:

*“(...) consideramos respetuosamente que el Dictamen emitido por la AGR respecto de la gestión desarrollada por la CMS en el marco del proceso de participación ciudadana y donde se califica este en el rango de regular, es una calificación que desconoce los resultados de las actividades desarrolladas por la CMS con el objetivo de dar cumplimiento a su Plan Estratégico Institucional y promover la Participación Ciudadana*

transferencias corrientes, y las transferencias de las entidades descentralizadas sólo se presupuestan en el presupuesto de ingresos del Distrito o Municipio cuando dicho órgano no se encuentra incorporado al Presupuesto General de tal Distrito o Municipio. De lo contrario se duplicaría como gasto y como ingreso”.

“En otras palabras, tal y como ya había sostenido la Oficina Jurídica de éste órgano de control, las Contralorías no tienen presupuesto de ingresos, sino que son órganos ejecutores del Presupuesto General del Municipio...”

Así las cosas, al determinarse el presupuesto de la entidad, con justificación en la Ley 1416 de 2010, se tiene que la norma no obliga a la entidad a ejecutar el 100% del mismo, y en consecuencia, no genera ningún tipo de sanción por la no ejecución del referenciado 100%, luego entonces, se debe partir del principio de “lo que no está prohibido está permitido”, y en consecuencia, se considera que sí la situación de no ejecución del 100% del presupuesto no se encuentra prohibida, no existiría dentro del proceso de formulación del presente hallazgo el cumplimiento de las precisiones conceptuales contempladas en el Manual del Proceso Auditor de la Honorable Auditoría General de la República, en su página 43 y siguientes, que a la letra reza en algunos de sus aspectos:

“Para el efecto, se tendrán en cuenta las siguientes precisiones conceptuales:  
(...)”

- Criterio: Lo que debe ser. Consiste en el estándar o parámetro contra el cual se midió o comparó la condición.

Se refiere, no a la normatividad general que regula el asunto, sino a la disposición constitucional, legal o normativa que se considera violada, identificada con artículo, numeral y/o inciso de la norma, junto con las razones por las cuales se consideran vulneradas tales disposiciones.

Las fuentes de los criterios pueden ser, por ejemplo: La Constitución Política, las normas, los reglamentos, las políticas internas, los manuales, las guías, los procedimientos, los instructivos, e incluso opiniones independientes de expertos.

De tal claridad se desprende que el criterio de una observación o hallazgo no puede limitarse a la fuente es decir “Ley 80 de 1993”, “Régimen Contable”, “Estatuto Contractual”, ni tampoco a limitarse a citar definiciones como la del artículo 6° de la Ley 610 de 2000, pues el daño patrimonial como concepto es un efecto de la violación o incumplimiento de alguna otra norma que sí constituye el criterio del hallazgo.”

La anterior precisión conceptual inicialmente no se encuentra clara en el presente hallazgo, puesto que no se manifiesta que norma fue violada, dado que, como se señaló anteriormente, no existe norma que prohíba la no ejecución del 100% del presupuesto, resaltando además, que sobre dicho

más aun cuando se carecen de los recursos para desarrollar estas actividades”

(...)

“Es importante resaltar que el talento humano, los recursos tecnológicos disponibles para adelantar el trámite del proceso de responsabilidad, la calidad de los insumos, la sustanciación y el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal en primera instancia, se realizan bajo los grandes esfuerzos de sus funcionarios teniendo en cuenta la calidad de los hallazgos anteriormente trasladados y con ello la dificultad para discernir de los hechos investigados, el gran número de presuntos responsables, la diversidad de las conductas investigadas y con ello la demora en las solicitudes de apoyo a las diferentes entidades que cuentan con personal idóneo y experto en aquellos temas que por su complejidad es necesario solicitar apoyo y falencias con el apoyo de auxiliares de la justicia y el orden público.”

(...)

Es evidente que a pesar de encontrarse ambos sistemas, tanto el ordinario de la Ley 610 de 2000, como el verbal contenido en la Ley 1474 de 2011, se ha adoptado todo un plan de choque a fin de optar por tramitar los procesos en su mayoría a la luz del procedimiento verbal, contando muchas veces con impedimentos en recursos económicos, técnicos, o humanos o por carencias en los hallazgos, lo cual dificulta muchas veces la configuración de los elementos necesarios para adecuar los trámites al proceso verbal y de esta manera lograr mayor impulso a los trámites de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

Por lo expuesto, la observación se mantiene con **connotación de tipo administrativo**

Ahora bien, respecto del pronunciamiento, es pertinente aclarar que la opinión sobre la gestión administrativa en el proceso presupuestal, es producto del análisis a la información presupuestal de la Contraloría de Soacha durante la vigencia 2016, en cumplimiento de la normativa presupuestal, por lo que no es posible darle mérito a lo expuesto por la Contraloría sobre modificar la calificación.

universo presupuestal, lo que faltó por ejecutar solamente corresponde al 0,76%, es decir, se ejecutó el 99,24% del presupuesto, lo que a nuestro juicio no generaría la gravedad suficiente para generar el presente hallazgo.

Aclarado lo anterior, y aterrizando al caso concreto, se tiene que la Contraloría Municipal de Soacha estima unos gastos para realizar en el desarrollo de la vigencia en base a sus necesidades técnicas administrativas, misionales y estratégicas los cuales se establecen en el presupuesto de gastos y al momento de ejecutar los mismos, se presentan variaciones ajenas a cada uno de los procesos como son, los cambios en la economía, prioridades, fluctuaciones en valores económicos, procesos de contratación, etc.

En este sentido y teniendo en cuenta que la entidad al momento de finalizar la vigencia, esto es 31 de diciembre de 2016, había cumplido con la totalidad del presupuesto de gastos y del Plan Anual de Adquisiciones no considero necesario la utilización de los recursos por valor de \$11.399.765, recursos que fueron devueltos a la Alcaldía Municipal en la vigencia 2017, pudiendo considerarse dicha actuación, lejos de ser irregular, como una acción responsable y sensata de ejecución de los recursos públicos, puesto que al no necesitarse los mismos se devuelven, y no se busca crear gastos no necesarios que generarían “gastar por gastar” en pro de cumplir el 100% del presupuesto.

Ahora bien, la devolución realizada por la Contraloría, obedece a lo que dispone la normatividad que a continuación se transcribe:

- El Acuerdo 23 de 2005 "Por medio del Cual se expide la norma orgánica del Presupuesto General del Municipio de Soacha y de sus entidades descentralizadas" en su artículo 14 señala: "ANUALIDAD. El Presupuesto tendrá una vigencia de un año comprendido entre el 1º de Enero hasta el 31 de Diciembre; Después del 31 de Diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción".

- Que mediante Acuerdo No. 24 de noviembre 22 de 2016 se expidió el PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS MUNICIPIO DE SOACHA PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017;

- Que según lo establece el artículo 28 del Acuerdo 24 de 2016 "Los entes descentralizados con autonomía fiscal deberán reintegrar a la Secretaría de Hacienda – Tesorería General del Municipio, dentro del primer trimestre de 2016 (sic), los recursos del Municipio provenientes de saldos de vigencias anteriores que no se encuentren amparando compromisos u obligaciones de reservas presupuestales o de las cuentas por pagar, incluidos sus rendimientos financieros y demás réditos originados en aquellos".

Una vez efectuado el cierre de la ejecución presupuestal de Gastos de la Contraloría Municipal de Soacha correspondiente a la vigencia fiscal 2016, se evidencia un saldo de apropiación no afectada

por valor de Once Millones Ochocientos Cincuenta y Dos Mil Ochocientos Treinta y Dos Pesos M/Cte. (\$11.852.832,00), por tal razón, el Presupuesto de la Contraloría Municipal no puede ser superior al límite legalmente establecido en la Ley 617 de 2000 y la Ley 1416 de 2010, por ende el saldo de la apropiación no afectada del presupuesto de gastos de la Contraloría Municipal de Soacha correspondiente a la vigencia fiscal 2016, fue consignado a favor del Tesoro Municipal.

Así entonces, se solicita al honorable equipo auditor se sirva retirar el presente hallazgo, puesto que se esta generando en un presupuesto de hecho que no es prohibido por la norma, y en consecuencia, al no estar prohibido se encuentra permitido y corresponde a una actuación responsable de la administración con los recursos públicos, puesto que al no necesitar la ejecución de los mismos, mal haría en gastarlos; y en consecuencia se procedió a la devolución conforme lo regula la normatividad vigente.

### **Observación N° 3. Proceso contractual. Plan Anual de Adquisiciones - PAA.**

Analizado el Plan Anual de Adquisiciones – vigencia 2016, la Contraloría planteó la necesidad de adelantar un proceso contractual con la siguiente descripción: “Desarrollo programa de capacitación de los funcionarios y sujetos de control en diferentes temas, encaminado al aprendizaje continuo en temas relacionado con el ejercicio de sus funciones”, cuya fecha estimada de inicio del proceso de selección era febrero de 2016, con una duración estimada del contrato de 12 meses, a través de la modalidad de selección de contratación de mínima cuantía y por un valor estimado de la contratación de \$46.330.250.

Pese a ello, la Contraloría realizó ocho contratos en la vigencia con cargo al rubro de capacitación, todos por contratación directa, por un total de \$43.718.250, y el pago de inscripciones para la participación a tres congresos de contralores y un foro internacional por valor de \$2.612.000, con cargo al mismo rubro.

Lo anterior significa que la Contraloría no respetó lo programado inicialmente al momento de ejecutar el PAA o que la planeación del PAA no se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación. De esta manera se incumplió lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4 e inciso segundo del artículo 7; y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.4.1. e inciso segundo del artículo 2.2.1.1.1.4.4.

### **Respuesta de la Contraloría**

Con el fin de atender la presente observación, es importante manifestar que el presente hallazgo se motiva en que la Contraloría supuestamente no respetó lo programado inicialmente en el Plan Anual de Adquisiciones o que la planeación del PAA no se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación.

Bajo el anterior escenario fáctico, es importante señalar que la Auditoría General de la República expidió el Manual de Contratación AGR, de mayo de 2014, donde se manifiesta sobre el Plan Anual de Adquisiciones en los siguientes términos:

“Es una herramienta de planeación contractual el cual se compone por los objetivos, estrategias, los proyectos, metas, los responsables, los planes generales de compra, la distribución presupuestal del proyecto de inversión, entre otros aspectos.

### **Conclusiones de la Auditoría**

#### **La Observación se mantiene.**

La Contraloría debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones cuando: (i) haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos; (ii) para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; (iii) excluir obras, bienes y/o servicios; o (iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones.

Así las cosas si bien es cierto, que el Plan Anual de Adquisiciones es un instrumento de planeación contractual de la Entidad Estatal, y este es flexible, el cual es producto del análisis y estudio de las necesidades y servicios de las respectivas entidades, y que las necesidades adicionales son

*El Plan Anual de Adquisiciones es una herramienta para: (i) facilitar a las entidades estatales identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios; y (ii) diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación.*

*En el Plan Anual de Adquisiciones se recopilan y consolidan todas las necesidades de bienes y servicios a adquirirse durante toda la vigencia por las Dependencias de la Entidad.*

*Para la preparación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones deberán seguirse las guías y manuales que para el efecto expide la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente.”4*

*Bajo las premisas generadas por la respetada Auditoría General de la República, es claro que la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente, emite lineamientos de interpretación sobre la materia, razón por la cual, al aplicar la normatividad se tiene que el contexto legal se deviene del Decreto 4170 de 2011 de Noviembre 03, que crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-, en donde se determinan sus objetivos y estructura.*

*Dicha entidad, se establece como ente rector de la contratación pública en Colombia, y tiene dentro de sus objetivos desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado, igualmente propone al Gobierno Nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.*

*Así mismo, se encarga de desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas, y absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública entre otras.*

*Ahora bien, respecto del Plan Anual de Adquisiciones, el Decreto 1510 de 2013 en su Artículo 4°. Plan Anual de Adquisiciones indica: Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación.*

aquellas para los cuales la Entidad aún no ha identificado el producto con el que pueda satisfacerlas.

Aquí lo que se cuestiona a la Contraloría es que el Plan Anual de Adquisiciones como se pudo observar **no se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación** no fue producto de una adecuada planeación y estudio de las necesidades y servicios que requería la entidad.

Lo anterior significa que la Contraloría no respetó lo programado inicialmente al momento de ejecutar el PAA o que la planeación del PAA no se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación. De esta manera se incumplió lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4 e inciso segundo del artículo 7; y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.4.1. e inciso segundo del artículo 2.2.1.1.4.

La anterior situación constituye un **hallazgo con connotación Administrativa**.

Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones. (Negrilla Fuera de Texto).

Así las cosas, se concluye que es la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-, la entidad llamada a indicar el camino como ente rector del sistema de compras y contratación pública.

Precisamente, sobre los lineamientos generados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, emitió un listado de Preguntas Frecuentes sobre el Plan Anual de Adquisiciones, el cual es posible consultar en el siguiente enlace [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20150617preguntasfrecuentespaa.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20150617preguntasfrecuentespaa.pdf) y que para el caso que nos convoca, manifestó:

“17. ¿Es obligatorio comprar los bienes y servicios que establezca en el Plan Anual de Adquisiciones?

El Plan Anual de Adquisiciones no obliga a las Entidades Estatales a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran. El Plan Anual de Adquisiciones (PAA) es un documento de naturaleza informativa y las adquisiciones incluidas en el mismo pueden ser canceladas, revisadas o modificadas. Esta información no representa compromiso u obligación alguna por parte de la entidad estatal ni la compromete a adquirir los bienes, obras y servicios en él señalados.”

A partir de lo anterior se entiende que el Plan Anual de Adquisiciones es un instrumento flexible, no rígido, que puede adaptarse a los cambios administrativos a que haya lugar, para el cumplimiento de los fines Estatales.

En ese sentido la Contraloría Municipal de Soacha, elaboró el Plan de Adquisiciones 2016, en el cual incluyó como una de las necesidades la descripción “Desarrollo programa de capacitación de los funcionarios y sujetos de control en diferentes temas, encaminado al aprendizaje continuo en temas relacionado con el ejercicio de sus funciones”, situación que efectivamente se cumplió en la vigencia, debiéndose señalar lo dinámico del programa de capacitación, para lo que se señala:

Este ítem corresponde al desarrollo total del año del Plan de Capacitaciones de conformidad con lo establecido, en el Decreto 1567 de 1998, el cual crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado y en tal sentido busca que a través de este instrumento brindar los elementos necesarios que permiten dinamizar la carrera administrativa y lograr el mejoramiento de la Administración Pública en general, señala en el artículo 65 que los planes de capacitación de las entidades públicas deben responder a estudios que identifiquen necesidades y requerimientos tanto de las áreas de trabajo y de los empleados, como los requerimientos anuales institucionales, en ese sentido es necesario como insumo para la formulación del plan la aplicación de encuestas, la evaluación de desempeño laboral que se da a finales del mes de febrero, luego es allí en donde se identifican las necesidades del personal de la

Contraloría Municipal de Soacha por parte de la dependencia encargada de las funciones de talento humano.

En ese sentido la Contraloría programa la necesidad de capacitaciones dentro del Plan Anual de Adquisiciones como un componente general “Desarrollo de capacitaciones”, situación que no prohíbe la ley de conformidad con todo lo anteriormente expuesto, plan que se desarrolló y modificó de conformidad con el Plan de Capacitaciones implementado para el año 2016, situación que derivó en ocho contratos en la vigencia con cargo al rubro de capacitación, todos por contratación directa, por un total de \$43.718.250, y el pago de inscripciones para la participación a tres congresos de contralores y un foro internacional por valor de \$2.612.000, con cargo al mismo rubro, lo cual corresponde a situaciones que se van generando en el transcurso de la vigencia, las cuales pueden ser modificadas sin que sean vinculantes conforme a los lineamientos establecidos por Colombia Compra Eficiente.

En el mismo sentido es importante resaltar que esta entidad es juiciosa en atender las observaciones generadas por la Honorable Auditoría, donde se resalta que la forma de promulgación del ítem de capacitaciones en el Plan Anual de Adquisiciones ha sido una actuación constante en la Contraloría Municipal de Soacha, luego entonces, se resalta que en los procesos desarrollados con anterioridad la Auditoría no se había pronunciado configurando dicha situación como hallazgo, lo cual es comprensible desde el punto de vista legal; dado que el Plan Anual de Adquisiciones no obliga a la entidad, y en consecuencia, se solicita aclarar si se modificó por parte del equipo auditor el presupuesto legal determinado por Colombia Compra Eficiente al respecto; convirtiendo el Plan Anual de Adquisiciones en vinculante para la entidad, pese a que la entidad rectora en la materia manifiesta lo contrario.

Finalmente, es de resaltar que este ente de control de conformidad con lo argumentado, sí dio cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4 e inciso segundo del artículo 7; y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.4.1. e inciso segundo del artículo 2.2.1.1.4.4. pues se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación.

De esta manera se solicita muy respetuosamente la observación sea retirada, puesto que la observación carezca del factor “criterio”, bajo el razonamiento generado por la Guía de Auditoría de la AGR, que señala que “el mismo se refiere, no a la normatividad general que regula el asunto, sino a la disposición constitucional, legal o normativa que se considera violada, identificada con artículo, numeral y/o inciso de la norma, junto con las razones por las cuales se consideran vulneradas tales disposiciones”, lo cual, no se genera en el presente caso, dado que la entidad rectora en la materia que es Colombia Compra Eficiente, claramente manifiesta que el Plan Anual de Adquisiciones no obliga a las Entidades Estatales a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran y en consecuencia, se estaría imponiendo una obligación a la entidad que no estaría respaldada en norma legal.

#### **Observación N° 4. Proceso contractual. De la planeación contractual.**

De la evaluación de la muestra de contratos determinada (10 contratos por valor de \$119.804.250, equivalente al 51% y 31% del total de contratos y del valor total de la contratación de la vigencia 2016, respectivamente), se puede concluir que la gestión de la Contraloría Municipal de Soacha presentó falencias frente a las normas que regulan la etapa de planeación contractual respecto de los procesos encaminados a la adquisición de bienes y servicios para la entidad, afectando el cabal cumplimiento del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en especial lo establecido en su numeral 12; del Decreto 1510 de 2013, que en su artículo 20 determinó los estudios y documentos previos de la contratación pública; y del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, tal como se muestra en los casos que se explican a continuación.

#### **Del soporte técnico y económico del valor estimado del contrato**

Vistos los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión CMS-001-2016, CMS-011-2016 y CMS-012-2016, se evidenció que el documento de los estudios previos se limitó a enunciar el valor estimado del contrato en cuantía de \$38.500.000, \$6.000.000 y \$9.000.000, respectivamente; se restringió a enunciar que *para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la misma entidad, la Resolución 118 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se establecen los perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios y de apoyo a la gestión con personas naturales en la CMS y de otras entidades como el Municipio de Soacha que han contratado el mismo o similar objeto por valores superiores, pero la Contraloría no presentó el estudio señalado y referido en los estudios previos que le dieran sustento.*

Se celebró el contrato CMS-010-2016, del seis de abril de 2016, con la firma F&C Consultores, cuyo objeto fue *“Prestación de servicios profesionales para capacitar a tres (3) funcionarios de la entidad en el seminario taller ‘control fiscal: claves para su fortalecimiento’.”*, en cuyos estudios previos del primero de abril se evidencia que ya estaba seleccionado el contratista, pues se afirma en ellos que *“(…) la firma F&C Consultores, el pasado 9 de marzo de 2016, presentó ante esta entidad invitación al siguiente seminario taller ‘CONTROL FISCAL CLAVES PARA SU FORTALECIMIENTO’ en el cual se desarrollará la siguiente temática (…);”*; es decir, la necesidad específica de capacitación no la definió la Contraloría, sino el contratista, previamente seleccionado, a través de su oferta, quien determinó que la capacitación ofrecida se centraría en los temas de hallazgos fiscales, auditoría a las normas internacionales de contabilidad pública, técnicas de redacción para auditores, auditoría a la contratación estatal, control fiscal ambiental, responsabilidad fiscal.

Si bien algunos de estos temas concuerdan con los planteados como necesidad en el plan institucional de formación y capacitación, dicho plan es posterior a esta contratación, pues surgió solo hasta el seis de mayo de 2016, cuando fue adoptado mediante la Resolución 041. Esta circunstancia confirma que esta contratación nace del ofrecimiento del contratista y no de la necesidad institucional.

En este contrato CMS-010-2016 el valor se basó en la invitación realizada por la firma contratista, el documento de los estudios previos se limitó a expresar el valor estimado del contrato por cuantía de \$2.807.250, se restringió a enunciar que *“Para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la entidad.”*

Al final de la vigencia, el quince de diciembre, se celebró el contrato CMS-028-2016, con la firma F&C Consultores, cuyo objeto fue *“Prestación de servicios profesionales para capacitar hasta doce funcionarios de la entidad en el seminario taller para el fortalecimiento del control fiscal.”*, en cuyos estudios previos del siete de diciembre se evidencia que ya estaba seleccionado el contratista, pues se afirma en ellos que *“(…) la firma F&C Consultores, presentó ante esta entidad propuesta para capacitar hasta doce (12) funcionarios de la entidad en el fortalecimiento del Control Fiscal en temas relacionados en (…);”*; es decir, la necesidad específica de capacitación no la definió la Contraloría, sino el contratista, previamente seleccionado, a través de su oferta, quien determinó que la capacitación ofrecida se centraría en los temas de cobro coactivo, hallazgo de auditoría y contratación estatal.

En este contrato CMS-028-2016 el valor se basó en la invitación realizada por la firma contratista, el documento de los estudios previos se limitó a expresar el valor



estimado del contrato por cuantía de \$8.000.000, se restringió a enunciar que “Para establecer el presupuesto oficial se llevaron a cabo las siguientes acciones. 1. Con base en el referente histórico de la entidad. 2. La idoneidad del personal. 3. La experiencia de la persona natural o jurídica.”

En el contrato CMS-005-2016, por cuantía de \$10.000.000, suscrito con Yenny Karina Vargas Peña, el documento de los estudios previos se limitó a expresar el valor estimado del contrato; se restringió a enunciar que:

“Para determinar el valor estimado del contrato se tuvo en cuenta el nivel de complejidad del objeto, el grado de formación académica requerido, la experiencia requerida y el término de ejecución del mismo.

Para la fijación del monto a pagar, se tuvo como referencia varios aspectos tales como la carga tributaria del contrato y que en razón al tipo de contrato (sic) al contratista al que le corresponde asumir toda la carga económica por concepto de los aportes al sistema de seguridad social integral.

Adicionalmente se tuvo en cuenta el valor histórico que la entidad ha venido pagando por prestaciones de servicios similares a la de la presente contratación según las actividades que comprenda la misma (Capacitación).”

Lo anterior evidencia que en efecto no se realizó estudio de mercado en estos casos, ni se llevaron a cabo los cálculos o proyecciones que justificaran el valor estimado de la contratación, lo que contraviene lo establecido en el numeral 4 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, que determina “Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: (...) 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. (...)”, circunstancia que afecta el deber de selección objetiva descrito en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en especial lo establecido en su numeral 2, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, cuando determina que “(...) La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.”, lo cual es aplicable a todos los contratos estatales independientemente de la modalidad de contratación.

#### Respuesta de la Contraloría

Con el fin de atender la observación presentada por la Auditoría General de la República, se debe mencionar que la misma obedece a los siguientes supuestos:

1. Estudios previos para señalar los valores en contratos de prestación de servicios.
2. La necesidad de contratación no la eligió la entidad sino el contratista.

Y bajo los anteriores lineamientos procede a realizar aplicación de la postura generada por el Equipo Auditor, a las muestras de contratación auditadas, para lo que se debe tener presente lo siguiente:

- Estudios previos para señalar los valores en contratos de prestación de servicios.

Al respecto es importante manifestar que la Agencia Colombiana de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente como órgano que guía los procesos de contratación en nuestro país, ha establecido un herramienta para que las entidades del Estado previo al inicio de proceso de Contratación efectúen un análisis del Sector con el fin de que se pueda llegar a determinar el valor de un bien o servicio en el mercado, documento denominado como Guía para la Elaboración de

#### Conclusiones de la Auditoría

##### La Observación se mantiene.

La Contraloría con sus argumentos no desvirtuó la observación. Así como en la observación No. 3 se recuerda que: “los estudios previos no son un estándar, son absolutamente particulares para cada proceso contractual que se pretenda llevar a cabo; sola-mente pueden ser iguales si dos o más contratos coinciden 100% en todas sus condiciones de modo, tiempo y lugar, en otras palabras si se necesita celebrar dos contratos para lo mismo; de lo contrario cada contrato es particular.

Entonces, no basta con mencionar que para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la misma entidad y de otras entidades que han contratado el mismo o similar objeto por valores superiores; es indispensable mostrar y evidenciar dicho análisis en cada uno de los estudios previos de cada proceso contractual. Como bien lo dice la Guía para la elaboración de estudios del Sector G-EES-01 de la Agencia Colombiana de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, las herramientas de ayuda no deben ser utilizadas de manera mecánica, éstas son un

Estudios del Sector, y tratándose de Contratación Directa - Contratos de Prestación de Servicios, la citada guía ha establecido:

*“La Entidad Estatal debe consignar en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información soporte de los mismos, una reflexión sobre el sector que cubra los aspectos de que trata el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013. En un contrato de prestación de servicios profesionales, el análisis del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y experiencia que llevan a contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollar el objeto del Proceso de Contratación. Por ejemplo, si se trata de la contratación de un abogado para llevar un proceso judicial, la Entidad Estatal debe hacer una reflexión sobre la necesidad de contratar el servicio y las condiciones de los Procesos de Contratación que ha adelantado la Entidad Estatal en el pasado para contratar ese tipo de servicios, teniendo en cuenta plazos, valor y forma de pago. (Negrilla fuera de texto).*

*Siguiendo el ejemplo, en un Proceso de Contratación para la representación judicial de una Entidad Estatal, no será necesario que la Entidad Estatal haga un estudio de la oferta y la demanda del sector de la prestación de servicios legales con particularidades sobre tipos, precios, calidades y cantidades de la oferta y la demanda, lo que requiere hacer es una reflexión teniendo en cuenta los siguientes aspectos: (Negrilla fuera de texto)*

- 1. ¿La Entidad Estatal requiere una firma de abogados o una persona natural con tarjeta profesional? En esta reflexión se cubren aspectos legales y organizacionales.*
- 2. ¿Cuál es la experiencia que requiere quien presta el servicio de acuerdo con la complejidad del caso? En esta reflexión se cubren aspectos comerciales, técnicos y de análisis de Riesgo.*
- 3. ¿La Entidad Estatal ha contratado recientemente los servicios profesionales requeridos? ¿Cuál fue el valor del contrato y la estructura del contrato? ¿La necesidad de la Entidad Estatal fue satisfecha con los Procesos de Contratación anteriores? En esta reflexión se cubren aspectos legales, comerciales, financieros, organizacionales, técnicos y de análisis de Riesgo.*

*(...)”5*

*La anterior interpretación dada por Colombia Compra Eficiente, debe leerse en armonía con el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013 incorporado al nuevo Decreto 1082 de 2015, indica:*

*“Artículo 2.2.1.2.1.4.9. 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*

*medio y no un fin; luego, lo importante no es mostrar unos estudios previos, sino demostrar que se hicieron”. (Resaltado fuera del texto).*

*Como conclusión, se mantiene el hallazgo por cuanto la Contraloría en sus explicaciones sin soporte alguno no pudo desvirtuar lo observado por la AGR; por lo que se genera un hallazgo de connotación **Administrativo**.*

necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

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.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos. (subrayado y negrilla fuera de texto)”

Así las cosas, es evidente que para la determinación de los valores estimados de los contratos, la norma exige que se encuentren justificados, pero también es cierto, que la norma NO contempla la forma en que se deben justificar, es decir, no se menciona los requisitos para entenderse como justificado el valor estimado del contrato, luego entonces, realizar exigencias adicionales podría estar incurso en una coadministración de la entidad, en el sentido de que se exige la implementación de requisitos que no se encuentran determinados en la Ley.

En este punto, es importante mencionar lo siguiente:

**Contrato CMS-001-2016.**

**Contrario a lo manifestado por el equipo auditor en el hallazgo, donde señala: “para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la misma entidad, la Resolución 118 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se establecen los perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios y de apoyo a la gestión con personas naturales en la CMS y de otras entidades como el Municipio de Soacha que han contratado el mismo o similar objeto por valores superiores”, la justificación presentada respecto al presupuesto fue:**

“Para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo en primer término el análisis con base en el referente histórico de la misma entidad, Resolución No. 118 de 27 de Diciembre de 2013 mediante la cual se establecen los perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios y de apoyo a la gestión con personas naturales de la Contraloría Municipal de Soacha”.

Por lo tanto, el presupuesto de “Condición” no se presenta en el presente caso, puesto que se generó el hallazgo sobre una condición que no se registra, dado que se endilga para el presente contrato, dentro de los estudios que falta análisis de los honorarios establecidos para el municipio de Soacha, cuando en el estudio específico del contrato no se tuvo en cuenta dicho estudio, pero en el análisis del equipo auditor de la AGR sí lo menciona.

En consecuencia, no se reúne el requisito de condición establecido en el Manual del Proceso

Auditor de la Auditoría General de la República, sin embargo, se resalta que sí existe un estudio y es el que obedece al histórico de la entidad, siendo claro que la norma no determinó cuales son los elementos que tiene que tener el estudio, por lo que no se puede endilgar falta de unos requisitos que no se encuentran especificados, puesto que se reitera no se determina como se realiza la justificación del valor del contrato, solamente se exige que se encuentre justificado sin que se manifiesta que puntos se surten para entenderse cumplido el requisito.

Contrato CMS-011-2016.

Al respecto, el equipo auditor en el hallazgo, señala: “para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la misma entidad, la Resolución 118 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se establecen los perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios y de apoyo a la gestión con personas naturales en la CMS y de otras entidades como el Municipio de Soacha que han contratado el mismo o similar objeto por valores superiores”, situación que corresponde efectivamente con el texto de los estudios previos.

Ahora bien, debemos manifestar que sí existe un estudio y es el que obedece al histórico de la entidad, siendo claro que la norma no determinó cuales son los elementos que tiene que tener el estudio, por lo que no se puede endilgar falta de unos requisitos que no se encuentran especificados, puesto que se reitera, no se determina como se realiza la justificación del valor del contrato, solamente se exige que se encuentre justificado sin que se manifiesta que puntos se surten para entenderse cumplido el requisito.

En el presente caso, se resalta que no se cuestiona en el hallazgo la falta de justificación, puesto que para el contrato particular lo que se cuestiona es que no se presentó el estudio señalado y referido en los estudios previos que dieron sustento, no obstante, se observa que el mismo atiende a los presupuestos de hecho de la contratación.

Entonces, se tiene que a rasgo general sí se registraron estudios que soportan el valor estimado del contrato, donde al aplicarse la realidad del mercado, también es claro que no se realizan pagos exorbitantes del mismo.

Contrato CMS-012-2016.

Al respecto, el equipo auditor en el hallazgo, señala: “para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la misma entidad, la Resolución 118 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se establecen los perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios y de apoyo a la gestión con personas naturales en la CMS y de otras entidades como el Municipio de Soacha que han contratado el mismo o similar objeto por valores superiores”, situación que corresponde efectivamente con el texto de los estudios previos.

Ahora bien, debemos manifestar que sí existe un estudio y es el que obedece al histórico de la entidad, siendo claro que la norma no determinó cuales son los elementos que tiene que tener el

estudio, por lo que no se puede endilgar falta de unos requisitos que no se encuentran especificados, puesto que se reitera, no se determina como se realiza la justificación del valor del contrato, solamente se exige que se encuentre justificado sin que se manifieste que puntos se surten para entenderse cumplido el requisito.

En el presente caso, se resalta que no se cuestiona en el hallazgo la falta de justificación, puesto que para el contrato particular lo que se cuestiona es que no se presentó el estudio señalado y referido en los estudios previos que dieron sustento, no obstante, se observa que el mismo atiende a los presupuestos de hecho de la contratación.

Entonces, se tiene que a rasgo general sí se registró estudios que soportan el valor estimado del contrato, donde al aplicarse la realidad del mercado, también es claro que no se realizan pagos exorbitantes del mismo.

Contrato CMS-005-2016.

Al respecto, el equipo auditor en el hallazgo, señala: “Para determinar el valor estimado del contrato se tuvo en cuenta el nivel de complejidad del objeto, el grado de formación académica requerido, la experiencia requerida y el término de ejecución del mismo.

Para la fijación del monto a pagar, se tuvo como referencia varios aspectos tales como la carga tributaria del contrato y que en razón al tipo de contrato (sic) al contratista al que le corresponde asumir toda la carga económica por concepto de los aportes al sistema de seguridad social integral.

Adicionalmente se tuvo en cuenta el valor histórico que la entidad ha venido pagando por prestaciones de servicios similares a la de la presente contratación según las actividades que comprenda la misma (Capacitación)”, situación que corresponde efectivamente con el texto de los estudios previos.

Ahora bien, debemos manifestar que sí existe un estudio y es el que obedece al histórico de la entidad, siendo claro que la norma no determinó cuales son los elementos que tiene que tener el estudio, por lo que no se puede endilgar falta de unos requisitos que no se encuentran especificados, puesto que se reitera, no se determina como se realiza la justificación del valor del contrato, solamente se exige que se encuentre justificado sin que se manifieste que puntos se surten para entenderse cumplido el requisito.

En el presente caso, se resalta que no se cuestiona en el hallazgo la falta de justificación, puesto que para el contrato particular lo que se cuestiona es que no se presentó el estudio señalado y referido en los estudios previos que dieron sustento, no obstante, se observa que el mismo atiende a los presupuestos de hecho de la contratación.

Entonces, se tiene que a rasgo general sí se registró estudios que soportan el valor estimado del

contrato, donde al aplicarse la realidad del mercado, también es claro que no se realizan pagos exorbitantes del mismo.

**- La necesidad de contratación no la eligió la entidad sino el contratista.**

En relación a los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con la firma F&C Consultores, teniendo en cuenta que lo que se buscaba era desarrollar procesos de capacitación, se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha manifiesta su inconformidad con la manifestación del equipo auditor, dado que se convierte en una situación de conclusión del equipo que con absoluto respeto puede considerarse ligera, por los siguientes argumentos:

En primera medida, es importante mencionar que la Contraloría Municipal de Soacha cuenta con un Plan de Capacitaciones que ha sido continuo en el tiempo, es decir, que no inició como lo informa el equipo auditor con la expedición de la resolución No. 041 de 2016, dado que dicho programa viene con anterioridad, como lo fue con la resolución No. 055 de 29 de junio de 2012, que crea el plan de capacitaciones vigente para la época del contrato, luego entonces, sí bien, es cierto que la resolución No. 041 se expidió posterior al Contrato No. CMS 010 de 2016, también es cierto que existe un sustento legal que permitía realizar dicha contratación, como se observa a continuación:

Contrato CMS-010-2016.

Es importante mencionar que dentro del contrato, se realizó la justificación del mismo en los siguientes puntos:

“CONSIDERACIONES: A). La Contraloría Municipal de Soacha, es un órgano de control fiscal, de carácter técnico, con autonomía contractual, administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos, en los términos y en las condiciones establecidas en la Constitución y las Leyes. B). Que en desarrollo de las actividades propias de la Entidad, cumplimiento de sus objetivos estratégicos y desarrollo del PLAN ESTRATEGICO 2016-2019, “Control Fiscal Social”, requiere mantener un alto grado de conocimiento y actualización de sus funcionarios, con el fin de fortalecer en forma integral las dimensiones de las competencias laborales de los funcionarios de la entidad para así generar una mayor contribución en el logro de las metas institucionales C). Que para la Contraloría Municipal de Soacha la capacitación se constituye en una herramienta de gestión flexible, dinámica y moderna que busca propiciar el fortalecimiento de las competencias laborales aportando conocimientos y habilidades que permitan el mejor desempeño de la gestión y el logro de los objetivos trazados en el plan estratégico institucional; así como el de facilitar la preparación permanente de los empleados para elevar sus niveles de satisfacción personal y laboral y en cumplimiento del artículo 5 del Decreto – Ley 1567 de 1998, Contraloría Municipal de Soacha debe ejecutar el Plan de Capacitación Institucional. D). Que el numeral 1 del artículo 36 de la Ley 909 de 2004, establece que las entidades deben adelantar la formación y capacitación de los servidores públicos orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional de manera que se posibilite el

*desarrollo profesional y el mejoramiento en la prestación de servicios”*

*Aclarado lo precedente, es evidente que existe dentro de la Contraloría Municipal de Soacha una aplicación de las normas sobre capacitación para el proceso contractual que se realizó mediante el contrato No. CMS – 010 – 2016, luego entonces, no puede manifestarse que la necesidad específica de capacitación la decidió el contratista y no la entidad.*

*Ahora bien, el hecho de que se recepcione publicidad donde se ofrece una capacitación, y luego de realizar los estudios pertinentes se considera que se ajusta a los requerimientos de capacitación de la entidad, y se resuelve contratar*

*la misma, no quiere decir que se determine en cabeza del contratista las necesidades de capacitación de la entidad, y afirmar dicha situación generaría que no se podría recepcionar ninguna oferta de capacitaciones.*

*De hecho, la norma comercial, sobre la oferta considera que no es más que un plan de la realización de un negocio jurídico que una persona le propone a otra, es decir, que en presencia de una oferta o propuesta estamos frente a un propósito de realizar un negocio jurídico; la oferta o propuesta se encuentra consagrada en el artículo 845 del Código de comercio, y en el presente escenario ante la presentación de una oferta que se consideró oportuna para la entidad, se decidió realizar el proceso de contratación en el marco del Plan de Capacitaciones.*

*Contrato CMS-028-2016.*

*Para el presente contrato muestra de auditoría, el Honorable equipo auditor consideró que “se evidencia que ya estaba seleccionado el contratista... (...). Es decir, la necesidad específica de capacitación no la definió la Contraloría, sino el contratista”, situación que no corresponde a la realidad dado que se resalta que en la fecha de celebración del mismo ya se encontraba vigente la Resolución No. 041 mayo 6 de 2016 sobre plan institucional de capacitación, y en consecuencia, se reiteran los argumentos presentados con anterioridad respecto de que la necesidad de contratación, haciendo énfasis en que se aplican además principios de lo que comercialmente se conoce como oferta comercial, que permite determinar aspectos como el monto de la contratación.*

*Sobre el punto anterior, se hace énfasis en que la necesidad si obedeció a las necesidades de la Contraloría Municipal de Soacha y no al contratista como se asegura, pues se encuentra justificado en la descripción de necesidad y conveniencia, donde se tienen presente las continuas ofertas comerciales que se recepcionan por parte de entidades de capacitación.*

*Aclarados los anteriores puntos, se resalta que la Contraloría Municipal predica una política de continuo seguimiento de las observaciones de la Honorable Auditoría, siendo entonces, que para el año 2016 a raíz de las observaciones y del hallazgo administrativo generado como consecuencia del proceso auditor a la vigencia 2015, programó en el plan de mejoramiento, incluir en la elaboración*

de estudios previos para los contratos bajo la modalidad de prestación de servicios un análisis económico del sector (estudio de mercado) para calcular las proyecciones que justifiquen el valor estimado del contrato, como la Auditoría lo solicita, por lo que de forma continua se ha buscado implementar acciones de mejoramiento, no obstante, se lamenta que se realicen exigencias en los estudios de mercado que no se encuentran justificadas en la normatividad, puesto que es claro que la entidad ha venido realizando lo contemplado en el marco jurídico de la materia, pero no es claro a la luz de los nuevos lineamientos de la Auditoría.

Prueba de lo anterior, es lo consignado en el informe preliminar 2016 actual, generado por la AGR en donde se indica: "Caso contrario sucedió con el contrato CMS-025-2016, por cuantía de \$5.000.000, suscrito con Deisy Andrea Peralta Esteban, cuyo objeto fue "Prestación de servicios profesionales para desarrollar un proceso de capacitación sobre trabajo en equipo: la comunicación asertiva y los ambientes de trabajo constructivos a través de la sinergia, dirigido a los funcionarios de la entidad", para el cual si se realizó previamente un estudio de mercado a través de invitación a presentar cotización a personas naturales y jurídicas con experiencia en temas relacionados con el objeto contractual, obteniendo cuatro cotizaciones que sirvieron de base para establecer el valor del presupuesto oficial de la contratación y, por ende, posteriormente escoger la opción más favorable para la entidad.

Igual sucedió con el contrato CMS-021-2016, por cuantía de \$9.200.000, suscrito con Yenny Karina Vargas Peña, cuyo objeto fue "Servicios profesionales para apoyar y acompañar a la Contraloría Municipal de Soacha en la actualización, mantenimiento y fortalecimiento del sistema de gestión de la calidad implementado, bajo la NTCGP 1000:2009, la NTC ISO 9001:2008 y de todas aquellas actividades que le sean asignadas y que estén relacionadas directamente con el objeto contractual.", para el cual si se realizó previamente un estudio de mercado indagando sobre el monto de los honorarios con los cuales se remunera el perfil requerido en otras entidades del sector público, logrando así un resultado más favorable para la entidad, por debajo del promedio."

De esta manera se solicita muy respetuosamente la observación sea retirada, puesto que la Contraloría Municipal de Soacha si realizó estudios para determinar los valores de los contratos CMS – 001-2016, CMS -011-2016 y CMS-012-2016 siendo que la norma no consagra la forma en que se debe realizar el mismo, razón por la cual, no sería dable endilgar obligaciones que no se consagran en la Ley a esta entidad y finalmente, respecto de los contratos No. CMS-010-2016 y CMS-028-2016 está demostrado dentro de nuestra argumentación que la Contraloría Municipal de Soacha identificó las necesidades de contratación por las cuales se motivaron los contratos.

**Observación No. 5. Proceso de Participación Ciudadana. Inconsistencia en la suspensión de términos**

El párrafo del artículo 14, de la Ley 1755 de 2015 precisa:

**Parágrafo.** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se



resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto. (Subrayado fuera de texto)

Con fundamento en la anterior normativa, de la evaluación de la muestra de requerimientos determinada (15 PQRs, equivalente al 14,02% del universo), se evidenció que en los requerimientos números 1375, 657, 557, 513 y 145, la respuesta ofrecida a los peticionarios no expresa los motivos de la demora ni señala el *plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta*. La Contraloría se limita a informar a los peticionarios que las solicitudes presentadas por ellos serán incluidas en los procesos de auditoría, no obstante no expresa los motivos de tiempo, modo y lugar, por los cuales decidió suspender los términos, tal como lo establece el parágrafo del artículo 14, de la Ley 1755 de 2015.

#### **Respuesta de la Contraloría**

*Con el fin de atender el presente hallazgo, es importante manifestar que el mismo se motiva en que supuestamente no se dió (sic) aplicación del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, y con el fin de debatir la presente observación, se debe tener presente lo siguiente:*

*De forma inicial, debemos determinar que el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 señala lo siguiente:*

*“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

- 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*
- 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”*

*Esto quiere decir que existen términos de respuesta para derechos de petición, sin embargo, para la aplicación de la norma al hallazgo en particular, debemos diferenciar entre las definiciones de petición, queja o reclamo y lo que corresponde a denuncia, la cual es definida por la Ley 1757 de 2015 que a la letra reza:*

#### **Conclusiones de la Auditoría**

##### **La observación se mantiene.**

La respuesta ofrecida por la Contraloría no hace mención alguna a esta observación sobre las respuestas ofrecidas a los distintos peticionarios las cuales no expresan “(...) *los motivos de la demora ni señala el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta*”, por tanto no existen argumentos que la desvirtúe

La Contraloría se limita a narrar el trámite realizado en cada una de las PQR's cuestionadas (nro. 1375, 657, 557, 513 y 145), mas no presenta argumentos de defensa que permitan desvirtuar la observación realizada por esta auditoría

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo con **connotación administrativa**

*“Artículo 69. La denuncia. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.”*

Por lo tanto, la Ley consagró un trámite (sic) para atender dichas denuncias, como lo es lo consagrado en el artículo 70 de la mencionada norma:

*“Artículo 70. Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:  
Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:*

- a). Evaluación y determinación de competencia;*
- b). Atención inicial y recaudo de pruebas;*
- c). Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad com-petente;*
- d). Respuesta al ciudadano.*

*Parágrafo 1°. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.*

*El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.”*

Así las cosas, se tiene que a las peticiones relacionadas en la observación, esto es, las No. 1375, 657, 557, 513 y 145 se les daría el trámite (sic) de denuncia, luego entonces, no es posible aplicar en las mismas la ampliación de términos consagrada en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, puesto que existe una norma especial como lo es la Ley 1757 de 2015, y generaría un imposible de trámite, dado que de la naturaleza de dichas solicitudes (denuncia) no es posible en los términos del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 aplicarlos, puesto que aún con dichos plazos es muy difícil (sic) atender una denuncia.

De otra parte, es importante resaltar que se dió aplicación a la norma, a saber:

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 1375 de Noviembre 29 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Denuncia

**Nombre de quien formula el requerimiento:** Silvio Pacheco

Respecto a la observación referente al radicado N°1375 del Noviembre 29 de 2016, es importante

aclarar que en atención a la citada denuncia se realizó el siguiente proceso de atención:

A través del oficio CMS-DC-698 de fecha 5 de Diciembre de 2016, en el marco del trámite de la petición y estando dentro de los términos se solicitó información a la Secretaria de Infraestructura de la Alcaldía Municipal respecto de 5 de las siete inquietudes de la denuncia y se trasladaron por competencia a esa misma dependencia los puntos N°6 y N°7 ya que correspondían a temas ajenos al actuar de este ente de control.

6. “(...) El contratista le debe dinero a las ferreterías, alquileres de equipos y a personal tanto profesional como operativo, como prueba le adjunto copia de un contrato de prestación de servicios profesionales con la Srita. Valerie Colpas por concepto de actividades de gestión de calidad y elaboración de informes mensuales de avance de obra, el cual no ha sido cancelado en su totalidad, del cual solo realizo un mínimo abono.
7. Para colmo a la fecha de hoy la alcaldía de Soacha está liquidando la obra para pagarles tanto al contratista como a la interventoría”.

A través del oficio CMS-DC-699 de fecha 5 de Diciembre de 2016, se dió respuesta de trámite al denunciante, informando que se solicitó información a la Secretaria de Infraestructura de la Alcaldía Municipal y el traslado de los puntos N°6 y N°7 a la precitada Secretaria, y dejando claro que una vez fuese allegada dicha información y realizado el análisis respectivo se le informarían los resultados.

Mediante oficio CMS-DC-713 de Fecha 12 de Diciembre de 2016, se da una segunda respuesta al denunciante, informando que la CMS llevó a cabo visita de seguimiento a la obra desarrollada en el marco del Contrato N°782 de 2013 y se realizó el respectivo análisis de la información allegada por la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía Municipal de Soacha, concluyendo que se dará traslado a la petición a la Dirección de Control Fiscal para que se incluyera en el proceso auditor siguiente y/o próximo al sujeto de control Alcaldía de Soacha en el marco del PGA 2017, en virtud de que el contrato enunciado por el ciudadano se encontraba vigente y donde según documentación allegada se evidencia que se iniciaron audiencias por parte de la Administración Municipal para determinar la declaración de un posible incumplimiento, situación que ameritaba su inclusión dentro del proceso auditor a efectuarse a la vigencia 2016 durante el año 2017.

Es de resaltar que el derecho de petición fue allegado a este ente de control a finales de año cuando solo restaban 20 días hábiles para terminar la vigencia, razón por la cual paso a la vigencia 2017. No obstante durante ese periodo de tiempo la CMS dio trámite a la PQR en el término legal establecido por el Artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, con el debido respeto hacia el peticionario de forma responsable solicitando información, realizando visita de seguimiento y dando dos respuestas en tan solo 4 días y 8 días hábiles.

Concluyendo de lo expuesto, se dió respuesta de fondo al denunciante, aunado a que se le informo

que se incluiría en el Plan General de Auditorías (PGA) de 2017 el seguimiento a las presuntas deficiencias en la ejecución del contrato objeto de la denuncia y que se le informaría los resultados de la misma; por lo cual solicitamos se desvirtuó la observación del presente informe.

Respuesta CMS:

Rad No.: 657 de Junio 8 de 2016

Tipo de Requerimiento: Denuncia

Nombre de quien formula el requerimiento: Junta Administradora Local de la Comuna 2.

Respecto a la observación referente al radicado N°675 del Junio 8 de 2016, es importante aclarar que en atención a la citada denuncia se realizó el siguiente proceso de atención:

Corresponde a denuncia, dado que solicitan: “Solicitarles se inicie control fiscal sobre el contrato No. 881 del año 2014...”

Lo anterior, permite evidenciar que claramente no se trata de un derecho de petición de los determinados en la Ley 1437 de 2011, sino de una denuncia a la que se debe aplicar la Ley 1757 de 2015, y se dió (Sic) el siguiente trámite:

Con radicado No. DC-0363-2016 del 10 de junio de 2016 (Dentro de términos de Ley 1437 de 2011), se informó que dicha petición se atendería en desarrollo del proceso auditor a la Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015, y luego de realizarse la misma, se informó sobre el resultado mediante oficio No. DCF-0216-2016.

Así las cosas, es evidente que la naturaleza presentada en la petición corresponde a una denuncia, la cual fue tramitada en oportunidad, razón por la cual, no es aplicable el aumento de términos consagrado en el hallazgo, puesto que no corresponde a un derecho de petición, sino a una denuncia que se tramita bajo los presupuestos de la Ley 1757 de 2015.

Respuesta CMS:

Rad No.: 557 de Mayo 16 de 2016

Tipo de Requerimiento: Denuncia

Nombre de quien formula el requerimiento: Junta de Acción Comunal Barrio Compartir.

Respecto a la observación referente al radicado N°6557 del Mayo 6 de 2016, es importante aclarar que en atención a la citada denuncia se realizó el siguiente proceso de atención:

Corresponde a denuncia, dado que solicitan: “presuntas irregularidades son denunciadas por los peticionarios, en materia de contratación administrativa en el Municipio de Soacha Cundinamarca...”

Lo anterior, permite evidenciar que claramente no se trata de un derecho de petición de los determinados en la Ley 1437 de 2011, sino de una denuncia a la que se debe aplicar la Ley 1757 de

2015, y se dio el siguiente trámite:

Con radicado No. DC-0321-2016 del 19 de mayo de 2016 (Dentro de términos de ley 1437 de 2011), se informó que dicha petición se atendería en desarrollo del proceso auditor a la Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015, y luego de realizarse la misma, se informó sobre el resultado mediante oficio No. DCF-007-2016.

Así las cosas, es evidente que la naturaleza presentada en la petición corresponde a una denuncia, la cual fue tramitada en oportunidad, razón por la cual, no es aplicable el aumento de términos consagrado en el hallazgo, puesto que no corresponde a un derecho de petición, sino a una denuncia que se tramita bajo los presupuestos de la Ley 1757 de 2015.

**Respuesta CMS:**

Rad No.: 513 de Mayo 3 de 2016

Tipo de Requerimiento: Denuncia

Nombre de quien formula el requerimiento: omarsanchezc1992@outlook.com

Respecto a la observación referente al radicado N°6557 del Mayo 6 de 2016, es importante aclarar que en atención a la citada denuncia se realizó el siguiente proceso de atención:

Corresponde a denuncia, dado que solicitan: “investigar el contrato mediante el cual se nombre al señor fabian ramirez quien se desempeña (Sic) como asesor del alcalde NEMOCON...”

Lo anterior, permite evidenciar que claramente no se trata de un derecho de petición de los determinados en la Ley 1437 de 2011, sino de una denuncia a la que se debe aplicar la Ley 1757 de 2015, y se dio el siguiente trámite:

Con radicado No. DC-0304-2016 del 11 de mayo de 2016 (Dentro de términos de ley 1437 de 2011), se informó que dicha petición se atendería en desarrollo del proceso auditor a la Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015, y luego de realizarse la misma, se informó sobre el resultado mediante oficio No. DCF-211-2016.

Así las cosas, es evidente que la naturaleza presentada en la petición corresponde a una denuncia, la cual fue tramitada en oportunidad, razón por la cual, no es aplicable el aumento de términos consagrado en el hallazgo, puesto que no corresponde a un derecho de petición, sino a una denuncia que se tramita bajo los presupuestos de la Ley 1757 de 2015.

**Respuesta CMS:**

Rad No.: 145.

Tipo de Requerimiento: Denuncia

Nombre de quien formula el requerimiento: Leonardo Cifuentes.

Respecto a la observación referente al radicado N°145, es importante aclarar que en atención a la citada denuncia se realizó el siguiente proceso de atención:

Corresponde a denuncia, dado que solicitan: “Personal laborando sin contrato en Dirección de Servicios Públicos de la Alcaldía de Soacha...”

Lo anterior, permite evidenciar que claramente no se trata de un derecho de petición de los determinados en la Ley 1437 de 2011, sino de una denuncia a la que se debe aplicar la Ley 1757 de 2015, y se dio el siguiente trámite:

Con radicado No. DC-0030-2016 del 8 de febrero de 2016 (Dentro de términos de ley 1437 de 2011), se informó que dicha petición se atendería en desarrollo del proceso auditor a la Alcaldía Municipal de Soacha, y luego de realizarse la misma, se informó sobre el resultado mediante oficio No. DCF-203-2016.

Así las cosas, es evidente que la naturaleza presentada en la petición corresponde a una denuncia, la cual fue tramitada en oportunidad, razón por la cual, no es aplicable el aumento de términos consagrado en el hallazgo, puesto que no corresponde a un derecho de petición, sino a una denuncia que se tramita bajo los presupuestos de la Ley 1757 de 2015.

Conforme a lo mencionado, es evidente que no se presentan inconsistencias en la suspensión de términos, dado que se esta (sic) pretendiendo aplicar una norma que no se puede implementar en el caso concreto, dado que la Ley 1757 de 2015, consagró el caso especial de trámite (sic) de la denuncia dando otros plazos, y en consecuencia, aplicar lo solicitado en el hallazgo, generaría una labor casi imposible, porque obligaría a la entidad a atender las denuncias dentro de los tiempos que permite el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, es decir con una ampliación que no podría exceder el doble del tiempo inicialmente previsto, lo que no permite realizar una investigación para atender una denuncia.

Conforme a lo mencionado, se solicita al Honorable Equipo Auditor, estudiar el hallazgo bajo los presupuestos de la Ley 1757 de 2015 y en consecuencia, retirar el mismo.

**Observación No. 6. Proceso de Participación Ciudadana. Inconsistencias en la resolución completa y de fondo a la petición.**

Respecto de los 15 PQRs de la muestra auditada, equivalente al 14,02% del total, se evidenció que la Contraloría Municipal de Soacha, en ocho (8) requerimientos, equivalente al 53.33% de la muestra, no dio resolución completa y de fondo a los derechos de petición. Lo anterior, contraviene lo establecido en el artículo 13, capítulo I, Título II de la Ley 1755 de 2015, el cual determina:

**Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

(...)

Los casos evidenciados se presentan en la siguiente tabla:  
(...)

De la tabla anterior se desprende que la Contraloría Municipal de Soacha presenta deficiencias en la atención de las peticiones, pues del total de la muestra que fuera objeto de auditoría (15 PQRs), en ocho (8), es decir 53.33%, no obtuvo resolución completa y de fondo a los derechos de petición, lo que puede conllevar a que la participación activa de los ciudadanos se encuentre inconforme.

### Respuesta de la Contraloría

Con el fin de atender los argumentos de defensa del presente hallazgo, es importante mencionar algunos aspectos desarrollados por la Jurisprudencia sobre la resolución pronta y completa de las peticiones presentadas:

*“La Constitución Política en su artículo 23, consagra el derecho fundamental de toda persona a presentar peticiones respetuosas en interés general o particular ante las autoridades y a obtener de ellas pronta resolución de fondo.*

*La Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades a la importancia de esta garantía fundamental, cuya efectividad, según se ha reconocido, “resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 20. Constitución Política)”*

*A partir de esta garantía la jurisprudencia ha fijado una serie de reglas y de parámetros relacionados con el alcance, núcleo esencial y contenido de este derecho. Al respecto ha precisado lo siguiente:*

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

*d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*

*e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen*

### Conclusiones de la Auditoría

**La observación se mantiene**, por las siguientes razones:

Del análisis a los argumentos y documentos prueba presentados en el escrito de contradicción por parte de la Contraloría se concluye lo siguiente:

1. **PQR's 726:** La contraloría argumenta que “(…)se brindó un alcance subjetivo a la petición presentada, donde la comunidad se manifestaba en inconformidad por ejecución de un contrato, siendo que el competente para atender la reclamación de la comunidad es la Administración que suscribió dicho contrato y no éste ente de control, en atención, a las competencias señaladas anteriormente, y en consecuencia, se considera que la petición se resolvió de forma correcta, generando el traslado a la entidad competente,…” (Resaltado fuera de texto)

Como se evidencia, la Contraloría confirma haber trasladado la petición a la entidad cuestionada sin dar ésta como autoridad competente, la resolución completa y de fondo al peticionario, por consiguiente, la observación se mantiene

2. **PQR's 847:** la Contraloría ratifica en su contradicción:

“(…) la comunidad se (Sic) solicitando prioridad en la segunda etapa del contrato de obra No. 774 de 2013, siendo que el competente para atender la reclamación de la comunidad es la Administración que suscribió dicho contrato y no esta entidad,…” (Resaltado fuera de texto).

De la respuesta dada se desprende que, la Contraloría incurre en omisión al no “(…) tramitar y resolver las quejas y

autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”

Posteriormente, esta Corporación añadió dos reglas adicionales: (i) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no exonera a la entidad del deber de responder; y (ii) que la respuesta que se profiera debe ser notificada al interesado.”<sup>12</sup>

Aclarados los presupuestos del derecho de petición, se tiene que leer en armonía con los aspectos consagrados en la Ley 1757 de 2015, sobre las denuncias en materia fiscal, que señala:

“Artículo 69. La denuncia. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la

denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado.”<sup>13</sup> Pues la PQR nro.847 se encuentra dentro de su competencia, al ser cuestionada una entidad sujeta de control fiscal de su jurisdicción (Alcaldía Municipal de Soacha). En consecuencia, la observación se mantiene.

### 3. PQR's 657: en el análisis a este requerimiento se tiene:

El peticionario denuncia que existe presuntamente inadecuada ejecución del contrato nro.881 de 2014, celebrado entre el Consorcio Construcciones 2014 y el Alcalde Municipal de Soacha<sup>14</sup>, como se pudo constatar por esta auditoría en el SECOP.

En razón a que la autoridad competente para la resolución completa y de fondo a la PQR nro.657 es la misma Contraloría, que dentro de su gestión decide remitir la petición al proceso auditor, por lo que, se podría concluir que se encuentra ejerciendo dentro del trámite legal. Acción que no es cuestionable en esta observación.

Ahora bien, en lo que concierne a la observación realizada por la AGR sobre el trámite de la resolución completa y de fondo dada al peticionario. La Contraloría argumenta que “(...) una vez realizado el proceso de auditoría se informó a los peticionarios el resultado de la misma, situación que a la fecha no ha sido sujeto de inconformidad por la Junta Administradora Local, y que permite corroborar que la gestión realizada por la Contraloría obedece a lo normado”

Al respecto, es de aclarar que la respuesta no implica aceptación de lo solicitado<sup>15</sup>, si bien el peticionario no ejerció el derecho de reposición, ello no conlleva a que la

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 332 de 2015.

<sup>13</sup> Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, Título IV -Derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflicto de intereses del servidor público, capítulo segundo -Deberes, art.34 numeral 34.

<sup>14</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-1-129876>, SECOP

<sup>15</sup> Sentencia T-332/15



*narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.*

*Artículo 70. Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:*

*Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:*

- a). Evaluación y determinación de competencia;*
- b). Atención inicial y recaudo de pruebas;*
- c). Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad com-petente;*
- d). Respuesta al ciudadano.*

*Parágrafo 1°. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.*

*El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.”*

*Por lo tanto se ruega al equipo auditor estudiar los presentes descargos bajo el amparo de la Ley 1757 de 2015 en aplicación armoniosa con las normas sobre derecho de petición, dado que la mayoría de situaciones presentadas no se enmarcan dentro de una simple petición, y trascienden a la órbita de las denuncias reguladas en la Ley 1757 de 2015, pero además, debemos recordar las competencias asignadas a esta entidad, a saber:*

*La jurisprudencia constitucional se ha referido a la función de control fiscal, definiéndola como el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado.*

*El control fiscal se ejerce, por mandato expreso de la Constitución, en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que defina el legislador, y debe incluir el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Los artículos 267 y 272 de la Constitución Política le asignan a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales -departamentales, municipales y distritales-, el ejercicio del control fiscal en Colombia.*

*En ese sentido el control fiscal, posterior y selectivo, está llamado a desarrollarse en dos momentos. En un primer momento, las contralorías llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control selectivo, procediendo después a formular las correspondientes observaciones, conclusiones e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. Si como resultado de esa labor de vigilancia, en forma inmediata o posterior, surgen elementos de juicio de los cuales se pueda inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del*

solicitud haya sido resuelta. Por tanto, no existen argumentos ni soportes que desvirtúen lo observado por la AGR con ocasión a la respuesta de fondo ofrecida al peticionario, en consecuencia se mantiene la observación.

4. **PQR's 557:** Como quiera que los argumentos dados por la Contraloría en nada son coincidentes sobre la resolución completa y de fondo de la PQR 557, se mantiene también la observación.
5. **PQR's 178:** teniendo en cuenta los argumentos y documentos prueba presentados en el escrito de contradicción se concluye que:

Se debe tener en cuenta que la Auditoría se pronuncia de acuerdo con los documentos prueba suministrados en trabajo de campo, mediante oficio con numero de radicado DIPC-07-2017, con copia de cada uno de los expedientes de las PQR's objeto de auditoria en CD, por consiguiente, en el caso puntal (PQR 178), no existe documento alguno en el que se notifique al peticionario las conclusiones de dicho proceso auditor, ello con el fin de atender la petición presentada, pues es realmente lo cuestionado por esta Auditoria, la falta de repuesta de fondo, clara, precisa y de manera congruente al peticionario.

Por lo anterior se mantiene la observación.

6. **PQR's 258:** Teniendo en cuenta que la PQR's 258 es la reiteración del derecho de petición identificada con nro.178 y, partiendo del análisis anterior, se concluye que:

La Contraloría toma a título personal lo cuestionado por la AGR, desconociendo que este órgano de control evalúa la gestión y los resultados de los procesos misionales y de apoyo y no de las personas, es por ello que, es necesario aclarar que lo observado por la Auditoría es la resolución de fondo dada por la Contraloría a las peticiones presentadas por la ciudadanía y no al trámite realizado en cumplimiento de términos, por lo que no es cierto que esta Auditoría pretendiera acceder a las pretensiones de los peticionarios, pues es una gestión interna de la Contraloría.

*Estado, procede el segundo momento en el ejercicio del control fiscal: la iniciación, trámite y conclusión del proceso de responsabilidad fiscal.*

*Bajo los anteriores presupuestos, se realiza un análisis de cada uno de las peticiones:*

*Respuesta CMS:*

*Rad No.: 726 de Junio 22 de 2016*

*Tipo de Requerimiento: Derecho de petición.*

*Nombre de quien formula el requerimiento: Martha Janneth Franco Rubiano.*

*En la observación el equipo auditor manifiesta “El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.*

*Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Alcaldía (entidad cuestionada).*

*En lo concerniente a la respuesta de fondo dada al peticionario por parte de la Contraloría, como autoridad competente mediante oficio DC – 416-2016, le comunica la decisión de dar traslado de la petición a la Alcaldía, y que ésta sería la entidad quien le daría resolución completa y de fondo a la solicitud.*

*En consecuencia la Contraloría no resolvió las peticiones realizadas por el ciudadano”*

*Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:*

- 1. La afirmación “El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.” No es cierta, puesto que en ningún aparte del radicado No. 726 de 22 de junio de 2016 se menciona dicha situación, y la misma obedece al criterio de interpretación dado por el auditor.*
- 2. Se contradice el equipo auditor en la observación, dado que manifiesta que corresponde a una denuncia que se tramitaría con los presupuestos de la Ley 1757 de 2015, y no con presupuestos de Ley 1437 de 2011.*
- 3. En consecuencia, se respeta profundamente la apreciación del equipo auditor, pero no se comparte la misma, porque obedece a una apreciación subjetiva, en la que se brindó un alcance subjetivo a la petición presentada, donde la comunidad se manifestaba en inconformidad por ejecución de un contrato, siendo que el competente para atender la reclamación de la comunidad es la Administración que suscribió dicho contrato y no éste ente*

De acuerdo con lo anterior, y frente al requerimiento en concreto (PQR 258), la Contraloría, no aporta prueba sobre la resolución completa y de fondo dada al peticionario. Por lo que se mantiene la observación, dado que no logra desvirtuar lo observado.

- 7. PQR's 257:** Frente a éste requerimiento existen dos escenarios, un primer escenario que, partiendo del análisis al requerimiento se de resolución de fondo a la solicitud, el cual no existe, y en segundo lugar, que ya es de trámite interno de la Contraloría, está determine sin evaluación una presunta falta disciplinaria para determinar el respectivo traslado por competencia.

Teniendo claro que no se presentó resolución de fondo a la solicitud en particular, se mantiene la observación.

- 8. PQR's 149:** Del análisis a los argumentos presentados se tiene:

La Contraloría asevera que conforme a “(...) la Ley 1757 de 2015 donde se resalta que el artículo 70 de la mencionada ley, estipula el procedimiento de su atención, el cual guarda armonía con lo realizado por este ente de control, dado que se determinó la competencia, y se asignó para investigar la denuncia dentro del proceso auditor, de dicha situación se informó a los peticionarios, y una vez atendida la denuncia se dio respuesta al ciudadano,...”.

Afirmación que no es cierta, pues no se evidencio control fiscal (Proceso auditor) a las instituciones educativas del municipio de Soacha por parte de la Contraloría, tal como se vio en el acápite nro. 2.6.1.2 -puntos de control de este informe, y sobre las respuestas dadas al peticionario, previamente no se evidencio documento donde se notificó al peticionario de dicho proceso auditor, ni se le notificó del traslado de su solicitud por competencia, así esta fuera mediante publicación de aviso. En consecuencia, no se dio resolución completa al peticionario.

Dado que la Contraloría Municipal de Soacha con su respuesta no logra desvirtuar el análisis y cuestionamiento de la AGR sobre la resolución completa y de fondo a los derechos de

de control, en atención, a las competencias señaladas anteriormente, y en consecuencia, se considera que la petición se resolvió de forma correcta, generando el traslado a la entidad competente, y aun mas, realizando el respectivo seguimiento a la respuesta al usuario, situación que se resalta no es exigida por la norma.

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 847 de Julio 21 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Derecho de petición.

**Nombre de quien formula el requerimiento:** MARCO ANIBAL OTALORA SANCHEZ.

En la observación el equipo auditor manifiesta “El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.

Respecto al tramite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para sea atendida por la Alcaldía (entidad cuestionada).

En lo concerniente a la respuesta de fondo dada al peticionario por parte de la Contraloría, como autoridad competente, mediante oficio nro DC-471-2016, le comunica la decisión de dar traslado de la petición a la Alcaldía, y que está sería la entidad quien le daría resolución completa y de fondo a la solicitud.

En consecuencia la Contraloría no resolvió las peticiones realizadas por el ciudadano”

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

1. La afirmación “El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.” No es cierta, puesto que en ningún aparte del radicado No. 847 de 21 de julio de 2016 se menciona dicha situación, y la misma obedece al criterio de interpretación dado por el auditor, dado que lo que expresa es “Solicitando que se haga con prioridad la segunda etapa del contrato de obra no. 774 del 23 de diciembre del 2013 ítem: 04 barrio: Leon XIII (Tercer Sector).
2. Se contradice el equipo auditor en la observación, dado que manifiesta que corresponde a una denuncia que se tramitaría con los presupuestos de la Ley 1757 de 2015, y no con presupuestos de Ley 1437 de 2011.
3. En consecuencia, se respeta profundamente la apreciación del equipo auditor, pero no se comparte la misma, porque obedece a una apreciación subjetiva, en la que se brindó un alcance subjetivo a la petición presentada, donde la comunidad se (Sic) solicitando prioridad

petición., se mantiene la observación dando una **connotación al hallazgo de tipo Disciplinario**, a la luz de lo establecido en la Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, Título IV -Derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflicto de intereses del servidor público, capítulo segundo -Deberes, art.34 numeral 34 y el capítulo tercero -Prohibiciones, art.35 numeral 8, que determinan:

“34. Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado

(...)

8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.”

en la segunda etapa del contrato de obra No. 774 de 2013, siendo que el competente para atender la reclamación de la comunidad es la Administración que suscribió dicho contrato y no esta entidad, en atención, a las competencias señaladas anteriormente respecto del control fiscal, y en consecuencia, se considera que la petición se resolvió de forma correcta, generando el traslado a la entidad competente, y aun mas, realizando el respectivo seguimiento a la respuesta al usuario, situación que se resalta no es exigida por la norma.

Respuesta CMS:

Rad No.: 657 de junio 08 de 2016

Tipo de Requerimiento: Derecho de petición.

Nombre de quien formula el requerimiento: Junta Administradora Local de la Comuna 2.

En la observación el equipo auditor manifiesta "El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.

Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide trasladar la petición al proceso auditor.

Mediante oficio nro. DCF – 0216-2016 informa al denunciante que la resolución completa y de fondo a su petición "está inmersa en el Informe Definitivo de la Auditoría Regular a la Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015, la cual se encuentra en la página 578 del informe enunciando"

En la evaluación al informe, como respuesta de fondo suministrada al peticionario, se evidenció que el pronunciamiento es escueto en el informe y la respuesta no resuelve las peticiones del ciudadano"

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

1. La afirmación "El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría." No es cierta, puesto que en ningún aparte del radicado No. 657 de 08 de junio de 2016 se menciona dicha situación, dado que lo solicitado es que se inicie el control fiscal sobre el contrato No. 881 del año 2014.
2. Se contradice el equipo auditor en la observación, dado que manifiesta que corresponde a una denuncia que se tramitaría con los presupuestos de la Ley 1757 de 2015, y no con presupuestos de Ley 1437 de 2011, resaltándose que a nuestro juicio corresponde a una denuncia de tramite con ley 1757 de 2015.
3. En consecuencia, se respeta profundamente la apreciación del equipo auditor, pero no se comparte la misma, porque obedece a una apreciación subjetiva, en la que se brindó un

alcance subjetivo a la petición presentada, donde la comunidad solicita iniciar control fiscal sobre el contrato 881 de 2014, y precisamente eso fue lo que se realizó mediante la comunicación No. DC-0363-2016 donde se informa que se tendrá presente la información en el trámite (Sic) de la Auditoría que realizaría la entidad, es decir, en primera medida, se atiende la solicitud que corresponde al inicio de control fiscal, tal y como se realizó.

Ahora bien, se resalta que una vez realizado el proceso de auditoría se informó a los peticionarios el resultado de la misma, situación que a la fecha no ha sido sujeto de inconformidad por la Junta Administradora Local, y que permite corroborar que la gestión realizada por la Contraloría obedece a lo normado y en especial a lo contenido en la Ley 1757 de 2015.

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 557 de mayo 16 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Denuncia.

**Nombre de quien formula el requerimiento:** Junta de Acción comunal barrio Compartir.

En la observación el equipo auditor manifiesta “Derecho de petición radicado en la Contraloría general de la República – CGR, mediante el cual el peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha. Por ser de competencia de la Contraloría de Soacha le CGR remite la petición.

Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide trasladar la petición al proceso auditor.

Mediante oficio Nro DCF- 2017-2016 informa al denunciante que la resolución completa y de fondo a su petición “está inmersa en el informe definitivo de la Auditoría Regular a la Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015, la cual se encuentra en las páginas 271-272 y 571-572 del informe enunciado.

En la evaluación al informe, como respuesta de fondo suministrada al peticionario, se evidenció que el pronunciamiento es escueto en el informe y la respuesta no resuelve todas y cada una de las peticiones realizadas por el ciudadano. Es así que el peticionario ejerce recurso de reposición, con número de rad. 0791, pues no se encontró conforme con las respuestas suministradas”

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

1. La afirmación “...El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.” La cual es una conclusión subjetiva del equipo auditor, porque lo que se presenta es una denuncia ciudadana a la que se le debe brindar el trámite de la Ley 1757 de 2015 donde se resalta que el artículo 79 de la mencionada ley, estipula el procedimiento de su atención, el cual guarda armonía con lo realizado por este ente de control, dado que se determinó la

competencia, y se asignó para investigar la denuncia dentro del proceso auditor, de dicha situación se informó a los peticionarios, y una vez atendida la denuncia se dio respuesta al ciudadano con el oficio DC-2017-2016, siguiendo así, cada uno de los lineamientos del artículo 70, resaltándose entonces, que en el presente caso, no se aplica las normas sobre derecho de petición, porque como bien lo dice la misma observación, corresponde a una denuncia, sobre la cual, se encuentra ajustado el trámite.

2. Se contradice el equipo auditor en la observación, dado que manifiesta que corresponde a una denuncia que se tramitaría con los presupuestos de la Ley 1757 de 2015, y no con presupuestos de Ley 1437 de 2011, resaltándose que a nuestro juicio corresponde a una denuncia de trámite con Ley 1757 de 2015.
3. En consecuencia, se respeta profundamente la apreciación del equipo auditor, pero no se comparte la misma, porque obedece a una apreciación subjetiva, en la que se brindó un alcance subjetivo a la petición presentada, donde la comunidad solicita iniciar control fiscal sobre el contrato 881 de 2014, y precisamente eso fue lo que se realizó mediante la comunicación No. DC-0363-2016 donde se informa que se tendrá presente la información en el trámite de la Auditoría que realizaría la entidad, es decir, en primera medida, se atiende la solicitud que corresponde al inicio de control fiscal, tal y como se realizó.

Ahora bien, se resalta que una vez realizado el proceso de auditoría se informó a los peticionarios el resultado de la misma, situación que a la fecha no ha sido sujeto e inconformidad por la Junta Administradora Local, y que permite corroborar que la gestión realizada por la Contraloría obedece a lo normado y en especial a lo contenido en la Ley 1757 de 2015.

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 178 de Febrero 15 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Denuncia.

**Nombre de quien formula el requerimiento:** Victor Edgar Bello.

En la observación el equipo auditor manifiesta “El peticionario denuncia presuntas irregularidades presentadas en la Personería Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría, por concepto de liquidación de viáticos, por lo que solicita una auditoría exprés.

Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Personería (entidad cuestionada).

Sí bien la resolución completa y de fondo a la petición, es atendida por la Personería, sin ninguna restricción de Reproducción de Documentación. En aras de garantizar la debida resolución de la petición, no se evidencia por parte de la Contraloría de Soacha, el análisis a la respuesta dada por la Personería al peticionario, no (Sic) a los documentos que la soportan, ello con el fin de que la Contraloría como autoridad competente, diera respuesta de fondo al peticionario. Es así que el peticionario reitera su petición, con número de rad. 259 (Sic), pues no se encontró conforme con la

respuesta suministrada”

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

1. La afirmación “...El peticionario denuncia presuntas irregularidades presentadas en al (Sic) Personería Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría, por concepto de liquidación de viáticos, por lo que solicita una auditoría exprés.” La cual es una conclusión subjetiva del equipo auditor, porque lo que se presenta es una denuncia ciudadana a la que se le debe brindar el trámite de la Ley 1757 de 2015 donde se resalta que el artículo 79 de la mencionada ley, estipula el procedimiento de su atención, el cual guarda armonía con lo realizado por este ente de control, dado que se determinó la competencia, y se asignó para investigar la denuncia dentro del proceso auditor, de dicha situación se informó a los peticionarios, y una vez atendida la denuncia se dio respuesta al ciudadano, siguiendo así cada uno de los lineamientos del artículo 70, resaltándose entonces, que en el presente caso, no se aplica las normas sobre derecho de petición, porque como bien lo dice la misma observación, corresponde a una denuncia, sobre la cual, se encuentra ajustado el trámite.
2. Se contradice el equipo auditor en la observación, dado que manifiesta que corresponde a una denuncia que se tramitaría con los presupuestos de la Ley 1757 de 2015, y no con presupuestos de Ley 1437 de 2011, resaltándose que a nuestro juicio corresponde a una denuncia de trámite con Ley 1757 de 2015.
3. En consecuencia, se respeta profundamente la apreciación del equipo auditor, pero no se comparte la misma, porque obedece a una apreciación subjetiva, en la que se brindó un alcance subjetivo a la petición presentada, donde la comunidad solicita iniciar auditoría y la Contraloría informa que se tendrá presente la información en el trámite de la Auditoría que realizaría la entidad, es decir, en primera medida, se atiende la solicitud que corresponde al inicio de control fiscal, tal y como se realizó.

Ahora bien, se resalta que una vez realizado el proceso de auditoría se informó a los peticionarios el resultado de la misma. Tan es así, que en virtud de la auditoría realizada a la Personería Municipal de Soacha vigencia 2015 realizada en el marco del PGA 2016, se obtuvo un beneficio auditor por \$1.295.960, correspondiente a “el valor otorgado de más por concepto de viáticos para asistir a la MIAMI E.E.U.U., XXI CONFERENCIA INTERAMERICANA DE ALCALDES Y AUTORIDADES LOCALES, ya que por un error en la liquidación por parte del personal de la Personería Municipal, se otorgó un mayor valor al que realmente correspondía cancelar, razón por la cual el sujeto auditado al momento de realizar la contradicción, consignó ese valor para que se desvirtuara la observación con presunta incidencia fiscal y quedara como beneficio de la auditoría a la Personería Municipal de Soacha...”, lo cual evidencia claramente que se gestionó y se hizo seguimiento a la denuncia en procura de los intereses fiscales públicos del Municipio de Soacha.

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 258 de marzo 7 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Derecho de petición.

**Nombre de quien formula el requerimiento:** Victor Edgar Bello.

En la observación el equipo auditor manifiesta “El denunciante reitera su derecho de petición, identificada con número 178 del 15/02/2015, pues se encontró inconforme con la resolución completa y de fondo dada por la Contraloría con relación a su petición.

La contraloría a cambio de atender la petición, en su respuesta de fondo, se limita a expresar el marco legal de la Contraloría, por lo que nuevamente no le da resolución completa y de fondo a la petición”

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

1. No se comparte la manifestación realizada por el equipo auditor en el sentido de que no se atendió nuevamente la petición, puesto que se reitera, la misma fue atendida conforme a los presupuestos de la Ley 1757 de 2015, y en atención a las manifestaciones realizadas por el peticionario, donde evidentemente manifiesta confusiones entre las competencias de la entidad, en la cual manifiesta “Comedidamente le solicito revisar su decisión inicial y aplique los procedimientos que la Constitución, la CGN y la ley le imponen...” (subrayado y negrilla fuera de texto original), ante lo cual se le informó los aspectos legales que rigen el control fiscal.

Por otro lado, en el presente caso, se debe manifestar que ha sido reiterativa la jurisprudencia en manifestar que no necesariamente se entiende por resolver de fondo una petición acceder a las pretensiones del usuario, como erróneamente pareciera que lo pretende el equipo auditor, puesto que es claro que se dio el trámite establecido en el artículo 70 de la Ley 1757 de 2015 y la inconformidad del usuario, estaba relacionada porque no se realizó la actuación que el pretendía que se hiciera, sino porque se hizo la actuación que se consideraba procedente por parte de la entidad.

Ahora bien, se resalta que una vez realizado el proceso de auditoría se informó a los peticionarios el resultado de la misma. Tan es así, que en virtud de la auditoría realizada a la Personería Municipal de Soacha vigencia 2015 realizada en el marco del PGA 2016, se obtuvo un beneficio auditor por \$1.295.960, correspondiente a “el valor otorgado de más por concepto de viáticos para asistir a la MIAMI E.E.U.U., XXI CONFERENCIA INTERAMERICANA DE ALCALDES Y AUTORIDADES LOCALES, ya que por un error en la liquidación por parte del personal de la Personería Municipal, se otorgó un mayor valor al que realmente correspondía cancelar, razón por la cual el sujeto auditado al momento de realizar la contradicción, consignó ese valor para que se desvirtuara la observación con presunta incidencia fiscal y quedara como beneficio de la auditoría a la Personería Municipal de Soacha...”, lo cual evidencia claramente que se gestionó y se hizo seguimiento a la denuncia en



procura de los intereses fiscales públicos del Municipio de Soacha.

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 257 de marzo 7 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Denuncia.

**Nombre de quien formula el requerimiento:** aramintaps@hotmail.com.

En la observación el equipo auditor manifiesta “El peticionario denuncia presuntas irregularidades presentadas en la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.

Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Personería Municipal de Soacha, y que se está, la autoridad que le dé la resolución de fondo a la petición.

En consecuencia la Contraloría no atendió la resolución completa y de fondo a la petición.”

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

1. No se comparte la manifestación realizada por el equipo auditor en el sentido de que corresponde a una apreciación subjetiva, puesto que es evidente que el hecho de permitir trabajar a contratistas sin contrato evidentemente es una actuación de índole disciplinario, y en razón a ello se remitió a la autoridad competente.

Para lo anterior, se resalta nuevamente que la jurisprudencia constitucional se ha referido a la función de control fiscal, definiéndola como el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado.

El control fiscal se ejerce, por mandato expreso de la Constitución, en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que defina el legislador, y debe incluir el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Los artículos 267 y 272 de la Constitución Política le asignan a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales -departamentales, municipales y distritales-, el ejercicio del control fiscal en Colombia.

En ese sentido el control fiscal, posterior y selectivo, está llamado a desarrollarse en dos momentos. En un primer momento, las contralorías llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control posterior y selectivo, procediendo después a formular las correspondientes observaciones, conclusiones e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. Si como resultado de esa labor de vigilancia, en forma inmediata o posterior,

surgen elementos de juicio de los cuales se pueda inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, procede el segundo momento en el ejercicio del control fiscal: la iniciación, trámite y conclusión del proceso de responsabilidad fiscal.

Por lo tanto, es claro que la connotación de la presente petición es disciplinaria por lo que se procedió a realizar el traslado a la autoridad competente, motivo por el cual, se considera que se atendió en debida forma la petición.

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 149 de febrero 8 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Denuncia.

**Nombre de quien formula el requerimiento:** samientoangulohu@yahoo.com

En la observación el equipo auditor manifiesta “El peticionario denuncia que, existen elementos tecnológicos adquiridos por la institución educativa que no se encuentran al servicio de los estudiantes.

Del análisis al trámite interno de la PQRs por parte de la Contraloría, se observó que ésta requirió a la institución cuestionada sobre la procedencia de dichos elementos.

En respuesta, la institución educativa le informa que dichos elementos vienen de recursos varios, unos propios y otros del Sistema General de Participación – SGP. Al identificar que estos últimos son competencia de la CGR realiza el traslado de la denuncia, pues en lo que respecta a los elementos adquiridos por recursos propios, no se realizó el análisis correspondiente en aras de garantizar la debida resolución a la petición.

En consecuencia la Contraloría no atendió la resolución completa y de fondo de la petición, en lo que le competía.”

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

1. La afirmación de falta de respuesta a derecho de petición, es una conclusión subjetiva del equipo auditor, porque lo que se presenta es una denuncia ciudadana a la que se le debe brindar el trámite de la Ley 1757 de 2015 donde se resalta que el artículo 70 de la mencionada ley, estipula el procedimiento de su atención, el cual guarda armonía con lo realizado por este ente de control, dado que se determinó la competencia, y se asignó para investigar la denuncia dentro del proceso auditor, de dicha situación se informó a los peticionarios, y una vez atendida la denuncia se dio respuesta al ciudadano, siguiendo así, cada uno de los lineamientos del artículo 70, resaltándose entonces, que en el presente caso, no se aplica las normas sobre derecho de petición, porque como bien lo dice la misma observación, corresponde a una denuncia, sobre la cual, se encuentra

ajustado el trámite.

2. Se contradice el equipo auditor en la observación, dado que manifiesta que corresponde a una denuncia que se tramitaría con los presupuestos de la Ley 1757 de 2015, y no con presupuestos de Ley 1437 de 2011, resaltándose que a nuestro juicio corresponde a una denuncia de trámite con Ley 1757 de 2015.

En consecuencia, se solicita el retiro de la presente observación, dado que en realidad corresponde a factores de interpretación del caso particular, donde a nuestro juicio, las peticiones y denuncias se tramitaron de forma correcta, muestra de ello, es que en ninguno de los casos se presentó recursos de insistencia contemplados en la norma, y en general se encuentra que no se cumple en el hallazgo en el factor “criterio” esgrimido puesto que se aplicó como normas de infracción las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 y no la que corresponde como lo es la Ley 1757 de 2015.

**Observación No. 7. Proceso de Participación Ciudadana. Inconsistencia en la “Evaluación y determinación de competencia”.**

Partiendo del análisis presentado en la tabla anterior, de la muestra que fuera objeto de auditoría (15 PQRs), se evidenció que en cinco (5) PQRs, números 726, 847, 178, 257 y 149, no se realizó la adecuada evaluación para la determinación de competencia, pues la Contraloría decide remitir las peticiones de su competencia a otras autoridades. Lo anterior contraviene el literal a) del artículo 70, de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, el cual establece:

**Artículo 70.** Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:

*Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:*

- a). Evaluación y determinación de competencia;
- b). Atención inicial y recaudo de pruebas;
- c). Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente;
- d). Respuesta al ciudadano.

**Respuesta de la Contraloría**

Con el fin de atender la observación presentada, se debe señalar el marco legal que determina la actuación, a saber (Sic):

El artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 establece que “Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. los términos a para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente”.

Ahora bien, con el fin de confirmar que las remisiones realizadas por la Contraloría Municipal de Soacha se realizaron conforme a derecho, se informa:

**Conclusiones de la Auditoría**

**La observación se mantiene.**

Teniendo en cuenta los argumentos presentados por la Contraloría y el análisis precedente, observación nro. 6 de este informe, se concluye lo siguiente:

1. **PQR's 726:** la Contraloría con su respuesta no logra desvirtuar la observación, por lo contrario la ratifica al aseverar que, “(...) la comunidad se manifestaba en inconformidad por ejecución de un contrato, siendo... la Administración que suscribió dicho contrato...”, teniendo en cuenta que la Alcaldía Municipal de Soacha

**Respuesta CMS:**

Rad No.: 726 de Junio 22 de 2016

Tipo de Requerimiento: Derecho de petición.

Nombre de quien formula el requerimiento: Martha Janneth Franco Rubiano.

En la observación el equipo auditor manifiesta que la contraloría decide remitir la petición de su competencia a otra entidad, lo cual no se comparte por lo siguiente:

1. Se parte de una premisa errónea por parte del equipo auditor, como lo es “El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.” Ya que la misma no es cierta, puesto que en ningún aparte del radicado No. 726 de 22 de junio de 2016 se menciona dicha situación, y la misma obedece al criterio de interpretación dado por el auditor.

En consecuencia, no se comparte la postura del equipo auditor, porque obedece a una apreciación subjetiva, ya que la comunidad se manifestaba en inconformidad por ejecución de un contrato, siendo que el competente para atender la reclamación de la comunidad es la Administración que suscribió dicho contrato y no esta entidad, en atención, a las competencias señaladas anteriormente, y en consecuencia, se considera que la petición se resolvió de forma correcta, generando el traslado a la entidad competente, y aun mas, realizando el respectivo seguimiento a la respuesta al usuario, situación que se resalta no es exigida por la norma.

En este punto, se resalta que es entendible la posición inicial del hallazgo, porque parte de una premisa que generaría competencia de esta entidad, no obstante, dicha acción no prospera en el momento en que se da lectura a la solicitud, porque se generó una interpretación subjetiva y alejada del contenido de la misma, que permite concluir que la premisa en que se fundamenta el hallazgo no corresponde a la realidad y en consecuencia, la aplicación del factor criterio adoptado por la Auditoría General de la república no prospera en la presente decisión.

**Respuesta CMS:**

(Administración), es un sujeto de control fiscal por parte de la Contraloría de Soacha, quien debió brindar la atención a la petición era la Contraloría como autoridad competente, pues es ésta quien ejerce la vigilancia de la gestión contractual de la Alcaldía (Ley 80 de 1993, artículo 65)<sup>16</sup>.

Por lo anterior se mantiene la observación.

2. **PQR's 847:** la Contraloría afirma que “(...) la comunidad se (Sic) solicitando prioridad en la ejecución de un contrato, siendo ... la Administración que suscribió dicho contrato y ... en atención, a las competencias señaladas ... se considera que la petición se resolvió de forma correcta, generando el traslado a la entidad ...” (El resaltado es nuestro).

En concordancia con el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, conforme a la respuesta dada por la Contraloría permite ratificar lo observado por la AGR sobre el traslado a destinatario diferente de aquel a quien corresponda. En razón, se mantiene la observación.

3. **PQR's 178:** Contrario a lo afirmado, “(...)el artículo 79 de la mencionada ley, estipula el procedimiento de su atención, el cual guarda armonía con lo realizado por este ente de control, dado que se determinó la competencia, y se asignó para investigar la denuncia dentro del proceso auditor, de dicha situación se informó a los peticionarios, y una vez atendida la denuncia se dio respuesta al ciudadano...”, del análisis al seguimiento del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal se tiene:

a) De la Evaluación y determinación de competencia: La

<sup>16</sup> LEY 80 DE 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, “**Artículo 65°.- De la Intervención de las Autoridades que ejercen Control Fiscal.** La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.

Ver el Concepto CGR 21652 de 2011

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-623 de 1999.

El control previo administrativo de la actividad contractual corresponde a las oficinas de Control Interno. Las autoridades de Control Fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.”

**Rad No.:** 847 de Junio 22 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Derecho de petición.

**Nombre de quien formula el requerimiento:** Marco Anibal Otalvora Sanchez.

*En la observación el equipo auditor manifiesta que la contraloría decide remitir la petición de su competencia a otra entidad, lo cual no se comparte por lo siguiente:*

1. *Se parte de una premisa errónea por parte del equipo auditor, como lo es “El peticionario denuncia posible detrimento patrimonial por la inadecuada ejecución de contratos celebrados por la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.” Ya que la misma no es cierta, puesto que en ningún aparte del radicado No. 847 de 21 de julio de 2016 se menciona dicha situación, y la misma obedece al criterio de interpretación dado por el auditor. dado que lo que expresa es “Solicitando que se haga con prioridad la segunda etapa del contrato de obra no. 774 del 23 de diciembre del 2013 item: 04 barrio: Leon XIII (Tercer Sector).*

*En consecuencia, no se comparte la postura del equipo auditor, porque obedece a una apreciación subjetiva, ya que la comunidad se solicitando prioridad en la ejecución de un contrato, siendo que el competente para atender la reclamación de la comunidad es la Administración que suscribió dicho contrato y no esta entidad, en atención, a las competencias señaladas anteriormente, y en consecuencia, se considera que la petición se resolvió de forma correcta, generando el traslado a la entidad competente, y aun mas, realizando el respectivo seguimiento a la respuesta al usuario, situación que se resalta no es exigida por la norma.*

*En este punto, se resalta que es entendible la posición inicial del hallazgo, porque parte de una premisa que generaría competencia de esta entidad, no obstante, dicha acción no prospera en el momento en que se da lectura a la solicitud, porque se generó una interpretación subjetiva y alejada del contenido de la misma, que permite concluir que la premisa en que se fundamenta el hallazgo no corresponde a la realidad y en consecuencia, la aplicación del factor criterio adoptado por la Auditoría General de la república no prospera en la presente decisión.*

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 178 de Febrero 15 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Denuncia

**Nombre de quien formula el requerimiento:** Victor Edgar Bello.

*En la observación el equipo auditor manifiesta que la contraloría decide remitir la petición de su competencia a otra entidad, lo cual no se comparte por lo siguiente:*

*En la observación el equipo auditor manifiesta “El peticionario denuncia presuntas irregularidades*

CMS mediante oficio con radicado nro.DC-096-2016, informa al peticionario “(...) que se ha dado traslado a la Personería Municipal para que desde allí se responda a (sic) su petición...”. Tesis que ratifica lo observado por la AGR, se dio traslado de la petición a “destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento”<sup>17</sup>, es decir, traslado sin evaluar la denuncia.

- b) De la *Atención inicial y recaudo de pruebas*: si bien en los términos se remitió la respuesta al peticionario, no obstante, la Contraria concluye como resolución de fondo la respuesta suministrada por la Personería Municipal de Soacha al peticionario; sin que dicha respuesta, como *recaudo de prueba*, fuera analizada, para determinarla como la respuesta de fondo en atención a la petición

- c) *Traslado al proceso auditor, ... o entidad competente*: Del producto del proceso auditor, la Contraloría no puso en conocimiento al peticionario las conclusiones determinadas en los informes de auditoría, por lo que no existe respuesta de fondo a la petición.

Y, del traslado a la entidad competente, desde la *Evaluación y determinación de competencia* del requerimiento, determinó el improcedente traslado, pues una cosa es que solicite información para dar resolución a la petición y otra muy distinta es que la tramite una entidad sin competencia.

- d) Finalmente de la *Respuesta al ciudadano*: por parte de la Contraloría, no se le dio al peticionario la respuesta “(...) de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado”<sup>18</sup>

Lo anterior permite concluir que, la Contraloría desliga el proceso común de la atención ciudadana, tal como lo establece el artículo 70 de la Ley estatutaria 1757

<sup>17</sup> Numeral 8 del artículo.35 de la Ley 734 de 2002.

<sup>18</sup> Sentencia T-332/15

presentadas en la Personería Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría, por concepto de liquidación de viáticos, por lo que solicita una auditoría exprés.

Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Personería (entidad cuestionada).

*Sí bien la resolución completa y de fondo a la petición, es atendida por la Personería, sin ninguna restricción de Reproducción de Documentación. En aras de garantizar la debida resolución de la petición, no se evidencia por parte de la Contraloría de Soacha, el análisis a la respuesta dada por la Personería al peticionario, no a los documentos que la soportan, ello con el fin de que la Contraloría como autoridad competente, diera respuesta de fondo al peticionario. Es así que el peticionario reitera su petición, con número de rad. 259, pues no se encontró conforme con la respuesta suministrada”*

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

1. La afirmación “...El peticionario denuncia presuntas irregularidades presentadas en al Personería Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría, por concepto de liquidación de viáticos, por lo que solicita una auditoría exprés.” La cual es una conclusión subjetiva del equipo auditor, porque lo que se presenta es una denuncia ciudadana a la que se le debe brindar el trámite de la Ley 1757 de 2015 donde se resalta que el artículo 79 de la mencionada ley, estipula el procedimiento de su atención, el cual guarda armonía con lo realizado por este ente de control, dado que se determinó la competencia, y se asignó para investigar la denuncia dentro del proceso auditor, de dicha situación se informó a los peticionarios, y una vez atendida la denuncia se dio respuesta al ciudadano, siguiendo así, cada uno de los lineamientos del artículo 70, resaltándose entonces, que en el presente caso, no se aplica las normas sobre derecho de petición, porque como bien lo dice la misma observación, corresponde a una denuncia, sobre la cual, se encuentra ajustado el trámite, y en atención a dicho trámite, se procedió a actuar.

Ahora bien, se resalta que una vez realizado el proceso de auditoría se informó a los peticionarios el resultado de la misma. Tan es así, que en virtud de la auditoría realizada a la Personería Municipal de Soacha vigencia 2015 realizada en el marco del PGA 2016, se obtuvo un beneficio auditor por \$1.295.960, correspondiente a “el valor otorgado de más por concepto de viáticos para asistir a la MIAMI E.E.U.U., XXI CONFERENCIA INTERAMERICANA DE ALCALDES Y AUTORIDADES LOCALES, ya que por un error en la liquidación por parte del personal de la Personería Municipal, se otorgó un mayor valor al que realmente correspondía cancelar, razón por la cual el sujeto auditado al momento de realizar la contradicción, consignó ese valor para que se desvirtuara la observación con presunta incidencia fiscal y quedara como beneficio de la auditoría a la Personería Municipal de Soacha...”, lo cual evidencia claramente que se gestionó y se hizo seguimiento a la denuncia en procura de los intereses fiscales públicos del Municipio de Soacha.

de 2015.

Por lo expuesto se mantiene la observación.

4. **PQR's 257:** En concordancia con el artículo 70 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y la Ley 80 de 1993, artículo 65 - De la Intervención de las Autoridades que ejercen Control Fiscal, la respuesta dada por la Contraloría permite ratificar lo observado por la AGR sobre el traslado a destinatario diferente de aquel a quien corresponda. En razón, se mantiene la observación.
5. **PQR's 149:** La observación se mantiene.

La Contraloría diferencia el trámite de la denuncia frente al derecho de petición, donde el artículo 13 de la Ley 1755 de 2013, es explícito al determinar que “Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.” (subrayado fuera de texto)

Como se puede corroborar, un “derecho de petición” llámese denuncia, debe ser atendido igual que cualquier otra actuación, diferente es de los términos para dar resolución completa y de fondo.

En el caso en cuestión (PQR'S 149), la Contraloría de Soacha justifica la atención a la petición en los términos señalados por la ley, mas no brinda argumento ni prueba que justifique el traslado de la denuncia en lo que le competía, lo que permite concluir que el peticionario no obtuvo respuesta de fondo por la Contraloría.

Por lo expuesto, la Auditoría General de la República mantiene en su totalidad la observación realizada a la Contraloría Municipal de Soacha, como quiera los argumentos dados por la misma, no logran desvirtuar lo observado por AGR sobre la

**Respuesta CMS:**

Rad No.: 257 de Marzo 7 de 2016

Tipo de Requerimiento: Denuncia.

Nombre de quien formula el requerimiento: aramintaps@hotmail.com

*En la observación el equipo auditor manifiesta que la contraloría decide remitir la petición de su competencia a otra entidad, lo cual no se comparte por lo siguiente:*

*En la observación el equipo auditor manifiesta, “El peticionario denuncia presuntas irregularidades presentadas en la Alcaldía Municipal de Soacha, entidad vigilada por la Contraloría.*

*Respecto al trámite de la PQR, la Contraloría decide remitir la petición de su competencia para que sea atendida por la Personería Municipal de Soacha, y que se está, la autoridad que le dé la resolución de fondo a la petición.*

*En consecuencia la Contraloría no atendió la resolución completa y de fondo a la petición.”*

*No se comparte la manifestación realizada por el equipo auditor en el sentido de que corresponde a una apreciación subjetiva, puesto que es evidente que el hecho de permitir trabajar a contratistas sin contrato, evidentemente es una actuación de índole disciplinario, y en razón a ello se remitió a la autoridad competente.*

*Para lo anterior, se resalta nuevamente que la jurisprudencia constitucional se ha referido a la función de control fiscal, definiéndola como el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado.*

*El control fiscal se ejerce, por mandato expreso de la Constitución, en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que defina el legislador, y debe incluir el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Los artículos 267 y 272 de la Constitución Política le asignan a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales -departamentales, municipales y distritales-, el ejercicio del control fiscal en Colombia.*

*En ese sentido el control fiscal, posterior y selectivo, está llamado a desarrollarse en dos momentos. En un primer momento, las contralorías llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control selectivo, procediendo después a formular las correspondientes observaciones, conclusiones e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. Si como resultado de esa labor de vigilancia, en forma inmediata o posterior, surgen elementos de juicio de los cuales se pueda inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado, procede el segundo momento en el ejercicio del control fiscal: la iniciación, trámite y*

*inobservancia del procedimiento para la atención y respuestas de las denuncias.*

En consecuencia, a la luz de lo establecido en la Ley 734 de 2002, *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*, Título IV -Derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y conflicto de intereses del servidor público, capítulo segundo -Deberes, art.34 numeral 34 y el capítulo tercero -Prohibiciones, art.35 numeral 8, que determinan:

*“34. Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado (...)*

*8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.”*

**La connotación al hallazgo es de tipo Disciplinario.**

conclusión del proceso de responsabilidad fiscal.

Por lo tanto, es claro que la connotación de la presente petición es disciplinaria por lo que se procedió a realizar el traslado a la autoridad competente, motivo por el cual, se considera que se atendió en debida forma la petición.

**Respuesta CMS:**

**Rad No.:** 149 de Febrero 8 de 2016

**Tipo de Requerimiento:** Denuncia

**Nombre de quien formula el requerimiento:** samientoangulohu@yahoo.com

En la observación el equipo auditor manifiesta que la contraloría decide remitir la petición de su competencia a otra entidad, lo cual no se comparte por lo siguiente:

En la observación el equipo auditor manifiesta “El peticionario denuncia que, existen elementos tecnológicos adquiridos por la institución educativa que no se encuentran al servicio de los estudiantes.

Del análisis al trámite interno de la PQRs por parte de la Contraloría, se observó que ésta requirió a la institución cuestionada sobre la procedencia de dichos elementos.

En respuesta, la institución educativa le informa que dichos elementos vienen de recursos varios, unos propios y otros del Sistema General de Participación – SGP. Al identificar que estos últimos son competencia de la CGR realiza el traslado de la denuncia, pues en lo que respecta a los elementos adquiridos por recursos propios, no se realizó el análisis correspondiente en aras de garantizar la debida resolución a la petición.

En consecuencia la Contraloría no atendió la resolución completa y de fondo de la petición, en lo que le competía.”

Se debe manifestar que la Contraloría Municipal de Soacha no comparte la premisa y la conclusión obtenida por el Equipo Auditor en el presente caso, por lo siguiente:

Es claro que el traslado generado por la Contraloría Municipal de Soacha obedece al cumplimiento de la norma, porque lo que se presenta es una denuncia ciudadana a la que se le debe brindar el trámite de la Ley 1757 de 2015 donde se resalta que el artículo 70 de la mencionada ley, estipula el procedimiento de su atención, el cual guarda armonía con lo realizado por este ente de control, dado que se determinó la competencia, y se asignó para investigar la denuncia dentro del proceso auditor, de dicha situación se informó a los peticionarios, y una vez atendida la denuncia se dio respuesta al ciudadano, siguiendo así, cada uno de los lineamientos del artículo 70, resaltándose entonces, que en el presente caso, no se aplica las normas sobre derecho de petición, porque como bien lo dice la misma observación, corresponde a una denuncia, sobre la cual, se encuentra



ajustado el trámite.

En consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la AGR, se tenga en cuenta las gestiones adelantadas por la Contraloría Municipal de Soacha dentro de su competencia, para desvirtuar la presente observación puesto que obedece a criterios subjetivos la determinación de funcionario competente, y dadas las trazabilidades del caso, se encuentra que ninguna de las entidades a las cuales se remitió por competencia las actuaciones consideró que no le correspondía, lo que permite confirmar que los traslados generados se realizaron al funcionario competente, resaltando además, que se parte de premisas subjetivas que se ruega sean retiradas.

**Observación No. 8. Proceso de Participación Ciudadana. Alianzas estratégicas.**

Durante la vigencia 2016, la Contraloría de Soacha no realizó alianzas estratégicas de las que trata el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece:

**Artículo 121. Alianzas estratégicas.** Las Contralorías Territoriales realizarán alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e 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.

**Respuesta de la Contraloría**

Respecto a la presente observación nos permitimos informar lo siguiente:

La suscripción de alianzas estratégicas se establecen con el fin de brindar a la ciudadanía procesos de formación que faciliten el ejercicio del control fiscal participativo en defensa de los bienes, recursos públicos, y el medio ambiente del Municipio de Soacha, siendo importante aclarar que esta Contraloría Municipal de Soacha realizó las gestiones durante la vigencia 2016 a fin de suscribir alianzas estratégicas o convenios con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social, situación está que por motivos ajenos a la CMS solo hasta el mes de enero de 2017 fue posible materializar, pero que hoy en día ya es una realidad y se encuentra en ejecución; no obstante lo anterior, para la CMS el hecho de no contar en la vigencia 2016 con un convenio y/o alianza estratégica de ninguna manera ha sido óbice para capacitar y coadyuvar en la conformación de veedurías para ejercer un control fiscal social y participativo sobre los recursos públicos del municipio de Soacha.

Es de resaltar que los temas en los que se ha fortalecido el ejercicio del control fiscal social, fueron:

- Acción de Tutela.
- Acción Popular.
- Derecho de Petición
- Patrimonio Cultural.
- Medio Ambiente y Humedales del Municipio de Soacha.
- Competencias Ambientales de la CAR.

**Conclusiones de la Auditoría**

**La observación se mantiene.**

La Contraloría acepta el hallazgo al afirmar que, "(...) esta Contraloría Municipal de Soacha realizó las gestiones durante la vigencia 2016 a fin de suscribir alianzas estratégicas o convenios con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social, situación está que por motivos ajenos a la CMS solo hasta el mes de enero de 2017 fue posible materializar...". En razón el hallazgo se mantiene con **connotación administrativa**.

Ahora bien, respecto del pronunciamiento sobre la gestión misional en el proceso de participación ciudadana, es pertinente mencionar que la AGR no pretende desconocer gestión realizada por la Contraloría en la promoción y divulgación para la participación ciudadana, solo que ello no modifica los resultados evidenciados en el proceso de participación ciudadana, por lo que no es posible darle merito a lo expuesto por la Contraloría.

- Ley 850 de 2003.
- Cultura Ciudadana

*En este sentido, se resalta que durante la vigencia 2016 y en el marco del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional 2016-2019 “Control Fiscal Social” la Contraloría Municipal de Soacha impulsó la conformación de tres veedurías sobre temas relacionados con medio ambiente, seguimiento a los recursos de la población afrodescendiente y seguimiento de la gestión de la administración municipal para ejercer control a la propiedad horizontal.*

*Ahora bien, en lo que respecta a la suscripción de la alianza se resalta que el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011 no exige un intervalo de tiempo en el cual se realice las suscripciones de alianzas estratégicas, luego entonces, no se puede endilgar a esta entidad la responsabilidad de implementar las mismas en un espacio de tiempo determinado (como sería la vigencia de la auditoría) puesto que las mismas dependen del actuar de las administraciones y de terceros sobre los cuales no se puede obligar en su voluntad. No obstante lo anterior, este ente de control suscribió el convenio de cooperación interinstitucional número 004 celebrado entre la Contraloría Municipal de Soacha y la Contraloría de Bogotá, D.C”; el hecho que por razones atribuibles a terceros no se suscribiera en la vigencia 2016, no es causa justificable para afirmar que no se cumplió con esta acción ya que se suscribió a los 20 días del mes de enero de 2017, tiempo que no afecta ni es causa grave para alcanzar los resultados deseados con el citado convenio, señalándose que las gestiones y previas actuaciones jurídicas se venían realizando durante todo el año 2016, las cuales se ilustraron ampliamente a la Auditora en trabajo de campo, por lo que en este sentido se reitera lo expuesto por la CMS a la auditora en trabajo de campo en cuanto a que previas las gestiones y revisiones de los borradores del convenio concertados entre las dos contralorías cuya gestión fue realizada en la vigencia 2016, se logró la firma del Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito con la Contraloría de Bogotá cuya duración es de cuatro años contados a partir de la fecha de su perfeccionamiento que para el efecto fue el pasado 20 de Enero de 2017; donde la planeación y ejecución de las actividades de formación están sujetas a la programación de la Contraloría de Bogotá para cada vigencia.*

*En la ejecución del mencionado convenio, y dentro de la logística establecida, la CMS hace extensiva la invitación a los veedores y/o ciudadanía interesada del municipio de Soacha, para que asistan a los eventos de capacitación propuestos por la Contraloría de Bogotá; en este sentido para los meses de marzo a junio de 2017, se realizará el diplomado sobre “Control a la Contratación Estatal” dirigida a veedores ciudadanos con una intensidad de 124 horas; a la fecha de la presente contradicción, 10 veedores ciudadanos del municipio se encuentran inscritos para realizar el diplomado que se desarrolla en la ciudad de Bogotá a partir del día sábado 4 de marzo y hasta el 4 de junio de 2017, conforme a la programación establecida por la Contraloría de Bogotá; cabe reiterar que dichas actuaciones fueron informadas antes del cierre de trabajo de campo de la auditoría, mediante oficio DIPC-08-2017 de marzo 15 de 2017 y recibido por la auditora Paola Ledesma, lo cual desvirtúa lo señalado por la misma, quien refiere que “a la fecha de esta auditoría 24/03/2017, aún no había iniciado su ejecución” (pg.110) .*

**Observación No. 9. Proceso Auditor. Generalidades de las entidades sujetas a control, puntos de control**

La Contraloría mediante la rendición de la cuenta informó tener dos puntos de control con un presupuesto a vigilar de \$299.159.211.533, distribuidos en:

(...)

Partiendo de lo anterior, en el análisis a la información reportada, se observó que la Contraloría no reportó en la cuenta 2016, las Instituciones Educativas de Soacha como entidades sujetas a vigilancia por parte de ella.

En razón, se le solicitó a la Contraloría desde la revisión de la cuenta informar nombre de cada una de las Instituciones Educativas, el presupuesto asignado y, si fue objeto de auditoría en la vigencia 2016, el presupuesto auditado. En respuesta, la Contraloría informó que:

*“De conformidad con la Resolución 037 de 2013, se determina los sujetos y puntos de control de la CMS y dentro de su contenido se establece las siguientes consideraciones:*

- *Que mediante la Resolución No 33052 del 27 de diciembre de 2002, el Ministerio de Educación Nacional le otorgó la administración del sector educativo al municipio de Soacha, certificación a partir de la cual la entidad territorial adquirió la capacidad de dirigir, planificar y administrar directamente el servicio educativo en el municipio en condiciones de calidad, eficiencia y equidad.*
- *Que de conformidad con el artículo 61 del Decreto 1860 de 1994 corresponde a la entidad territorial certificada ejercer la inspección y vigilancia del servicio público educativo en su jurisdicción y que el artículo 10 del decreto 907 de 1996, establece que las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales expedirán el reglamento territorial para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia.*

*Así las cosas, quien hace control y vigilancia sobre las instituciones educativas es la Secretaria de Educación y Cultura de Soacha, la cual se encuentra como punto de control de la CMS de conformidad con el artículo segundo de la Resolución CMS 037 de 2013.*

*A su vez, el párrafo de este artículo segundo señala ‘La Contraloría Municipal ejercerá control fiscal sobre las instituciones educativas oficiales a través de los diferentes ejercicios que realice este órgano de control al PUNTO DE CONTROL – Secretaria de Educación y Cultura de municipio de Soacha’.*

*Con base en lo anterior, se relaciona la información solicitada así:  
(...)”*

El análisis a la respuesta dada permite concluir que la Contraloría incurre en omisión al no contar las instituciones educativas como sujetos objeto de control fiscal, pues es esta la autoridad competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de conformidad a lo consagrado en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia de 1991, y no la Secretaría de Educación y Cultura de Soacha, como lo alude en su respuesta.

**Respuesta de la Contraloría**

*Con el fin de presentar los correspondientes descargos dentro de la observación presentada por el equipo auditor, se debe partir de la premisa generada que motiva el hallazgo, a saber:*

- *“La contraloría Municipal de Soacha incurre en omisión al no contar las instituciones*

**Conclusiones de la Auditoría**

**La observación se mantiene.**

La respuesta ofrecida por la Contraloría de Soacha no desvirtúa la observación, toda vez que reconoce que la Secretaria de

*Educativas como sujetos de control.”*

*Evidenciando que el tema reviste una amplia complejidad, y por lo extenso del mismo, con el fin de aclarar el orden lógico de los presentes descargos se informa que los mismos se atenderán en los siguientes puntos:*

1. *Antecedentes recientes de las Auditorías realizadas.*
2. *Teoría sobre los sujetos de Control.*
3. *Puntos y Sujetos de Control Contraloría Municipal de Soacha (Normatividad Local).*
4. *Normatividad sobre Recursos de las Instituciones de Educación.*
5. *Posibilidad de Auditoría de Instituciones de Educación a través de los puntos de control.*
6. *Resultados prácticos generados.*

**1. Antecedentes recientes de las Auditorías realizadas:**

*Con absoluta sorpresa se encuentra el presente hallazgo, dado que en las auditorías realizadas por la AGR en los años anteriores y con parte del mismo equipo auditor, entre quienes se encuentran Omar Hugo Rivas Jiménez y Ambar Paola Ledesma Quintero, no se habían pronunciado en el sentido que aluden en el presente ejercicio auditor, lo cual en virtud de principios de Derecho Consuetudinario, la práctica hace norma; ello en razón a que en ningún momento anterior, consideraron a las Instituciones Educativas como Punto de Control y adicionalmente tampoco se consideraba realizar ejercicio auditor por parte de ésta Contraloría Municipal a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones – SGP, lo cual sobrepasa las competencias en materia de vigilancia de los recursos y los puntos de control establecidos por normatividad local y nacional; por lo cual en los ejercicios auditores de vigencias anteriores realizados por la AGR, no se consagraba a las Instituciones Educativas como sujetos o Puntos de control, muestra de ello, es la Auditoría vigencia 2014 donde se señaló lo siguiente:*

*“2.6.1.1. Sujetos de Control*

*Las entidades sujetas a control y vigilancia de la Contraloría Municipal son 7 tal y como se observa en la siguiente tabla:*

*(...)*

*Conforme a la tabla anterior, se observa que la Contraloría Municipal de Soacha a través de sus 7 sujetos de control le correspondía vigilar un presupuesto de \$317.064.678.102 en la vigencia 2014.*

Educación es quien ejerce “(...) las funciones de control fiscal..., sobre estas instituciones,...” y no la Contraloría como autoridad competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados y el Acuerdo nro.13 de 2014 del Concejo Municipal de Soacha, como soporte al escrito de contradicción, se desprende que:

La Contraloría no considera las instituciones educativas ni como sujetos ni como puntos de control, a pesar de que en efecto, además de recibir, manejar y administrar recursos de la Nación también administran recursos propios de orden municipal. Como bien lo anota a manera de ejemplo, la Rectora de la Institución Educativa Gabriel García Márquez (dando alcance a la denuncia ciudadana PQR’s 149 del 8 de febrero de 2016 tramitada por la Contraloría), mediante oficio nro.DCF-035-2016 informa que además de manejar recursos de la Nación administran recursos propios

A su vez, en el análisis a la cuenta, la Contraloría en vigencias anteriores (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012), venía reportando las Instituciones Educativas del Municipio de Soacha como entidades sujetas a vigilancia. Significa que dichas instituciones perciben recurso propio del municipio y que estos deben ser objeto de control fiscal.

Si bien el Acuerdo nro.13/14 contempla como sujeto de control a los particulares y contratistas que cumplen funciones públicas por el hecho de administrar recibir y manejar recurso de orden municipal<sup>24</sup>, con mayor razón debe incluir como sujetos de vigilancia aquellas instituciones educativas públicas del municipio que reciben, maneja, y administran bienes y/o recursos del municipio<sup>25</sup>, recursos propios que para la vigencia 2016, de un total de 22 instituciones educativas ascendieron a más de mil millones. Significa que, estos recursos no están siendo vigilados año tras año, lo cual contraviene el ordenamiento del mandato constitucional.

<sup>24</sup> Numeral 7, artículo 6 del Acuerdo nro. 13 de 2014 establecido por el Concejo Municipal de Soacha

<sup>25</sup> “(...) junto con las Instituciones Educativas de Soacha”. Numeral 1, artículo 7 del Acuerdo nro. 13 de 2014, establecido por el Concejo Municipal de Soacha

Es de resaltar que de dicho presupuesto, la Alcaldía de Soacha manejó durante la vigencia de 2013 la suma de \$297.850.470.184 correspondiente al 93.5% del presupuesto total de las entidades sujetas a vigilancia por parte de la Contraloría. Para las 2 curadurías no se reportó presupuesto.

#### 1.6.1.2. Puntos de Control.

Conforme a la Resolución No. 011 de 2013, a la Contraloría de Soacha le corresponde la vigilancia fiscal de 2 puntos de control, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación y Cultura.<sup>19</sup>

Conforme a lo anterior, es claro que en los periodos anteriores no se había dejado anotación alguna sobre falta de puntos y sujetos de control fiscal por auditar por parte de la Contraloría Municipal de Soacha, siendo entonces que se venía realizando el proceso auditor tal y como lo había revisado y confirmado la propia Auditoría General de la República, sin que se informe el porqué de un cambio tan sustancial, como lo es el registrado en el presente hallazgo donde se pretende la creación de nuevos sujetos de control, cuando es claro que los mismos se auditan en el punto de Control de Secretaría de Educación y Cultura.

#### 2. Teoría sobre los sujetos de Control.

De acuerdo con la Constitución Política, el control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación.

Para el caso que nos ocupa, se debe manifestar que el artículo tercero de la Ley 42 de 1993, señala lo siguiente:

“Artículo 3º.- Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo anterior.

Para efectos de la presente Ley se entiende por administración territorial las entidades a que hace referencia este artículo”.

Entonces, es claro que la Contraloría Municipal de Soacha ejerce el control fiscal en el orden territorial, por lo que se debe proceder a determinar los mismos en los siguientes puntos:

#### 3. Puntos y Sujetos de Control Contraloría Municipal de Soacha (Normatividad Local).

Para el caso que nos ocupa, con el fin de determinar los sujetos y puntos de control de la Contraloría Municipal de Soacha, se debe acudir directamente a la Corporación que creó la Contraloría Municipal de Soacha, en los siguientes términos:

Por lo expuesto, se mantiene el hallazgo **con connotación administrativa.**

<sup>19</sup> Informe definitivo de la Auditoría Regular a la Contraloría Municipal de Soacha vigencia 2014. Pag. 56 y 57.

Conforme al inciso tercero del artículo 272 la Constitución Política de Colombia, corresponde al Concejo Municipal de Soacha, “organizar a la Contraloría como una entidad técnica dotada de autonomía administrativa y presupuestal”.

Por otro lado, el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, dispone que es una atribución del Concejo Municipal “Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.”

A su vez, en el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establece como atribución del Concejo Municipal “Organizar la Contraloría y la Personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento”.

Así las cosas, y siguiendo los lineamientos del Concejo y las disposiciones emitidas en el Acuerdo N° 13 de julio 28 de 2014 del Concejo Municipal de Soacha “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría Municipal de Soacha, se modifica su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias, se modifica su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias, se modifica su planta de personal y se ajustan el sistema de nomenclatura y los grados de la escala salarial de la planta de personal y se dictan otras disposiciones”; en su artículo 6 y 7 se señala lo siguiente:

**“Artículo 6.- Sujetos de Vigilancia y Control Fiscal.** Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría Municipal:

1. Alcaldía Municipal de Soacha
2. Concejo Municipal de Soacha
3. Personería Municipal
4. Empresa Social de Salud Municipal de Soacha
5. Instituto Municipal de Recreación y Deporte de Soacha
- 6, 7. Curadurías Urbanas 1 y 2

Particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes y fondos públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos del Municipio y los contratistas.

**Artículo 7.- Puntos de Control.** Son puntos de Control de la Contraloría Municipal:

1. Secretaría de Educación y Cultura Municipal de Soacha, junto con las Instituciones Educativas de Soacha.
2. Secretaría de Salud de Soacha.

De lo que se infiere que, según la norma transcrita, que corresponde a un acto del órgano encargado de la asignación de funciones y competencias a la Contraloría Municipal de Soacha, solamente se consagraron los puntos de control referenciados, por lo que de aceptarse la posición de la Auditoría, se estarían creando nuevos puntos de control que distan de lo acordado por el Concejo Municipal de Soacha, quienes son la autoridad con las competencias legales para la

creación y ajustes realizados por los acuerdos de creación y modificación de la Contraloría Municipal de Soacha.

#### **4. Normatividad sobre Recursos de las Instituciones de Educación.**

Con el fin de atender la normatividad sobre los recursos de las Instituciones Educativas en Colombia debemos traer a colación la Guía No. 33 del Ministerio de Educación Nacional sobre la Organización del Sistema Educativo, donde se señala la importancia de la organización sectorial, donde se ha realizado un esquema descentralizado entre cada nivel del gobierno, a saber, el nacional, departamental, distrital y municipal quienes actúan de forma armoniosa entre ellos resaltando un requisito trascendental como lo es la certificación en educación.

Así entonces, se señala que corresponde en el nivel nacional el Ministerio de Educación Nacional (MEN) que como ente rector de las políticas educativas traza los lineamientos generales para la prestación del servicio educativo.

En los niveles territoriales están las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales de las entidades territoriales certificadas que ejercen la administración de la prestación del servicio educativo en el territorio de su jurisdicción. El Secretario de Educación es el responsable de administrar las secretarías y los establecimientos educativos y de realizar la inspección y vigilancia de la prestación del servicio.

En el nivel departamental están las secretarías de educación departamentales que responden por la prestación del servicio educativo de todos sus municipios no certificados y éstos últimos, a su vez, cuentan con responsabilidades residuales en la administración del servicio, lo que implica que deben favorecer unas relaciones coordinadas con sus respectivos departamentos.

Finalmente está el establecimiento educativo, en el cual, como se hará explícito más adelante, se concretan los esfuerzos de la entidad territorial para lograr sus metas en cobertura, calidad y eficiencia educativa, dado que este constituye el espacio en el que se efectúan los procesos educativos y que responde por la calidad educativa.

Aclarado lo anterior, y para el caso que nos ocupa, se debe señalar la competencia de las entidades territoriales en materia educativa, tal y como lo señala el Ministerio de Educación, en los siguientes términos:

“Con el proceso de descentralización administrativa las competencias y responsabilidades en educación varían según se trate de una entidad territorial certificada o no.

La certificación implica que el Estado entrega unas competencias a una entidad territorial para responsabilizarse de manera autónoma de la prestación del servicio educativo en términos técnicos, administrativos y financieros.

Los departamentos y distritos son entidades territoriales certificadas, de acuerdo con lo definido por la Ley 715 de 2001, así como los municipios que al momento de expedirse la ley contaban con más de 100.000 habitantes. Con esta certificación los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) llegan directamente a la entidad certificada de acuerdo con el número de estudiantes atendidos y por atender<sup>20</sup>

Aclarado lo anterior, las competencias a cargo de los diferentes niveles de gobierno son:

- La Nación formula políticas y objetivos, dicta normas, regula la prestación del servicio educativo y realiza seguimiento y evaluación. Así mismo, brinda asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales para fortalecer su capacidad de gestión, y distribuye los recursos conforme a los criterios que ella misma define.
- Los municipios certificados, distritos y departamentos (estos últimos para el caso de los municipios no certificados) administran la prestación del servicio educativo: dirigen, planifican y administran los recursos físicos, humanos y financieros, prestan el servicio educativo y responden por los resultados en cobertura y calidad, tanto al gobierno central como a la comunidad. Así mismo, prestan asistencia técnica y administrativa a sus instituciones o centros educativos.
- Los municipios no certificados administran y distribuyen los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados a calidad y a alimentación escolar, ordenan los traslados de personal en su jurisdicción en coordinación con el departamento, suministran información y cofinancian proyectos de infraestructura, calidad y dotación.

Ahora bien, respecto del caso que se estudia, se debe definir que es un establecimiento educativo oficial, a saber “Establecimientos educativos oficiales, los cuales hacen parte de la secretaría de educación de cada entidad territorial, en inmuebles de propiedad del Estado o de terceros y por personas que tienen la calidad de funcionarios públicos”<sup>21</sup>

Aclarado lo anterior, y para justificar la voluntad del Concejo Municipal de Soacha en establecer el punto de control de Secretaría de Educación, donde se incluyen los establecimientos educativos, lo que ratifica además, la continua línea de auditoría realizada por esta entidad, y avalada mediante las auditorías realizadas por la Auditoría General de la República, es importante mencionar el papel de la Secretaría de Educación en lo siguiente:

“La operación descentralizada del sector educativo implica que el escenario en el que se desarrolla la gestión del servicio educativo en la entidad territorial sea la Secretaría de Educación. El nivel de autonomía de cada Secretaría de Educación depende de si su entidad territorial está o no certificada.

<sup>20</sup> Guía 33. Organización del Sistema Educativo. Ministerio de Educación. Pag. 9.

<sup>21</sup> Ibídem. Pagina 13.



De acuerdo con la Ley 14 corresponde a los departamentos, distritos y municipios certificados dirigir, planificar, organizar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media. Para cumplir con esta tarea las secretarías de educación deben administrar los recursos que les transfiere la Nación, los recursos adicionales y los recursos propios, así como administrar, los establecimientos educativos oficiales con la respectiva planta de personal.<sup>22</sup>

Lo anterior, permite determinar la importancia de la Secretaría de Educación para el caso de Soacha, dado que corresponde a un municipio certificado en educación, por lo que atendiendo las consecuencias de ser certificado, es posible que las instituciones de educación sean auditadas por conducto de la Secretaría de Educación como punto de control y no necesariamente como lo pretende el hallazgo de crear, sin la competencia debida, 21 puntos de control nuevos que no están consagrados en el Acuerdo Municipal 013 de 2014.

Por otro lado, se deben realizar precisiones sobre los recursos de las Instituciones educativas, donde se debe señalar que mediante el Sistema General de Participaciones la nación transfiere recursos a las entidades territoriales para la financiación de los servicios de salud, educación y otros definidos como propósito general. Estas transferencias son las principal fuente de ingresos de las entidades territoriales, resaltándose entonces, que de prosperar el hallazgo señalado, el equipo auditor generaría la obligación de multiplicar en un 200% los puntos de control siendo que la fuente principal de recursos en las instituciones educativas es el SGP.

Con la anterior normatividad, se da el sustento legal en el cual se basaron tanto el Concejo Municipal de Soacha como la Contraloría Municipal de Soacha para que las Instituciones Educativas sean una línea de auditoría en la Secretaría de Educación y Cultura Municipal de Soacha, siendo ésta Secretaría quien tenga que ejercer las funciones de control y vigilancia sectorial, sobre estas instituciones, tal y como se señaló anteriormente.

#### **5.Posibilidad de Auditoría de Instituciones de Educación a través de los puntos de control.**

Conforme a lo expuesto, es justificada legal y técnicamente la auditoría de las instituciones educativas por medio de la Secretaría de Educación, situación que se encuentra ratificada en:

- El Acuerdo 013 de 2015 del Concejo Municipal de Soacha donde se establecen los sujetos y puntos de control de la Contraloría Municipal de Soacha.
- Las posiciones jurídicas señaladas anteriormente por el Ministerio de Educación Nacional que determinan la administración de recursos de educación en las Secretarías de Educación.
- La posición adoptada por la misma Auditoría General de la República en los anteriores ejercicios auditores, en los cuales se auditaban 7 sujetos y 2 puntos de control, lo cual rompe la línea histórica y con el proceso auditor presente la AGR va más allá de sus competencias, creando 21

<sup>22</sup> Ibidem. Pagina 27.

nuevos puntos de control (como Instituciones Educativas), lo cual multiplica de forma exorbitante técnica y jurídicamente los sujetos y puntos a auditar por parte de la Contraloría Municipal de Soacha, generando con ello un rompimiento de histórico hito jurídico en materia de vigilancia y control fiscal de éste ente de control territorial, pasando con ello de 9 (entre sujetos y punto de control) a un total de (30 sujetos y puntos de control).

Por lo anterior, se encuentra que la distancia en posición legal, se está presentando en la forma, puesto que el presente hallazgo pretende la creación de 21 nuevos sujetos de control fiscal siendo que es completamente legal y factible auditar los mismos por medio del Punto de Control - Secretaría de Educación, dado que por competencia legal, dicha Secretaría administra recursos de educación.

Se reitera nuevamente, que en el recuento histórico no se contraviene ninguna norma legal, dado que efectivamente se realiza auditoría, tal y como se observará en el siguiente punto.

#### **6.Resultados prácticos generados.**

Por último, la Contraloría Municipal de Soacha ha seguido el Acuerdo emitido por el Concejo Municipal de Soacha, de tal forma, para ilustrar nuestra posición, se resalta lo siguiente:

- Auditoría 2015 sobre vigencia 2014:

Sobre el tema que se ha señalado, se contempló:

“La Secretaria de Educación y Cultura del Municipio de Soacha, es sujeto de control por parte de la Contraloría Municipal, conforme lo previsto en el artículo segundo de la Resolución CMS No. 137 del 20 de mayo de 2013, “por la cual se determinan los Sujetos y Puntos de Control de la Contraloría Municipal de Soacha” dispone: “(...) Considerar como puntos de control integrados al Sujeto de Control Alcaldía Municipal de Soacha a:

...

1. La Secretaría de Educación del Municipio de Soacha.

De igual forma el parágrafo del artículo en mención prevé: “La contraloría Municipal ejercerá Control fiscal sobre las Instituciones Educativas Oficiales a través de los diferentes ejercicios que realice este órgano de control al Punto de Control Secretaria de Educación y Cultura de Soacha”.<sup>23</sup>

Y a continuación se manifiesta:

<sup>23</sup> Informe de Auditoría. Pagina 7.

“Teniendo en cuenta que a la Secretaría de Educación y cultura le son asignados recursos del Sistema General de Participaciones cuya vigilancia ejerce de manera prevalente la Contraloría General de la República de conformidad con el artículo 267 de la Constitución política de Colombia y específicamente el artículo 6 de la Resolución orgánica 5678 de 2005 que establece: “la Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para avocar las acciones de vigilancia y control fiscal a los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales, (negrilla y subrayado fuera de texto original) respecto de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en el ámbito de su jurisdicción; conforme a las reglas que bajo criterios de coordinación se establecen en esta resolución”, la Contraloría Municipal de Soacha ejercerá control Fiscal respecto de los recursos propios de la secretaría de Educación y Cultura y los del Sistema General de Participaciones serán vigilados por la CGR en la vigencia auditada, en atención al oficio SEM-PE No. 152-201, de Septiembre de 2015, en el cual la Secretaria de Educación y Cultura, informa que dentro del plan de trabajo de la contraloría general de la república está contemplado verificar la totalidad de los recursos del SGP de la vigencia 2014.”

- Auditoría 2016 sobre vigencia 2015:

La Auditoría realizada en la Secretaria de Educación y Cultura Municipal de Soacha en la vigencia 2015, PGA 2016, se realizó la auditoría a las Instituciones Educativas según el memorando de planeación de la siguiente manera:

#### “7.1. MANEJO DE RECURSOS COLEGIOS PUBLICOS

En el marco del proceso auditor se verificarán la gestión de los directivos de los colegios públicos adscritos a la Secretaria de Educación y Cultura de Soacha.

##### 7.1.1. Objetivo General

Determinar si la gestión de los procesos presupuestal, contable y contractual de las instituciones educativas del municipio de Soacha se está practicando de acuerdo a las normas vigentes.

##### 7.1.2. Objetivos específicos

- Verificar la legalidad financiera y el cumplimiento del régimen de contabilidad aplicable a estas instituciones.
- Comprobar la existencia de Estados Financieros, libros auxiliares, inventarios, caja menor, conciliaciones bancarias, comprobantes de pagos y todos los demás soportes de la gestión contable de la institución.
- Evaluar el proceso presupuestal respecto a su aprobación, ejecución y control, mediante la verificación y validación en trabajo de campo de la información soporte de la misma, asegurando el cumplimiento de la normatividad contable.
- Evaluar la legalidad en la contratación de estas las instituciones educativas y el cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes en la materia.

##### 7.1.3. Requerimiento de recurso humano

Atendiendo el asunto o área con que se relaciona, la atención de cada una estará asignada a los funcionarios miembros del equipo auditor y profesional de apoyo de acuerdo con la técnica y conocimiento específico.

#### **7.1.4. Resultados esperados de la auditoría**

Emitir concepto sobre la gestión de las instituciones educativas en relación a los temas descritos.”

Y como resultado de la planeación se realizó el respectivo seguimiento especial, estando reflejado en el informe definitivo:

**“3. SEGUIMIENTOS ESPECIALES (...) 6.1. MANEJO DE RECURSOS COLEGIOS PUBLICOS:** Según lo observado en el seguimiento a PQRS con radicado CMS 1357 de octubre 14 de 2015, queda en evidencia que no hay unificación de criterios en la codificación de los rubros presupuestales, estos son creados y utilizados a potestad de la institución educativa, no existe cronología de los CDP y RP, los actos administrativos de elaboración y modificación del presupuesto no están bien elaborados; respecto a lo contractual, los contratos inferiores a 20 salarios mínimos no cumplen con las normas comerciales, respecto a lo contable no se realizan retenciones de ley de acuerdo a la normatividad tributaria del municipio, las fechas de estados financieros no son correctas, estas observaciones hacen necesario recomendar la realización de una Auditoría Especial a las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Soacha”.

Es importante mencionar que dentro del informe definitivo de dicha auditoría, se manifestó:

“2. La Secretaría de Educación del Municipio de Soacha (...)”

De igual forma el párrafo del artículo en mención prevé: “La contraloría Municipal ejercerá Control fiscal sobre las Instituciones Educativas Oficiales a través de los diferentes ejercicios que realice este órgano de control al Punto de Control Secretaría de Educación y Cultura de Soacha”.

De este modo y en cumplimiento de las facultades legales y constitucionales la auditoría se orientó a evaluar de manera transversal y específica la ejecución de los recursos propios del Municipio de Soacha, el Sistema General de Participación (SGP) y de la Nación, para el caso, los contratos con apropiación de recursos mixtos.”

(...)

\* En la tabla anterior se puede observar que el valor auditado en el proceso a la Secretaría de Educación y Cultura de Soacha es de (\$5.492.831.139,00) y el valor ejecutado de Recursos Propios es de (\$1.263.829.734,00), por lo tanto, el porcentaje de cobertura es del 434.62%, debido a que se auditaron contratos con Recursos Mixtos (Propios y SGP) los cuales se listan a continuación:

(...)

En acotación de lo anterior este Ente de Control se permite hacer las siguientes aclaraciones:

1. En Secretaría de Salud inicialmente se tomó como recurso auditado \$ 323.150.180 siendo el valor auditado real \$ 871.201.559, dicho valor corresponde a Recursos propios de esta Secretaría.
2. En cuanto a las Curadurías como se ha anunciado anteriormente son Entidades que no manejan Presupuesto y no es comparable el valor de los ingresos por concepto de Licencias expedidas.
3. Debido a las fallas tecnológicas presentadas en el aplicativo SIA Misional algunos valores no coinciden con lo reportado en los Informes de Auditoría.

(...)

Por lo anterior, solicitamos el retiro de la anterior observación, puesto que la misma contradice los lineamientos del Acuerdo 013 de 2014 del Concejo Municipal de Soacha sobre los sujetos y puntos de control de la Contraloría Municipal de Soacha, contradice las Auditorías previas realizadas por el Honorable Equipo Auditor donde se estudió exactamente los sujetos y puntos de control determinados por el Concejo Municipal y no se ordenaba la ampliación en un 300% de los mismos y finalmente, porque en el efecto práctico sí se está Auditando las Instituciones Educativas, lo cual se realiza por medio del Punto de Control de la Secretaría de Educación, quienes finalmente administran recursos conforme a la normatividad transcrita y ratificada por la Guía referenciada del Ministerio de Educación Nacional.

**Observación No. 10. Proceso Auditor. Análisis a la rendición y revisión de cuentas**

El marco normativo que regula la actividad de rendición y revisión de cuentas de la Contraloría Municipal de Soacha durante la vigencia 2016 estuvo regulada mediante la Resolución CMS No.011 del 01 de febrero de 2013<sup>26</sup>, hasta el 20 de junio de 2016, fecha en la cual fue derogada por la Resolución CMS No.058 de 2016<sup>27</sup>. Para el efecto, se determinó la periodicidad en la presentación de la información por parte de sus sujetos vigilados<sup>28</sup>, así:

(...)

Entonces se tiene que, conforme a lo rendido en la cuenta 2016, durante el periodo fiscal a la Contraloría le tuvieron que reportar 126 cuentas de nueve (9) sujetos vigilados (18 cuentas por sujeto), así:

(...)

<sup>26</sup> Resolución 011 de 2013 “por la cual se reglamenta la rendición de cuentas de sistema integral de auditoría –SIA-, su revisión, se unifica la información que deben presentar los sujetos de control a la Contraloría Municipal de Soacha y se dictan otras disposiciones”

<sup>27</sup> Resolución CMS No.058 de 2016 “Por la cual se reglamenta la rendición de la cuenta e informes, su revisión, se unifica la información que deben presentar los sujetos de control a la Contraloría Municipal de Soacha y se dictan otras disposiciones

<sup>28</sup> Artículo 13 de la Resolución No. 011 del 01 de febrero de 2013 y artículo 13 de la Resolución CMS No. 058 del 20 de junio de 2016.

Con base en lo anterior, se evidencia que para el periodo fiscal, la Contraloría presenta un rezago de cuentas por revisar de la vigencia 2016; esto es, de 126 cuentas que debió recibir en el 2016, solo revisó nueve (9) cuentas, es decir el 7,14%, quedando pendientes de revisión 117, equivalente al 92,86%.

Partiendo de lo anterior, si se toman las cuentas pendientes de revisión de vigencias anteriores se tiene:

(...)

El cuadro anterior permite concluir que la Contraloría viene presentando un rezago importante en la revisión de cuentas de vigencias anteriores, que para la vigencia 2017 es de 336 cuentas pendientes de revisión, 117 de la vigencia 2016 y 219 de vigencias anteriores, ello sin contar las cuentas de las 21 Instituciones Educativas de Soacha, incumpliendo de esta forma la oportunidad en el deber constitucional consagrado en el artículo 268, numeral 2 de la Constitución Política, de *revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado*.

Así las cosas, con base en el análisis precedente se concluye que cada entidad vigilada por la CMS reporta 18 cuentas al año, de las cuales solamente se revisa a lo sumo una y esta circunstancia es la que genera el rezago año tras año.

#### **Respuesta de la Contraloría**

*Con el fin de atender la presente observación, es necesario concluir de forma inicial, que lo cuestionado por el equipo auditor se demarca en que se reciben informes de los sujetos auditados y no se revisan, puesto que el equipo auditor los considera cuentas.*

*Bajo la premisa anterior, es importante mencionar que la Contraloría Municipal de Soacha, ha sido receptiva a las observaciones de la Auditoría General de la República, por lo que ha buscado adaptar la normativa al respecto, con el fin de cumplir lo señalado por el Grupo Auditor, situación que se realizó mediante Resolución 058 de 20 de junio de 2016, donde se reglamentó la rendición de la Cuenta y la presentación de informes a la Contraloría de Soacha, estableciendo en su artículo 13 que la cuenta se rendirá mediante informes mensuales, semestrales y anual, en el entendido que la Cuenta se definió como “la información que soporta legal, técnica, financiera y contable las operaciones realizadas por los responsables del erario y de la gestión que hayan realizado en la administración, manejo y rendimiento de los bienes y recursos públicos”; además que la Cuenta se concibió integralmente para una vigencia fiscal anual comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de cada año.*

*Es decir, con el fin de atender las respetuosas observaciones, se procedió a modificar la normativa siendo que la misma se ajusta a los lineamientos legales y que se encuentra en armonía con lo establecido en la gran mayoría de contralorías de nuestro país.*

*Como se observa, para la Contraloría Municipal de Soacha, existe una sola CUENTA, la cual mediante proceso de Auditoría Regular se revisa toda la información que los responsables fiscales presentan sobre su gestión fiscal, con el propósito de emitir el pronunciamiento articulado e integral*

#### **Conclusiones de la Auditoría**

**La observación se mantiene y se modifica su redacción su redacción con base en el siguiente análisis:**

La Contraloría no desvirtúa el señalamiento de que existe un rezago de cuentas pendientes de revisión, por lo que, del análisis a la contradicción presentada se concluye que:

Conforme al artículo 15 de la Ley 42 de 1993 “(...) se entiende por cuenta el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario”, significa que todos y cada una de los informes solicitados son cuentas, que para la vigencia 2016 sería de 18 cuentas por sujeto vigilado. Tal como se evidenció en el presente hallazgo.

Es claro entonces que para la vigencia 2016, de nueve 9 entidades que reportaron existe un total de 162 cuentas (9 entidades por 18 cuentas), de las cuales solo presenta pronunciamiento de 9, es decir, un pronunciamiento por entidad y no por cuenta, quedando 153 cuentas pendientes de revisión.

Es pertinente aclarar que el aumento de las cuentas es debido a que la Contraloría en la información reportada en la cuenta de 2016<sup>29</sup>, solo registró un total de siete (7) cuentas, sin incluir los ejercicios auditores de las curadurías que se realizaron durante la vigencia rendida.

<sup>29</sup> SIREL, F-21, sección Información de cuentas recibidas y revisadas existe un reporte de un total de siete cuentas

sobre la oportunidad, razonabilidad y coherencia de las cifras reportadas por el sujeto de control, esto es, el pronunciamiento que debe hacer la CMS a través del dictamen integral contenido en un informe de auditoría mediante el fenecimiento o no de la Cuenta, la cual constará de una opinión sobre la razonabilidad de los estados contables y los conceptos sobre la gestión fiscal.

Así las cosas, la Contraloría Municipal de Soacha debe pronunciarse respecto de la Cuenta que rinde cada uno de sus sujetos de control, mas No de los informes que rinden y/o que remiten a este órgano de control, toda vez que ellos hacen parte de esa información integral como ya se dijo y de las cuales nos hemos pronunciado oportunamente con el fenecimiento o no de las mismas a través del cumplimiento del PGA como nuestra carta de navegación para cada vigencia.

La anterior situación, genera que carezca de sentido que por cada informe mensual y semestral tuviéramos que pronunciarnos con un fenecimiento o no del informe, toda vez que este pronunciamiento se hace, es respecto de la integralidad de la información (legal, técnica, financiera y contable las operaciones realizadas por la entidad vigilada) mediante Auditoría Regular, la cual comprende el pronunciamiento sobre la razonabilidad de los estados contables y los conceptos sobre la gestión fiscal como ya se explicó, y de prosperar la postura del equipo auditor, se tendría que verificar acciones que podrían estar encaminadas a la eliminación de los informes y solo solicitar un rendimiento anual (lo cual es sumamente riesgoso para el ejercicio del control fiscal) o frenar todos los procesos de auditorías para dedicar la entidad a conceptuar en las periodicidades de los informes sobre fenecimientos, puesto que la capacidad institucional no daría para atender dicha demanda, resaltando que no debe ser una situación a la que se tenga que llegar, precisamente porque la Contraloría Municipal de Soacha, adoptó su normatividad, distinguiendo claramente entre informes y cuentas, siendo que los primeros son parte de la cuenta que se considera una sola, o lo que coloquialmente podría llamarse en el sentido de que la cuenta se rinde en varias cuotas, pero que conforman un único documento.

Por lo tanto, si bien es cierto y a través del trabajo de campo de la Auditoría de la AGR para la vigencia inmediatamente anterior, se discutió sobre la confusión en el contenido de la Resolución 011 de 2013 que reglamentaba la rendición de cuentas, por cuanto refería en algunos apartes a cuentas y no a informes, esto fue subsanado con la puesta en marcha del plan de mejoramiento presentado ante la AGR y avalada su conformidad para dar cumplimiento al plan de mejora para nuestra institución.

Así las cosas, la CMS se ha pronunciado mediante auditoría regular sobre el fenecimiento o no de la Cuenta rendida por cada sujeto de control, esto es que, las cuentas revisadas por cada entidad

Ahora bien, con respecto al rezago de las cuentas pendientes de revisión de vigencias anteriores a la de 2016, partiendo de que ya existe un pronunciamiento a dichas cuentas, esta auditoría retira lo observado sobre las 219 cuentas pendientes de revisión quedando solo las de la vigencia fiscal. En razón, se mantiene el hallazgo y se modifica su redacción quedando de la siguiente forma:

#### **Análisis a la rendición y revisión de cuentas**

El marco normativo que regula la actividad de rendición y revisión de cuentas de la Contraloría Municipal de Soacha durante la vigencia 2016 estuvo regulada mediante la Resolución CMS No.011 del 01 de febrero de 2013<sup>30</sup>, hasta el 20 de junio de 2016, fecha en la cual fue derogada por la Resolución CMS No.058 de 2016<sup>31</sup>. Para el efecto, se determinó la periodicidad en la presentación de la información por parte de sus sujetos vigilados<sup>32</sup>, así:

#### **Tabla 38. Nro. de cuentas por entidades solicitadas por parte de la Contraloría – Vig.2016**

(...)

Entonces se tiene que, conforme a lo rendido en la cuenta 2016, durante el periodo fiscal a la Contraloría le tuvieron que reportar 162 cuentas de nueve (9) sujetos vigilados (18 cuentas por sujeto), así:

#### **Tabla 39. Análisis revisión cuentas recibidas en la vigencia 2016**

(...)

Con base en lo anterior, se evidencia que para el periodo fiscal, la Contraloría presenta un rezago de cuentas por revisar de la vigencia 2016; esto es, de 162 cuentas que debió recibir en el 2016, solo revisó nueve (9) cuentas, es decir el 5,56%, quedando pendientes de revisión 153, equivalente al 94,44%.

Lo anterior permite concluir que la Contraloría viene presentando un rezago importante en la revisión de cuentas,

<sup>30</sup> Resolución 011 de 2013 “por la cual se reglamenta la rendición de cuentas de sistema integral de auditoría –SIA-, su revisión, se unifica la información que deben presentar los sujetos de control a la Contraloría Municipal de Soacha y se dictan otras disposiciones”

<sup>31</sup> Resolución CMS No.058 de 2016 “Por la cual se reglamenta la rendición de la cuenta e informes, su revisión, se unifica la información que deben presentar los sujetos de control a la Contraloría Municipal de Soacha y se dictan otras disposiciones

<sup>32</sup> Artículo 13 de la Resolución No. 011 del 01 de febrero de 2013 y artículo 13 de la Resolución CMS No. 058 del 20 de junio de 2016.

*sujeta de control es UNA SOLA, para un total de siete (7) cuentas en la vigencia (sin incluir los dos (2) puntos de control, toda vez que ellos hacen parte de la entidad -Alcaldía de Soacha-) y No 126 como mal lo analiza el presente grupo de auditoría de la AGR.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que la CMS viene dando cumplimiento al 100% de su plan de acción para la vigencia en relación al cumplimiento de auditorías a sus entidades y puntos de control, como se ha puesto en conocimiento de manera oportuna a través de la rendición de la cuenta en el SIA MISIONAL, no existe rezago alguno que se tenga pendiente por realizar mediante proceso auditor, como se puede verificar en el aplicativo del SIA para la vigencia auditada.*

*Ahora bien, la CMS mediante Oficio DC-0267 de 25 de abril de 2016, solicitó concepto jurídico a la Gerencia Seccional II Sede Bogotá de la AGR, frente a la Rendición y Revisión de Cuentas así:*

*“(…)*

- 1. ¿Cual es la definición jurídica de rendición de cuenta y de informe del sujeto auditado?*
- 2. ¿Si se presenta diferencia entre los conceptos anteriores, se aclare sí sobre los dos se debe realizar fenecimiento de cuenta o sobre cuales se realiza fenecimiento de cuenta por parte de la Contraloría?*
- 3. Teniendo presente que los sujetos auditados cargan información de forma mensual, bimestral, trimestral, semestral y anual, ¿se debe realizar fenecimiento de cuenta para cada uno de dichos reportes o con el fenecimiento anual se entendería tramitado?*
- 4. La Resolución No. 011 de 2013 de la Contraloría Municipal de Soacha reglamenta la rendición de cuentas de los sujetos auditados siguiendo los lineamientos de la Auditoría General de la República por lo que se consulta: ¿Es procedente modificar los ciclos de información que reportan los sujetos auditados o se deben atender los mismos periodos señalados por la Auditoría de rendición de la cuenta (mensual, bimestral, trimestral, semestral y anual)?*
- 5. ¿Puede una Contraloría Municipal exigir informes periódicos a los sujetos de control sin que ello conlleve a fenecimiento de los mismos?*
- 6. ¿La Contraloría Municipal está facultada para ajustar los formatos que diligencian los sujetos de control o directamente debe hacerlo la Auditoría General de la República? Según el caso, ¿cuál sería el procedimiento? Lo anterior en atención a que algunos sujetos rinden una información que por su naturaleza no la manejan y sin embargo se ven Vbocados a diligenciar como N/A”*

*y mediante Oficio de fecha 07-06-2016 con numero de radicado 20161100016961la Dirección de Oficina Jurídica de la AGR señaló:*

*“no le es dable proferir pronunciamiento sobre dicho tema, en razón que la Contraloría Municipal de Soacha es sujeto de control fiscal de la Auditoría General de la República.*

*(…)*

que para la vigencia 2017 es de 153 cuentas pendientes de revisión de la vigencia 2016, ello sin contar las cuentas de las 21 Instituciones Educativas de Soacha, incumpliendo de esta forma la oportunidad en el deber constitucional consagrado en el artículo 268, numeral 2 de la Constitución Política, de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

Así las cosas, con base en el análisis precedente se concluye que cada entidad vigilada por la CMS reporta 18 cuentas al año, de las cuales solamente se revisa a lo sumo una y esta circunstancia es la que genera el rezago año tras año.

**La connotación del hallazgo es administrativa.**



Por tanto, el ente fiscalizador es independiente y autónomo, lo cual excluye cualquier tipo de participación de esta entidad en el desarrollo de las funciones que le han sido encomendadas a los referidos organismos.

(...)

Actualmente la AGR no esta ofreciendo capacitaciones sobre el SIA Contraloras, entre otras razones por falta de personal, pero de ser necesarias de manera excepcional alguna capacitación adicional, puede dirigirse directamente a la oficina de Planeación para lo pertinente.

(...)"

Por lo anterior y frente a la autonomía e independencia de este órgano territorial, es que hizo la correspondiente revisión a la Resolución 011 de 2013 y atendiendo el Plan de Mejoramiento del que más adelante nos pronunciaremos, es que se decidió proferir una nueva resolución que reglamentara la rendición de la Cuenta y presentación de informes, de lo cual en estos últimos no es necesario ni está reglamentado el pronunciamiento de Fenecimiento o no del informe.

Respecto a la afirmación del equipo auditor, de que la Contraloría municipal "viene presentando un rezago en la revisión de cuentas de vigencias anteriores, que para la vigencia 2017 es de 336, cuentas pendientes de revisión, 117 de la vigencia 2016 y 219 de vigencias anteriores", No es cierto, toda vez que el grupo auditor de la AGR omitió tener en cuenta lo que a párrafo seguido dice el informe definitivo "Es importante mencionar que desde las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015 la Contraloría ha venido revisando 4 cuentas de las 5 que debió haber revisado, por consiguiente ha existido un rezago de 1 cuenta por vigencia sin revisar que debió haber quedado para su revisión en la vigencia siguiente, ya que tiene 5 entidades para revisarle la cuenta anualmente, dando como un total del rezago de 4 cuentas sin revisar para la vigencia de 2016. Como se puede constatar en las cuentas rendidas a la Auditoría por parte de la Contralorías Municipal de la gestión realizada en las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015, formato 21 Secciones Formato 21 Resultados del Ejercicio de Control Fiscal, subformato Información de Cuentas Recibidas y Revisadas" subrayado y encomillado fuera de texto.

Como se observa da un rezago de 4 cuentas al 2015 y que de acuerdo al hallazgo señalado, la CMS presentó Plan de Mejoramiento respecto del cual se comprometió como acción correctiva a desarrollar para subsanar la falencia presentada, proferir una resolución por medio de la cual se reglamente la rendición de la cuenta y la presentación de informes periódicos que requiera la entidad de control, lo cual se cumplió en su 100%, toda vez que se procedió a emitir la Resolución inicialmente citada "08 de 20 de junio de 2016", con la cual se dejó claridad en que LA CUENTA ES UNA POR VIGENCIA para cada sujeto vigilado, lo que así se cumplió de acuerdo con los PGA aprobados para vigencias 2016 y en lo que va corrido de 2017.

Con base en lo anterior, No puede afirmarse que se recibieron tantas cuentas cuantos informes rinden los sujetos de control, toda vez que LA CUENTA ES UNA SOLA que se compone de la diferente información, la cual se revisa en su integralidad como ya se explicó y en tal sentido cuando se habla del Fenecimiento de la Cuenta debe entenderse la de cada sujeto de control por la

respectiva vigencia.

Como quiera que se han revisado las cuentas de forma oportuna de acuerdo a la normativa y los actos administrativos vigentes así como las directrices de la AGR, se solicita retirar la presente Observación toda vez que No se está incumpliendo el deber constitucional consagrado en el numeral 2 del artículo 268 de la CN de revisar y fenecer la cuenta que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado, dado que las cuentas se han fenecido, y lo que se esta presentando es una interpretación subjetiva en el sentido de que se considera el informe que hace parte de una cuenta como si fuese otra cuenta, lo cual fue atendido con la modificación a la normativa interna de la entidad, por lo que se ruega el retiro de la mencionada observación.

**Observación No. 11. Proceso Auditor. Análisis de la cobertura del control fiscal**

Análisis de la cobertura del control fiscal por entidad

Conforme a lo reportado, se observó que para la vigencia 2016 la Contraloría ejecutó nueve (9) auditorías, así:

(...)

En la anterior tabla se observa que la Contraloría de Soacha ejecutó nueve (9) auditorías a 9 entidades, 7 sujetos que equivalen al 100% del total de sujetos vigilados y 2 puntos que equivalen a un 8,70% del total de los puntos de control, lo que significa que dejó de auditar durante la vigencia 2015 a 21 puntos, equivalentes a un 91,30% del total de los puntos sujetos a control fiscal por parte de la Contraloría.

Análisis de la cobertura del control fiscal por presupuesto

Conforme al Plan General de Auditorías, establecido para el periodo 2016, la Contraloría Municipal de Soacha ejecutó 9 auditorías a sus entidades vigiladas (7 auditorías a sujetos y 2 a puntos de control), con un presupuesto auditado de \$43.016.365.498, así:

(...)

Del total del presupuesto ejecutado de gastos de las entidades vigiladas por parte de la Contraloría de Soacha (\$419.189.364.292), la Contraloría auditó durante la vigencia 2016 un presupuesto de \$43.016.365.498, así: de los sujetos vigilados auditó \$37.455.618.646, equivalente a un 32,86% del total, y en puntos de control vigiló \$5.560.746.852, equivalente a un 1,82% del total del presupuesto ejecutado de gastos de éstos, lo que demuestra una baja cobertura del control fiscal en presupuesto, pues dejó de auditar el 89,74% (\$376.172.998.794).

Esto significa que la cobertura del proceso auditor de la Contraloría de Soacha para la vigencia 2016, tanto en entidades como en presupuesto fue bastante baja, puesto que dejó de auditar el 70,00% del total de las entidades sujetas a vigilancia por parte de la contraloría, es decir, de 30 entidades dejó de auditar 21 puntos de control, y el 89,74% del total del presupuesto de gastos; lo que significa que, en promedio, cada entidad sujeta a la vigilancia de la Contraloría es auditada poco más de cada 3 años, situación que afecta el cumplimiento de los principios de *eficacia*, *economía* y *celeridad* de la función administrativa contenidos en la Ley 1437 de 2011, artículo 3, numerales 11, 12 y 13, en lo que respecta a la vigilancia de la gestión fiscal a cargo de esta Contraloría, que establecen:

*“ 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

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

*13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”.*

### Respuesta de la Contraloría

De acuerdo a lo analizado en la observación se puede inferir lo siguiente:

Según lo preceptuado en el Acuerdo 013 de 2014 y lo explicado en la observación N° 9, las Instituciones Educativas No son puntos de control, pero se encuentran inmersas en la auditoría de la Secretaría de Educación del Municipio, por lo tanto, la Contraloría Municipal de Soacha, en la vigencia 2016, tuvo una cobertura del 100%, de nueve (9) auditorías, discriminadas de la siguiente manera: Siete (7) sujetos de control y dos (2) puntos de control.

Dejando en claro lo anterior, es necesario hacer precisión en lo siguiente: el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, corregido por el artículo 1 del Decreto 2978 de 2002, señala que el control, seguimiento del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la República, como control prevalente, y para el cumplimiento de este fin ésta establecerá con las contralorías territoriales un sistema de vigilancia para el control de estos recursos. Lo que encuentra asidero en el Decreto 267 de 2000, que regula, entre otras disposiciones, las funciones asignadas a la CGR, que consagra en el numeral 6 del artículo 5, “Ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieren a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales.”

Aunando en lo anterior, la Resolución Orgánica N° 5678 de julio de 2005, “Por medio de la cual se establece el Sistema de Vigilancia Especial al Sistema General de Participaciones para la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales”, señala en su artículo 4. **Coordinación general del sistema.** La Coordinación General del Sistema Especial de Vigilancia, la recepción de la información, su consolidación, verificación, seguimiento, implementación de directrices, procedimientos y labor de asesoría respecto de las contralorías territoriales, conforme a lo dispuesto en la presente Resolución, estará a cargo y bajo la responsabilidad de la Contraloría Delegada para la Vigilancia Fiscal del Sector Social de la Contraloría General de la República; dependencia que designará un funcionario como líder del Grupo del Sistema Especial de Vigilancia,” lo que permite concluir que el trabajo coordinado y articulado, la implementación está a cargo de la Contraloría General de la República; además, en el artículo 9 de la mencionada Resolución, “ **Plan general de auditoría.** Para garantizar la adecuada coordinación en la ejecución de los procesos auditores, una vez la Contraloría General de la República establezca los lineamientos que aplicará para fijar su Plan General de Auditoría para la vigencia fiscal respectiva y defina las entidades territoriales y los recursos del Sistema General de Participaciones que auditará, las dará a conocer a las contralorías territoriales, las cuales, al programar y diseñar su Plan de Auditoría o sus actividades de vigilancia y control fiscal para la vigencia fiscal inmediatamente siguiente, deberán tenerlas en cuenta para no duplicar procesos.”, plan necesario para el logro de la eficacia y eficiencia de la vigilancia y control fiscal, sobre las competencias delimitadas.

### Conclusiones de la Auditoría

**Se mantiene la observación** debido a que las explicaciones dadas no desvirtúan lo observado. La Contraloría no ofrece en su repuesta argumentos y/o pruebas que desvirtúen lo afirmado en el hallazgo, ello debido a:

Respecto de la cobertura del control fiscal por entidad, conforme al análisis precedente, observación nro.9, se permite concluir que para la vigencia 2016 la Contraloría Municipal de Soacha dejó de auditar 21 entidades sujetas a control fiscal, lo que equivale a un 91.30% del total (7 sujetos y 23 puntos, entre ellos 21 Instituciones educativas)

Ahora bien, respecto a los presupuestos de gastos de los sujetos vigilados presentados en su respuesta argumentativa, no es un indicador que sirva para desvirtuar el hallazgo, por el contrario, es una situación que agrava aún más el problema de cobertura, dado que los recursos reportados en la cuenta como oficiales difieren del valor último afirmado por la Contraloría en ejercicio de su contradicción, ello sin contar con la afirmación de que “se auditaron contratos con Recursos Mixtos (propios y SGP)”, aseveración que resulta contraria a sus mismos argumentos respecto de los recursos del sistema General de participaciones.

En consecuencia, y como quiera que desde la misma Contraloría no existe claridad, tanto en sujetos como del presupuesto público de orden municipal (ejecutados y auditados), toda vez que, la información de la cuenta se considera oficial y certificada, y en el ejercicio del derecho de contradicción no aportó prueba que justificaran los recursos públicos afirmados en su respuesta, no es posible darle merito a lo expuesto por la CMS, razón por la cual la AGR mantiene la observación dándole una **connotación al hallazgo de carácter administrativo.**

Lo anterior, es ratificado con el párrafo séptimo del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, “Fortalecimiento institucional de la Contraloría, señalo : Para la vigilancia de los recursos públicos de la Nación administrados en forma desconcentrada en el nivel territorial o transferidos a las entidades territoriales y sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerza control prevalente o concurrente, organicense en cada departamento gerencias departamentales colegiadas, conformadas por un gerente departamental y no menos de dos contralores provinciales. Con la misma estructura, organicese para el Distrito Capital una gerencia distrital colegiada”.

Es así que en el concepto N° 110-003-2013 de la Auditoría General de la República, establece: “Para la concurrencia y coordinación entre las contralorías territoriales y la CGR debe mediar acto administrativo en el que se detallen los niveles de competencia y colaboración, así como el modo en el que han de concurrir las actividades que conformen las acciones de vigilancia y control. No obstante, el que no se dicte tal resolución no despoja a la CGR de sus facultades prevalentes de vigilancia y control sobre los recursos mencionados, pues esta atribución emana directamente de la Constitución y la Ley. Para que la coordinación entre la CGR y las contralorías territoriales sea óptima, era de esperarse que la CGR estableciera un sistema que integrara y definiera la metodología aplicable para lograr eficacia y eficiencia en el control de los recursos del SGP”.

Ahora bien, para auditar recursos del SGP de los diferentes sujetos y puntos de control, es preciso señalar que de acuerdo con las disposiciones de la Guía de Auditoría adoptada mediante Resolución CMS No. 006 de 2013 “Por la cual se adopta la guía para el proceso auditor de la contraloría municipal de Soacha”, es el Contralor Municipal quien, con base en el plan estratégico, imparte las políticas y objetivos que deben ser observados para la elaboración, revisión, aprobación y modificaciones del PGA en las instancias correspondientes, conforme lo previsto en el numeral 2.1.4. Instancias de elaboración, revisión, aprobación y modificación. Así mismo tener en cuenta que los entes y asuntos a auditar se priorizan, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.1.7 ibidem, con base en las políticas y lineamientos institucionales, de acuerdo con los recursos financieros, tecnológicos y talento humano que se disponga.

Por último, vale la pena mencionar que, en el informe definitivo de auditoría, por parte de la AGR, vigencia 2015, estableció que “No se observó soporte escrito o formal por medio del cual se pueda verificar la existencia de comunicaciones entre la Contraloría de Soacha y la CGR con relación a la coordinación y la inclusión de las auditorías a realizar por parte de la Contraloría de Soacha en el Plan Nacional de Auditorías coordinado por la CGR en la línea de SGP. Como se puede observar, la Contraloría Municipal de Soacha no se encuentra dentro del grupo de contralorías que realizaron auditorías en el marco del Plan Nacional de Auditorías de la CGR. Por consiguiente, la Contraloría Municipal de Soacha realizó auditorías al Sistema General de Participaciones – SGP, sin la coordinación de la CGR, incumpliendo lo establecido en los artículos 1° y 2° de la Ley 1283 de 2009.” En aras de lo anterior, y para no incumplir de nuevo en lo establecido en la mencionada Ley, se solicitó por la Contraloría Municipal de Soacha a la AGR, mediante oficio N° 2016ER0008738 mediante DC-047 de febrero 1 de 2016 “(...)Solicitamos de forma respetuosa se nos informe si es procedente incluir dentro de nuestras líneas de auditoría, la vigilancia a los recursos públicos de

SGP, o si por el contrario, dichos recursos serán objeto de auditoría por parte de la CGR” y mediante Oficio 2016ER0008738 de 9 de febrero de 2016 se informó por la Contraloría Delegada para el sector social “(...) me permito informarle que la Contraloría General de la república no tiene contemplado auditoría al municipio de Soacha Cundinamarca en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal vigencia 2016”, por lo que se observa que no se da respuesta sobre si es procedente incluir o no los recursos de SGP en nuestras auditorías y dado el caso anexar o remitir el acto administrativo pertinente” para asumir tal control.

Ahora bien, de acuerdo con la formulación de observaciones por la AGR vigencia 2015 periodo evaluado 2014, se indicó en la Observación 22 de la cobertura al control a la contratación y sus competencias que “(...)Lo anterior significa que la contraloría Municipal de Soacha está auditando recursos del Sistema General de Participaciones, dejando de auditar los recursos propios, como es el caso de los 51 contratos de la personería por valor de \$636.368.906 y \$184.458.737 ejecutados mediante procesos contractuales en la secretaría de educación, que no fueron evaluados”, por lo que con base en las políticas y lineamientos institucionales, de acuerdo con los recursos financieros, tecnológicos y talento humano disponibles, se vienen auditando los recursos propios.

Es importante mencionar que en auditorías anteriores de la AGR nunca se levantó observación alguna ni discusión jurídica acerca de la cantidad de Puntos de Control o de la Resolución N° 037 de 2013 “Por medio de la cual se determinan los sujetos y puntos de control de la Contraloría Municipal de Soacha.”

En cuanto a la afirmación “Cada entidad sujeta a la vigilancia de la Contraloría es auditada poco o más de cada tres años”, este ente de control, se permite aclarar que en cumplimiento del Acuerdo 013 de 2014, la CMS en cada vigencia ha dado cobertura del 100% de los sujetos y puntos de control, establecidos en el Plan General de Auditoría correspondiente y no presenta pendientes de vigencias anteriores, conforme se evidencia en los informes definitivos de la AGR para vigencias anteriores.

Además de lo anterior, hay que aclarar que las Curadurías Urbanas 1 y 2 son entidades de carácter privado, por lo tanto, no manejan presupuesto público; solo se limitan a manejar la liquidación del impuesto de delineación urbana, la auditoría se basa es en la revisión financiera, administrativa y en el proceso de la expedición de licencias, por lo cual, la muestra no está enfocada al presupuesto.

(...)

En la tabla anterior se puede observar que el valor auditado en el proceso a la Secretaria de Educación y Cultura de Soacha es de (\$5.492.831.139,00) y el valor ejecutado de Recursos Propios es de (\$1.263.829.734,00), por lo tanto, el porcentaje de cobertura es del 434.62%, debido a que se auditaron contratos con Recursos Mixtos (Propios y SGP) los cuales se listan a continuación:

(...)

En acotación de lo anterior este Ente de Control se permite hacer las siguientes aclaraciones:

1. En Secretaría de Salud inicialmente se tomó como recurso auditado \$ 323.150.180 siendo el valor auditado real \$ 871.201.559, dicho valor corresponde a Recursos propios de esta Secretaría.
2. En cuanto a las Curadurías como se ha anunciado anteriormente son Entidades que no manejan Presupuesto y no es comparable el valor de los ingresos por concepto de Licencias expedidas.
3. Debido a las fallas tecnológicas presentadas en el aplicativo SIA Misional algunos valores no coinciden con lo reportado en los Informes de Auditoría.

(...)

Así las cosas, se solicita tener en cuenta las consideraciones expuestas por la Contraloría Municipal de Soacha, y se retire la observación para lo cual se solicita leer en armonía el presente hallazgo con los descargos presentados en el hallazgo No. 09, dado que corresponden al mismo problema jurídico, como es la creación por parte del equipo Auditor de 21 nuevos puntos de control, sobre los cuales no se tiene presente que por facultades legales pueden ser auditados por medio del punto de control de la Secretaría de Educación (Como se viene realizando) dado que dicha Secretaría por facultades del Ministerior de Educación administra recursos, y se contradice con los sujetos y puntos de control señalados en la normatividad que rige las competencias de la Contraloría Municipal de Soacha como lo es el Acuerdo 013 de 2014 del Concejo Municipal de Soacha, para finalmente reiterar que la posición legal de la Contraloría no dista del equipo auditor ya que se coincide en la necesidad de auditar las Instituciones Educativas, pero en la presente auditoría se alejó la posición comun que se venia registrando en vigencias anteriores sobre la posibilidad de poder auditarlas por medio de la Secretaría de Educación, luego entonces, se solicita respetuosamente mantener la posición historica reflejada en auditorias anteriores lo cual finalmente cumple la finalidad de control fiscal, como lo es auditar dichos recursos y en consecuencia se retire la observación.

**Observación No. 12. Proceso Auditor. Análisis de los hallazgos de auditoría**

Conforme al análisis de los hallazgos determinados en los informes de auditoría vigencia 2016, tanto del informe preliminar como del informe definitivo, de la muestra que fuera objeto de auditoría se observó lo siguiente:

(...)

En el análisis a la determinación de los hallazgos de auditoría, se observó que existen debilidades al momento de fundamentarlos, pues carecen de contundencia, no siempre se reflejan claramente sus elementos, como son: criterio, condición, causa y efecto. Es así como de la muestra objeto de auditoría, de un total de 119 hallazgos determinados en los informes preliminares tan solo 98 quedaron en firme, es decir que 21 hallazgos tuvieron que ser retirados. Ello sin contar los hallazgos con más de una connotación, que al ser controvertidos conllevó a que fueran retiradas todas o algunas de sus tipificaciones, pues la situación encontrada no incidía en una falta disciplinaria, fiscal, penal o sancionatoria.

Ello se debe a que en algunos casos la condición no es clara o no se encuentra ajustada al criterio; en otros el criterio de auditoría no es claro o no está definida la norma transgredida; como también se observó debilidad en el análisis al determinar la posible causa y el efecto del hallazgo.

En general, las observaciones y posteriores hallazgos contenidos en los informes de auditoría no cumplen adecuadamente con los elementos característicos y requisitos con que debe contar un hallazgo, que se encuentran descritos en la *Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha* (página 48), circunstancia que afecta la calidad y la eficacia del proceso auditor.

Lo antes descrito se puede corroborar mediante los casos que se describen a manera de ejemplo en el Anexo nro.1 de este informe (*Debilidades en la configuración de los hallazgos de auditoría*).

**Respuesta de la Contraloría**

*Verificado el análisis a la tipificación de los hallazgos de auditoría que hace la AGR, es importante que se tenga en cuenta que logrado el consenso en socialización frente al análisis y alcance de las observaciones de auditoría, estas son comunicadas al auditado en el Informe Preliminar como así se hizo, para que el auditado presente los argumentos y soportes pertinentes, toda vez que es el momento en que el auditado dentro del proceso auditor tiene la oportunidad de ejercer plenamente el derecho de contradicción.*

*Así las cosas, en la vigencia 2016 se realizó el procedimiento de acuerdo a la Guía de Auditoría, toda vez que si bien es cierto se genera por la Dirección de Control Fiscal el Informe Preliminar, también es cierto que el auditado tiene derecho a sus descargos los cuales conllevan a garantizar el debido proceso y su derecho a la defensa.*

*El debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio. El artículo 29 del ordenamiento constitucional lo consagra expresamente “para toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”.*

**Conclusiones de la Auditoría**

**Se mantiene la observación**

La respuesta ofrecida por la Contraloría no hace mención alguna a esta observación sobre las debilidades en la configuración de los hallazgos, por tanto no existen argumentos que la desvirtúe.

La Auditoría no desconoce el derecho al debido proceso, por el contrario, si con base en los resultados de la validación de las respuestas dadas por las entidades auditadas, se concluye que las observaciones no dan merito, hay que efectúan los ajustes a que haya lugar.

En el caso puntual, la Contraloría con su respuesta no desvirtuó en los ejemplos lo cuestionado por la AGR, por el contrario lo ratifica. A manera de ejemplo se tiene:



Así entonces, las situaciones de controversia que surjan de cualquier tipo de proceso, requieren de una regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos.

El artículo 29 de la Carta Política dispone que el debido proceso debe observarse en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, es decir que obliga no solamente a los jueces sino también a los organismos y dependencias de la administración pública.

El debido proceso administrativo consiste en que los actos y actuaciones de las autoridades administrativas deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales. Se pretende garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y, por contera, contrarios a los principios del Estado de derecho. Ello en virtud de que “toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y en fin a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

En Colombia, mediante la Ley 1437 de 2011, se regulan las acciones o procedimientos administrativos y, al mismo tiempo, se le dan las herramientas a los ciudadanos para que puedan controvertir las pruebas aportadas en su contra.

Además, ante las acciones de mejora en nuestro proceso auditor, se procedió a identificar y resaltar dentro de cada proceso auditor, los aspectos a tener en cuenta para configurar las observaciones, como lo son la Condición, Causa, Criterio y Efecto, donde en cada una de ellas y de acuerdo a sus incidencias si las hay se hacen las respectivas explicaciones y sustentaciones.

Por lo anterior, una vez comunicado el Informe Preliminar de la Auditoría Regular, el auditado tiene el término de los diez (10) días para controvertir las observaciones, pues No puede este organismo de control imponer su pronunciamiento con cualquier número de observaciones con presuntas incidencias y proceder directamente a su traslado ante las autoridades disciplinarias, penales o de responsabilidad fiscal y vulnerar los derechos del debido proceso y de defensa del auditado.

Ahora bien, también para el grupo auditor es importante conocer esa contradicción, toda vez que es

1. Informes de auditoría Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015

**Hallazgo nro. 5:** La AGR evidencia que “El criterio del presente hallazgo, no determina ni describe la norma transgredida. La Contraloría en el cuerpo del informe hace alusión a la norma mediante la cual se haría el traslado más no la norma presuntamente vulnerada.”

La CMS transcribe en su respuesta lo evidenciado por la Auditoría en el cuerpo del informe lo cual hace alusión a la norma para efectuar el traslado.

Del **Hallazgo nro. 23:** no existe argumento de contradicción

2. Informes de auditoría Personería Municipal de Soacha vigencia 2015

Respecto de los hallazgos cuestionado no existe argumento que coincida con lo observado, la Contraloría se limita a dar explicación justificativa como lo es que, *este fue el primer informe de la vigencia.*

En consecuencia, y como quiera que la observación no fue desvirtuada, se mantiene **el hallazgo con connotación de carácter administrativo.**

el momento en que diferente a los soportes, documentos, visitas, anexos vistos y estudiados en trabajo de campo, aporte el sujeto auditado y mediante sus argumentaciones ejerza su defensa, y que en la siguiente socialización por el equipo auditor, se tenga la oportunidad de estudiar y definir en consenso si con base en esas alegaciones se mantienen todas las observaciones en hallazgos y/o por el contrario, le asiste razón al sujeto auditado, pues No tendría ninguna razón de ser el correr traslado para presentar sus descargos.

Así las cosas, Si la contradicción satisface y desvirtúa de manera idónea y soportada la observación (s) de auditoría esta se retira, dejando constancia mediante acta de la decisión tomada por el equipo auditor; lo que así sucedió respecto de nuestros sujetos vigilados en la vigencia 2016.

Téngase en cuenta de acuerdo con el cuadro obrante a folio 61 del Informe preliminar de Auditoría que, respecto de la Secretaría de Salud de Soacha, no se retiró ningún hallazgo, del Concejo, IMRDS y ESE, se desvirtuó tan solo un (1) hallazgo de cada uno y respecto de Personería y Secretaría de Educación se desvirtuaron tan solo dos (2) de cada uno.

Respecto de la Alcaldía de Soacha donde se observa que de 50 hallazgos determinados en el Informe Preliminar, en el Informe Definitivo se mantuvieron 37, esto se debió al nuevo estudio y revisión que se hizo teniendo en cuenta la presentación de descargos por parte de la Alcaldía y a razones de, en primer lugar, porque en trabajo de campo no se suministró todos los soportes requeridos para evaluar la suficiencia, pertinencia y utilidad de las evidencias (se anexaron en la etapa de descargos) y la renuncia momentánea presentada durante el desarrollo del trabajo de campo, por uno de los auditores que tenía a cargo un plan de trabajo del cual presentó un avance en el mismo, donde la mayoría de sus observaciones generaban al parecer incidencias de diferente índole, lo cual se aprobó mantener en el Informe Preliminar pero que sin embargo, ante la generación de inquietudes frente a las mismas y no estando el auditor encargado -difícil de ubicar por cierto- se hizo un estudio y discusión más profunda en la socialización con base en los descargos y soportes allegados por el sujeto auditado, lo que conllevó a desvirtuar varias de ellas.

De otra parte, con relación a “las debilidades” que existen en el momento de fundamentarlos, dicha afirmación No es cierta, ya que si bien iniciando vigencia 2016, se resaltaba la “causa” de la observación generada, las demás a tener en cuenta para la validación del hallazgo como criterio, condición y efecto, iban inmersas en el contenido de la explicación de cada una.

Respecto del Anexo 1 del Informe se encuentra:

#### **Hallazgo 5.**

En la Observación 5 del Informe Preliminar se indica la norma transgredida (Folio 43 Informe Definitivo)

“Se estima entonces que se cancelaron valores de más, por concepto de servicios no prestados, razón por la cual se configura una Observación Administrativa con presunta incidencia Fiscal. Fiscal: Por el presunto detrimento patrimonial derivado de la gestión fiscal ineficiente en los términos del

*artículo 6 de la Ley 610 de 2000 en la aplicación de pagos por servicios no prestados a un adulto mayor perteneciente al programa social para la población adulta mayor, en cuantía de \$ 476.866.67, producto de las diferencias advertidas entre los valores cancelados a razón de \$20.000 por los 23 días cancelados de más y los efectivamente soportados según la carta de retiro” subrayado nuestro. Es de advertir que la norma no aparece en el hallazgo del pronunciamiento definitivo, toda vez que se anexaron soportes por el auditado y el hallazgo se identificó solo como administrativo sin incidencia fiscal.*

**Hallazgo 12.**

*Esta fue uno de las observaciones que identificó el auditor que renunció al cargo en trabajo de campo y de lo cual ya se explicó sus consecuencias. Informe Preliminar (Página 60 del Informe Definitivo)*

*“(...) no incluyó los estudios y demás documentos pre contractuales en el expediente del Contrato 910 de 2015, debiendo incluirlos ya que independientemente que de esa selección se firmaran dos contratos, se hace necesario revisar el proceso (...)” dentro de la explicación de la condición se cita el número del proceso contractual y a folio 387 (Informe Definitivo)*

*“(...) Contrato N° 910 Carpeta N° 5, a folio 941 se encuentra el respectivo informe suscrito por las partes contractuales, como constancia del cumplimiento del contrato en mención. En la carpeta N° 1 del mismo contrato, se encuentra la resolución de adjudicación de fecha 30 de diciembre, a folio 1 el contrato, cuyo plazo de ejecución es de 18 y 22 días respectivamente, y a folio 41 se encuentra una prórroga suscrita el 21 de enero del año en curso por once (11) días más, (...)”*

**Hallazgo 16. Concejo Municipal de Soacha**

*En la revisión de los libros auxiliares de las retenciones se evidencio en el mes de enero, que se canceló un mayor valor del causado y por tal razón se levantó el hallazgo.*

*En la revisión de las cuentas de retenciones, al momento de la auditoría, se evidenciaron registros débitos y créditos que presentaban una forma ordenada y la lógica contable de la cuenta de retenciones. La norma que se hace referencia es la vigente según el Régimen de Contabilidad Pública expedido por la Contaduría General de la Nación.*

*La observación se realizó más porque los movimientos de los libros auxiliares de retenciones presentaban reversiones que no mostraban un orden lógico de los registros de la cuenta.*

**Hallazgos Personería Municipal** este fue el primer informe de la vigencia y sucedió lo que inicialmente se explica en esta contradicción a la observación, pero en atención al plan de mejoramiento avalado para la mejora continua, se tuvo en cuenta para la vigencia 2017.

*Por lo anterior, como quiera que No se comparte la existencia de debilidades al momento de fundamentar los hallazgos de Auditoría, puesto que el retiro o cambio de connotación de los mismos, lejos de ser una situación de debilidades en el momento de fundamentarlos, obedece a una actuación sensata, responsable y respetuosa del debido proceso, en donde sí se encuentra que es*

procedente su retiro por las manifestaciones del auditado, no se encuentra razones de derecho para mantener el mismo, luego entonces, si la Guía de auditoría contempla la etapa de informe preliminar y los respectivos descargos, no tendría sentido lógico que se busque no permitir replantear los hallazgos en esta etapa cuando es un escenario legal y constitucional para realizarlo legítimo derecho a la defensa, cuando en muchas ocasiones en dicha etapa se presentan elementos de prueba que no fueron suministrados en el proceso auditor.

**Observación No. 13. Proceso Auditor. Análisis a la tipificación de los hallazgos de auditoría**

De la evaluación de la muestra que fuera objeto de auditoría, con ocasión a la tipificación de los hallazgos administrativos se observó lo siguiente:

(...)

De la tabla anterior se desprende que, de un total de hallazgos determinados en el informe de auditoría, 119 en el preliminar y 98 en el definitivo, solo 105 y 88, respectivamente, fueron configurados como administrativos, lo que contraviene la *Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha*, numeral 4.6.1., que determina:

*“(...) Todos los hallazgos determinados por la Contraloría Municipal de Soacha, son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales, penales, disciplinarios o de otra índole y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto).”*

**Respuesta de la Contraloría**

A juicio de la Contraloría Municipal de Soacha y en seguimiento de las líneas de trabajo que se han venido desarrollando a lo largo de su existencia, se encuentra que los hallazgos sancionatorios no se han configurado como hallazgos administrativos, lo cual presenta diversos fundamentos dentro de los cuales se resalta:

a. *Posible Vulneración Non Bis In Idem.*

*Para definir lo pertinente, se tiene que mencionar que uno de los resultados del proceso auditor está en la generación de los planes de mejoramiento que debe realizar la entidad, dichos planes son sujeto de una nueva auditoría a efectos de verificar su cumplimiento y de no ejecutarse provocan el inicio de un proceso sancionatorio.*

*Así las cosas, si un hecho generador de un proceso sancionatorio es incluido dentro del listado de hallazgos y nuevamente sería incluido como sancionatorio ante el eventual incumplimiento del plan de mejoramiento, se tiene que se estaría promoviendo un proceso sancionatorio dos veces por el mismo hecho.*

b. *Naturaleza del Proceso Sancionatorio.*

**Conclusiones de la Auditoría**

**La observación se mantiene**

La contraloría con su respuesta no logra desvirtuar la observación de la AGR, por el contrario la confirma al afirmar que *“los hallazgos sancionatorios no se han configurado como hallazgos administrativos”*

La Auditoría no pretende desconocer las consideraciones expuestas por Contraloría, es solo que se encuentra regulado en su misma normativa, en razón, se mantiene la observación toda vez, que se incumple con lo normado.

**La connotación del hallazgo es administrativa.**

Ahora bien, respecto al pronunciamiento, como bien es sabido por la Contraloría, la incidencia de la calificación contempla la aplicación de los sistemas de control fiscal, tal como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, necesarios para

*El proceso sancionatorio en sede de las Contralorías es instaurado por la Ley 42 de 1993, y su incidencia no puede ser llamada como administrativa, dado que corresponde como su nombre lo indica al ejercicio de la facultad sancionatoria de la administración, es decir, el hecho generador del mismo provoca una posible incidencia de sanción, lo que quiere decir que se pierde la naturaleza de incluir un hallazgo que va a generar un proceso sancionatorio como administrativo, dado que la connotación del hallazgo administrativo no genera la consecuencia de investigación y probable sanción que genera el proceso sancionatorio.*

*Ahora bien, de adoptarse dicha tesis, tendría que asumirse que la totalidad de hallazgos que se realizan dentro del proceso auditor son de índole administrativo, puesto que una incidencia disciplinaria o fiscal, también conlleva un trámite administrativo que probablemente erró en sede de la entidad, luego entonces, la totalidad de los hallazgos generados en el ejercicio del proceso auditor tendrían que configurarse como administrativos y aplicarles además otra incidencia a saber: Penal, Disciplinaria o Fiscal y en el nuevo caso, sancionatoria.*

*Finalmente, se puede concluir que sí bien podrían considerarse como concurrente un hallazgo de hecho generador sancionatorio con hallazgo administrativo, de aceptarse dicha tesis, se tendría que asumir que la totalidad de hallazgos dentro del proceso auditor son administrativos y eventualmente tendría otras incidencias penal, fiscal o disciplinaria lo que cambia notablemente la línea de los procesos auditores.*

*c. Aumento de la gravedad del Hallazgo Administrativo.*

*El hecho de configurar un hecho generador de proceso sancionatorio como hallazgo administrativo, conlleva a que se pierda la naturaleza del tipo de hallazgo administrativo, dado que el mismo no reviste la gravedad suficiente para que se inicie de su generación proceso alguno y se corrige con un plan de mejoramiento, no obstante, de configurar un hecho generador de proceso sancionatorio como administrativo, estaríamos aumentando la gravedad de este tipo de hallazgo.*

*Pero además de lo anterior, se estaría reduciendo la gravedad de un hecho generador sancionatorio, porque se degradaría a una connotación administrativa, cuando hace parte del ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado.*

*d. Fuente del hecho generador de Proceso Sancionatorio.*

*Las fuentes de generación del proceso sancionatorio son diversas, pero en esencia, están orientadas a la actuación del funcionario en obstaculizar el proceso auditor, no rendir la cuenta o los informes requeridos, entorpecer el proceso auditor etc, es decir, son conductas que están orientadas al actuar del funcionario en ejercicio de la acción de la Auditoría, lo cual no reviste la configuración de un hallazgo administrativo, por lo que no puede configurarse un sancionatorio como administrativo.*

evaluar la gestión fiscal integral.

Conforme a lo anterior, la evaluación de la gestión fiscal en el proceso auditor arrojó los resultados presentados, y que, de acuerdo al análisis de los argumento de contradicción, no es posible darle merito a lo solicitado por la Contraloría sobre modificar la calificación en *Excelente*, pues como evidencio en el análisis previo existen deficiencias en el proceso.

Finalmente, la actuación de esta entidad obedece a una línea de configuración que ha venido siendo sostenida en el tiempo y que había sido auditada en diversas oportunidades sin observación al respecto y aunque se afirme que va en contravía de la guía del proceso auditor, la misma ya fue objeto de ajustes a través de la Resolución 07 de enero 16 de 2017.

De otra parte, en virtud de la incidencia de los hallazgos sancionatorios configurados durante la vigencia 2016, han sido configurados por el incumplimiento de la Revisión de la cuenta, y toda vez, que este incumplimiento se encuentra establecido en la Resolución N° 058 de 2016, capítulo VIII, artículo 25, observando el proceso administrativo sancionatorio estableció: “De conformidad con los artículos 99 al 104 de la Ley 43 de 1993, el Contralor Municipal de Soacha, podrá imponer sanciones directamente o solicitar a la autoridad competente su aplicación, observando el proceso administrativo sancionatorio, establecido por la CMS y de forma subsidiaria lo reglamentado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Situación por la cual, los hallazgos con incidencia sancionatoria fueron remitidos a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, con el objeto de adelantar dicho proceso sancionatorio, por tanto, se considera que esta Dirección es la encargada de realizar las investigaciones en aras del cumplimiento de la Resolución en mención.

En consecuencia, se solicita tener en cuenta las consideraciones expuestas por este ente de control y se desvirtúa la observación.

**Observación N° 14. Proceso de indagaciones preliminares. Análisis de términos en la indagación preliminar.**

Confrontada la fecha de apertura de la indagación preliminar con la fecha del auto de cierre de la misma, se encuentra que el total de las nueve indagaciones reportadas se tramitaron excediendo el término legal de 6 meses de que trata el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, el cual determina que “(...) podrá ordenarse indagación preliminar por un **término máximo de seis (6) meses**, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (...)” – negrilla fuera del texto, situación que afecta el cabal cumplimiento del principio de celeridad contemplado en el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

**Respuesta de la Contraloría**

Respecto a esta observación es pertinente remitirnos al punto “2.7.1. Análisis de términos en la indagación preliminar,” el cual señala:

“(...)”

**Tabla 50. Indagaciones preliminares que exceden el término legal Reportadas en la cuenta 2016**

Indagación N°	Fecha de Auto de Apertura	Valor Presunto Detrimiento	Decisión	Fecha Decisión	Fecha Decisión - Fecha Apertura (en días)	Exceso del término o (en

**Conclusiones de la Auditoría**

**Se mantiene la Observación por las siguientes razones:**

La respuesta y los argumentos dados por la Contraloría no desvirtúan la observación, fundamentan su defensa en la falta de personal y la alta carga laboral en el trámite y estudios de las indagaciones, igualmente manifiestan: “que esas situaciones se presentan porque las anteriores administraciones no realizaron las gestiones en los términos que indica la Ley 610 de 2000”, en cuanto a los presuntos responsables de esos hechos se determinara en las respectivas investigaciones, situación está que constituye un **hallazgo de**

						días)	connotación Disciplinario.
009-2015	19/10/2015	70.000	AP : Apertura de proceso	20/05/2016	214	<b>34</b>	
008-2015	6/10/2015	141.800	A1 : Archivo por Improcedencia	2/06/2016	240	<b>60</b>	
007-2015	7/09/2015	0	A1 : Archivo por Improcedencia	11/05/2016	247	<b>67</b>	
006-2015	18/08/2015	9.680.586	A1 : Archivo por Improcedencia	2/06/2016	289	<b>109</b>	
005-2015	30/07/2015	748.481	AP : Apertura de proceso	23/05/2016	298	<b>118</b>	
004-2015	30/07/2015	573.860.300	AP : Apertura de proceso	9/06/2016	315	<b>135</b>	
003-2015	24/07/2015	0	A1 : Archivo por Improcedencia	8/03/2016	228	<b>48</b>	
002-2015	9/07/2015	0	A1 : Archivo por Improcedencia	9/06/2016	336	<b>156</b>	
001-2015	27/01/2015	26.758.443	AP : Apertura de proceso	20/05/2016	479	<b>299</b>	

Fuente: Rendición de cuenta 2016 SIREL F-16

En primer lugar debemos hacer precisión que las indagaciones preliminares 022-2015, 001-2015, 006-2015 al entrar la nueva administración que fue a partir del 16 de enero de 2016, ya se encontraban por fuera de los 6 meses que trata la Ley 39 de 2000, respecto a los procesos 003-2015, 004-2015, 005-2015 estos procesos cumplieron los seis meses cuando la nueva administración se encontraba en proceso de empalme y recibo de los procesos.

Es preciso señalar que la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, efectuó un inmenso esfuerzo por depurar las Indagaciones Preliminares, pero se debe tener en cuenta que debido al gran número de procesos no tramitados durante las Vigencias anteriores y al momento de recibir la nueva administración encontramos demasiado rezago en el trámite de las diferentes actuaciones que le corresponden a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva en especial los procesos con riesgo de prescripción, así como las indagaciones preliminares que no se llevaron a cabo en el término adecuado, sin embargo con el escaso personal que cuenta la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactivo (1 técnico, 2 profesionales y 1 Director), siempre respetando el debido proceso y las garantías procesales como lo exige la Constitución Política y la Ley, procedió a realizar planes de trabajo con el fin de tramitar todos los procesos dando prelación a los procesos en riesgo de prescripción y caducidad.

Ahora bien presentaremos el estado en que este Despacho recibió los procesos para la Vigencia

2016:

- Treinta y nueve (39) Procesos Ordinarios.
- Once (11) con Riesgo de Prescripción para el año 2016.
- Veinticuatro (24) con Riesgo de Prescripción para el año 2017.
- Uno (01) de la vigencia 2013.
- Uno (01) de la Vigencia 2014.
- Dos (02) de la Vigencia 2015.
- Treinta y tres (33) Procesos Verbales de Responsabilidad Fiscal.
- Dieciocho (18) Hallazgos para Apertura.
- Nueve (09) Indagaciones preliminares por tramitar.
- Treinta y nueve (39) Procesos Sancionatorios de los cuales 07 tenían riesgo de caducidad para el año 2016.
- Once (11) Procesos de cobro coactivo.

De acuerdo a lo indicado anteriormente este fue el panorama con el cual la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva inició su gestión para el año 2016, con los escasos recursos de personal con que cuenta la entidad.

Como se puede observar la gran carga laboral aunado al rezago en las actuaciones procesales en donde se encontraba las indagaciones preliminares, exigía la toma de medidas urgentes con el fin de evitar daños, por lo cual se decidió dar prelación a los procesos con riesgo de prescripción y posteriormente seguir con las indagaciones preliminares, por tal motivo esta administración no comparte lo manifestado por el grupo auditor en su observación N°14 donde indica que los procesos de indagación preliminar relacionados en la Tabla 50 estarían afectando cabalmente el cumplimiento del principio de celeridad contemplado en el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011. Para analizar esta situación la norma citada anteriormente indica lo siguiente: “(...) **13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas. (...)**”

Argumentamos nuestra inconformidad con la observación Nro. 14 Proceso de indagaciones preliminares, debido a que como lo señala el numeral 13 del artículo 3 de la ley 1437 de 2011, las actuaciones se realicen sin dilaciones injustificadas, toda vez que esta son justificadas, en primer lugar porque como se señaló anteriormente la gran carga laboral que presentaba el Despacho y el rezago laboral no permitía que se cumplieran los términos en los tiempos indicado por el artículo 39 de la Ley 610 del 2000, situación que como lo indica la jurisprudencia en la Sentencia T-803 de 2012, donde concluyó que: “(...) *el incumplimiento de los términos se encuentra justificado (i)*



cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de **carga laboral** o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan **otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley (...)**”, negrilla y subrayado fuera texto original.

Como se puede destacar de esta providencia el exceso de carga laboral y la circunstancia ineludible como era los procesos con riesgo de prescripción no permitía dar un cumplimiento a los plazos previstos por el artículo 39 de la Ley 610 de 2000.

Ahora bien, este incumplimiento no puede ser atribuible a la actuación de esta administración, toda vez que no existe un nexo causal entre el hecho generado que sea imputable por culpa de la administración de 2016, por el contrario todas estas situaciones se presentan porque las anteriores administraciones no realizaron las gestiones en los términos que indica la Ley 610 de 2000, y la consecuencia de esas negligencias se ven reflejadas en el periodo del 2016, muy diferente sería si las situaciones ocurridas fueran resultado de la gestión de esta nueva administración que inició el 16 de enero de 2016, por el contrario lo que se ha hecho en esta nueva gestión es tramitar las indagaciones preliminares aperturadas dentro de la vigencia de esta administración en los términos de ley, así como ustedes lo resaltan en su numeral 2.7.2.

Cabe resaltar que como lo indica el Artículo 39° de la Ley 610 de 2000 que reza lo siguiente: “(...) Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, **al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (...)**”

Como se observa de la norma transcrita, donde indica que transcurridos los seis (6) meses, solo caben el archivo de la diligencia o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, situación que se cumplió a cabalidad en los procesos de indagación preliminar relacionados por el ente auditor, donde en ninguno de los procesos se tomó una decisión diferente como solicitud de prueba u otro tipo de información, lo único que se realizó fue preferir archivo o apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

Teniendo en cuenta que como ya se manifestó anteriormente no se realizaron dilaciones injustificadas, por el contrario estas son justificadas y lo más importante no se causó un perjuicio a la administración y al bien jurídico tutelado, además como lo indica el grupo auditor en su informe preliminar en su numeral 2.7.2., todas las indagaciones preliminares que se realizaron en vigencia del año 2016 cumplieron los términos del artículo 39 de la Ley 610 de 2000, y ninguna quedó en trámite

al cierre de la vigencia, lo que demuestra una gestión excelente en la vigencia 2016 comparado con el de años anteriores.

Por tales razones este Despacho solicita de manera respetuosa levantar la observación N° 14

**Observación N° 15. Proceso de responsabilidad fiscal. Riesgo de prescripción.**

Se concluye que 36 procesos, que representan el 92,31% del total de procesos ordinarios, cuya cuantía asciende a \$25.019.358.924, equivalente al 98,97% del valor total del presunto detrimento patrimonial del Municipio investigado por este procedimiento, estuvo durante la vigencia en riesgo de prescripción al superar en su trámite los 3 años, a pesar que algunos de ellos fueron terminados antes de llegar al límite del término legal de 5 años – artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Los once procesos de 2011 se decidieron meses o días antes de la prescripción, un fallo con responsabilidad fiscal y diez archivos por no mérito.

(...) de los 26 procesos ordinarios que aún no cuentan con auto de imputación o archivo, es decir, que todavía se encuentran en su etapa de inicio, 23 procesos, equivalentes al 88,46%, por \$8.122.420.827, que representan el 96,90% de la cuantía, llevan más de 3 años en trámite sin que se llegue a su imputación o archivo, situando dichos procesos en un alto riesgo de prescripción al haberse agotado ya más del 60% del tiempo máximo otorgado por la ley para adelantar y culminar los procesos.

Como se aprecia, 22 de estos procesos, iniciados en el 2012, próximos a prescribir en la vigencia 2017, sin contar siquiera con la imputación, por el paso del tiempo ya no tendrán posibilidad de determinarse en ellos la responsabilidad fiscal, culminando probablemente en archivo por no mérito para no finalizarlos por prescripción, provocando de esta manera la imposibilidad de recuperación del daño fiscal sufrido, tal como sucedió con los de 2011 ya analizados.

En cuanto a los 33 procesos verbales, existe riesgo de prescripción en dos de ellos para la vigencia analizada por valor de \$13.632.800.

**Respuesta de la Contraloría**

Es de resaltar por parte de esta administración, que la existencia de procesos de responsabilidad fiscal con riesgos de prescripción, no es una conducta atribuible a esta administración, toda vez que los 36 procesos que indica el grupo auditor en el párrafo primero de la observación 15, se encontraban en un alto riesgo de prescripción al haberse superado los 3 años en trámite, situación atribuible a las administraciones anteriores y no producto de la actuación de la vigencia del año 2016.

Con respecto a lo manifestado en el párrafo primero de la observación 15 donde indican: "(...) Los once procesos del 2011 se decidieron meses o días antes de la prescripción, un fallo con responsabilidad fiscal y diez archivos por no mérito (...)", considera esta Contraloría que se actuó en términos antes de que se produjera el fenómeno de la prescripción y respetando lo preceptuado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia que indica: "(...) Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...)".

Con respecto al párrafo 2 de la observación 15, es preciso indicar que de los 26 procesos que indica

**Conclusiones de la Auditoría**

**Se mantiene la Observación por las siguientes razones:**

La respuesta y los argumentos dados por la Contraloría no desvirtúan la observación, fundamentan su defensa en: "no es una conducta atribuible a esta administración, toda vez que los 36 procesos que indica el grupo auditor en el párrafo primero de la observación 15, se encontraban en un alto riesgo de prescripción al haberse superado los 3 años en trámite, situación atribuible a las administraciones anteriores y no producto de la actuación de la vigencia del año 2016".

La contraloría manifiesta:

"Con respecto al párrafo 2 de la observación 15, es preciso indicar que de los 26 procesos que indica el ente auditor, 15 ya tienen decisión como se puede probar al revisar la cuenta.

Esta afirmación no es cierta por cuanto revisada la cuenta a

el ente auditor, 15 ya tienen decisión como se puede probar al revisar la cuenta.

Ahora bien, el ente auditor indica que *“existen 22 procesos iniciados en el 2012 próximos a prescribir en la vigencia 2017, sin contar siquiera con la imputación”*, este despacho debe señalar que los mencionados procesos como bien lo indica el ente auditor se abrieron para la Vigencia 2012, y desde las anteriores administraciones, no se ha podido demostrar que exista mérito para imputar responsabilidad y mucho menos si hubo un daño al patrimonio, por tal motivo considera esta Contraloría, que si existen procesos con riesgo de prescripción esto no implica que se deban imputar o fallar con responsabilidad fiscal todos estos procesos, de ser así, se vulneraría el debido proceso tal como nos indica la Constitución Política en su Artículo 29° y la Ley 610 del 2000 donde dispone el procedimiento a seguir en el proceso de responsabilidad fiscal, procedimiento que debe ser respetuoso de todas las garantías procesales de defensa y debido proceso y si se profiere auto de archivo es porque no existe mérito para decretar imputación o configurarse los tres elementos de la responsabilidad como es detrimento patrimonial, nexo causal y culpa grave, en consecuencia se reitera la posición, que el hecho que haya surgido un hallazgo fiscal no quiere decir que efectivamente exista responsabilidad fiscal, pues al prejuzgar estaríamos vulnerando la presunción de inocencia y el debido proceso como lo indica nuestra Constitución Política.

Efectivamente, al finalizar la vigencia de 2015 la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva contaba con una carga de 39 procesos ordinarios que aún no contaban con imputación o archivo, sin embargo, en consecuencia a los esfuerzos realizados por el grupo de trabajo actualmente se tiene lo siguiente:

En cuanto a la vigencia de 2011, es decir procesos que presentarían prescripción en el año 2016, este Despacho informa que no se encuentra ningún proceso activo.

En cuanto a la vigencia de 2012, es decir procesos que presentarían prescripción en el año 2017, se tiene que a la fecha la Dirección se encuentran finalizado 15 procesos, en los cuales la Dirección prioriza esfuerzos con el fin de lograr su culminación conforme lo indica la Ley.

Es importante resaltar que el talento humano, los recursos tecnológicos disponibles para adelantar el trámite del proceso de responsabilidad, la calidad de los insumos, la sustanciación y el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal en primera instancia, se realizan bajo los grandes esfuerzos de sus funcionarios teniendo en cuenta la calidad de los hallazgos anteriormente trasladados y con ello la dificultad para discernir de los hechos investigados, el gran número de presuntos responsables, la diversidad de las conductas investigadas y con ello la demora en las solicitudes de apoyo a las diferentes entidades que cuentan con personal idóneo y experto en aquellos temas que por su complejidad es necesario solicitar apoyo y falencias con el apoyo de auxiliares de la justicia y el orden público.

Por otro lado, la Dirección de Responsabilidad Fiscal, realiza constantemente las labores tendientes

corte del 31 de diciembre de 2016 Formato F-17 Proceso de Responsabilidad Fiscal, en la casilla **“Última Actuación en el Proceso”**, no se registró en la cuenta en la casilla que se hubiera terminado indagación alguna, y por el contrario se reportó que se encontraban en trámite, como se registró en dicha casilla, con anotaciones como: versión libre (3), decreta pruebas (13); resuelve grado de consulta (12) y medidas cautelares (5), entre otras actuaciones registradas, con sus respectivas fechas.

La Auditoría en ningún momento pretende y mal podría decirlo que todos los procesos que se adelanten se deban imputar o fallar con responsabilidad fiscal, eso es del resultado de la investigación y trámite de los procesos, lo que la Auditoría cuestiona con fundamento en su misión Constitucional es la Gestión y Resultados en el trámite de los mismos.

Los hechos descritos anteriormente constituyen un **hallazgo de connotación Administrativa**, por consiguiente deberá ser incluido en el próximo Plan de Mejoramiento.

a evitar la dilación y prescripción de los procesos vigentes, en tal sentido y prueba de ello ha sido la evacuación de los procesos con vigencia 2011 y 2012 que contaban con riesgo inminente de prescripción, por tal motivo la vigencia de 2016 debe ser catalogada de excelente al evacuar jurídicamente estos procesos.

De manera respetuosa se solicita levantar la observación N° 15, de acuerdo a lo expuesto anteriormente.

**Observación N° 16. Proceso de responsabilidad fiscal. Resultado del proceso de responsabilidad fiscal.**

Del total de procesos ordinarios (39), la mayoría se encuentra en trámite dentro de la etapa probatoria inicial antes de imputación o archivo (66,67% de los procesos y 33,16% de la cuantía); con archivo ejecutoriado por no mérito el 30,77% de los procesos, equivalentes al 66,72% de la cuantía; no hubo archivos por caducidad o prescripción o por pago; no hubo fallos sin responsabilidad fiscal; y solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, equivalente al 0,13% de la cuantía.

En cuanto a los procesos verbales, se destaca principalmente que el 48,48% de ellos, equivalente al 24,46% de la cuantía total de verbales, estaban en trámite con imputación y previo a la audiencia de descargos; el 24,24% de procesos, equivalente al 73,76% de la cuantía total, terminaron con fallo sin responsabilidad; solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, equivalente al 0,20% de la cuantía total; y un archivo por pago que representa el 0,01% de la cuantía total de verbales.

Teniendo en cuenta las cifras tanto de procesos ordinarios como verbales, se puede concluir que por cada \$10.000, de detrimento del patrimonio público que investiga la Contraloría Municipal de Soacha, solo existe la expectativa de alcanzar una recuperación máxima de \$13.

La situación descrita riñe con los principios constitucionales de economía, eficiencia, celeridad y principalmente con el de eficacia y el objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

**Respuesta de la Contraloría**

Como se indicó anteriormente, el hecho de que se establezca un hallazgo o se aperture un proceso de responsabilidad fiscal, por sí solo, no indica que efectivamente se dé como resultado un fallo con responsabilidad fiscal.

Por lo tanto cuando se menciona la cuantía del hallazgo, esta debe tenerse en cuenta como una expectativa de un posible detrimento y no como una realidad, porque al realizar esta interpretación estaríamos prejuzgando a un presunto responsable sin que se haya sido vencido en juicio.

Al Prejuzgar estaríamos vulnerando garantías fundamentales de los presuntos responsables, como un debido proceso, el derecho de contradicción, defensa técnica, legalidad, entre otros derechos y garantías consagradas por la Constitución Política, tratados internacionales y la Ley 610 de 2000, por tal motivo no comparte esta administración la interpretación del párrafo 1,2,3 de la observación 16°, toda vez que se hace una interpretación jurídica de manera sesgada sin tener en cuenta todo el ordenamiento jurídico y en especial la Constitución Política en su artículo 29, y los derechos que consagra la Ley 610 del 2000 en especial su artículo 2 que indica lo siguiente: "(...) **Artículo 2°.** Principio orientadores de la acción fiscal. En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se

**Conclusiones de la Auditoría**

**Se mantiene la Observación por las siguientes razones:**

Los argumentos expuestos por la contraloría no desvirtuaron lo observado por la AGR por lo tanto se mantiene la observación.

Sin embargo es necesario mencionarle a la Contraloría, que Cuando se traslada un hallazgo o se apertura un proceso de responsabilidad fiscal, es porque se establece presuntamente un daño patrimonial al Estado, como resultado de un análisis de lo evidenciado y soportado en los respectivos hallazgos, por lo tanto este ejercicio no obedece a un prejuzgamiento, ni que la decisión sea necesariamente de fallo con responsabilidad fiscal, ya que esta responsabilidad se determinara en el trámite del proceso.

El equipo auditor realiza la evaluación, a la gestión y a

garantizara el debido proceso y su trámite se adelantara con sujeción a los principios establecidos en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y a los contenidos en el Código Contencioso Administrativo (...), principio orientador que respeta a cabalidad esta contraloría en la vigencia 2016.

En cuanto a los procesos de responsabilidad fiscal tramitados verbalmente es pertinente indicar que la Dirección planifica constantemente la programación para llevar a cabo en cumplimiento de la Ley 1474 el trámite de las audiencias, sin embargo, la continua inasistencia de los presuntos responsables y la imposibilidad de contar con defensores de oficio es un problema que dificulta en gran medida el avance de los procesos verbales.

Es evidente que a pesar de encontrarse ambos sistemas, tanto el ordinario de la Ley 610 de 2000, como el verbal contenido en la Ley 1474 de 2011, se ha adoptado todo un plan de choque a fin de optar por tramitar los procesos en su mayoría a la luz del procedimiento verbal, contando muchas veces con impedimentos en recursos económicos, técnicos, o humanos o por carencias en los hallazgos, lo cual dificulta muchas veces la configuración de los elementos necesarios para adecuar los trámites al proceso verbal y de esta manera lograr mayor impulso a los trámites de la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

Ahora bien, con respecto a lo manifestado por el grupo auditor en su cuarto párrafo de la observación N° 16, donde indica: “(...) La situación descrita riñe con los principios constitucionales de economía, eficiencia, celeridad y principalmente con el de eficacia y el objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 (...)”, la Contraloría Municipal de Soacha, no comparte este argumento toda vez que como se manifestó anteriormente, el grupo auditor toma la posición de indicar que por el hecho de que se produzca un hallazgo fiscal ya existe un responsable fiscal, porque asumir esta posición es prejuzgar una persona en consecuencia estaríamos vulnerando derechos fundamentales consagrados por nuestra Constitución Política y tratados internacionales suscritos por Colombia, por el contrario esta Administración actuó en debida forma por lo que se considera que se realizó una gestión que se debe considerar como excelente por que se enmarco en el respeto de la Constitución y la Ley 610 de 2000.

Por lo anteriormente expuesto de manera respetuosa se solicita levantar la observación N° 16.

resultados de los procesos Misionales y de Apoyo, dentro de los parámetros Constitucionales, Legales y atendiendo los lineamientos del MPA, sin tener en cuenta valoraciones subjetivas o personales.

Teniendo en cuenta que se está archivando por no merito el 30,77%, lo que constituye un alto porcentaje de procesos de Responsabilidad fiscal, Se mantiene el **hallazgo con connotación Administrativa**.

**Observación N° 17. Proceso administrativo sancionatorio. Caducidad de la facultad sancionatoria.**

De acuerdo con lo reportado por la Contraloría, se observó que en el proceso administrativo sancionatorio 005-2014 reportado en la cuenta de 2016, transcurrieron más de tres años a partir de la fecha de los hechos – 19/11/2013, sin que se hubiera expedido y notificado la correspondiente decisión. De manera posterior, el 01/12/2016 se expidió la decisión de archivo del proceso, la cual se notificó el 02/12/2016. De esta forma se configuró para ese caso el fenómeno de la caducidad de la

facultad sancionatoria, como quiera que se superó el término legal de tres años de que trata el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 (vigente a partir del 02/07/2012), que establece:

**“ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA.** *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.”*

#### Respuesta de la Contraloría

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, debe aclarar que el trámite que se surtió el proceso sancionatorio fue el siguiente:

1. Atendiendo lo descrito en el hallazgo No. 3, La Contralora Municipal de Soacha, en su momento, mediante Auto CMS 017-2014 de fecha dos (2) de mayo del año dos mil catorce (2014), ordena la apertura del Proceso Administrativo Sancionatorio No. 005 de 2014(fl.17 al 19). Así mismo, el Despacho de la Contralora Municipal de Soacha, en el mencionado Auto CMS 17 de 2014, garantizando los derechos a los presuntos responsables, concede el término de (15) días hábiles para que la parte investigada ejerza el derecho de defensa y contradicción y solicite las pruebas que considere para desvirtuar los cargos endilgados. El auto antes señalado fue notificado de manera personal, atendiendo de esta manera lo regulado en la Ley 1437 de 2011 y en la Resolución No. 091 de 2014. (fl.19 vuelto).
2. Mediante escrito de fecha diecinueve (19) de junio del año dos mil catorce (2014), radicado en la Contraloría Municipal de Soacha, el presunto responsable de sanción, presento escrito de descargos (fl. 20 al 22).
3. Mediante Auto CMS No. 043-2014 del 17 de julio de 2014, se da por precluida la etapa probatoria (fl. 38).
4. Mediante Auto CMS No. 051-2014 del 16 de Septiembre de 2014, se vincula al presente proceso sancionatorio a otra presunta responsable quien es notificada personalmente de la mencionada providencia el 03 de octubre de 2014 (fl. 45).
5. Mediante escrito radicado Nro. 702 en la CMS de fecha once (11) de Noviembre del año dos mil catorce (2014), radicado en la Contraloría Municipal de Soacha, la nueva presunta responsable presento escrito de descargos (fl. 48).

#### Conclusiones de la Auditoría

**Se mantiene la Observación por las siguientes razones:**

Analizados los argumentos expuestos por la Contraloria, se evidenció que estos no desvirtúan dicha observación, pues dicen entre otros apartes: “Como se puede observar del proceso sancionatorio, los términos se alteraron al dejar sin efectos un auto por violación al debido proceso, lo cual retrasó el procedimiento todo en aras de proteger y respetar un debido proceso, como lo indica el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia”.

Los términos de la caducidad de la facultad sancionatoria son taxativos, se inician a partir de la fecha de ocurrencia de los hechos, estos no se pueden modificar de forma subjetiva o caprichosa y contrariando los términos de la Caducidad de la facultad sancionatoria contemplados en la Ley 1437 de 2011, artículo 52, generándose por lo tanto un **hallazgo de connotación Administrativa**.

6. El día dieciséis (16) de Diciembre de 2014, la nueva presunta responsable, presento diligencia de exposición libre y espontánea (fl. 51).

7. Mediante Auto CMS Nro. 009 del 01 de diciembre de 2015, se corre traslado al primer vinculado, por 5 días para que si lo desea presente diligencia libre y espontánea (fl. 53 y 54).

8. El 14 de diciembre de 2015, el primer vinculado, rinde exposición libre (fl. 58)

9. Mediante Auto CMS No. 001 del 20 de abril de 2016, niega la práctica de pruebas solicitadas y deja sin valor y efecto el Auto No. 043 del 17 de julio de 2014 (fl. 61 y 63), por considerarlo violatoria del artículo 29 de la Constitución política, lo que conlleva a que el periodo probatorio no se dé por terminado.

10. Auto CMS No. 006 de 04 de octubre de 2016, se da por precluida la etapa probatoria y corre traslado por el termino de diez (10) días para presentar alegatos por los sujetos procesales (fl. 66).

11. Mediante escrito radicado bajo número 01173 del 31 de octubre de 2016, la última vinculada presenta sus alegatos (fl. 72 al 74).

12. Mediante escrito radicado bajo número 01210 del 04 de Noviembre de 2016, el primer vinculado al proceso presenta sus alegatos (fl. 77 al 78).

Como se puede observar del proceso sancionatorio, los términos se alteraron al dejar sin efectos un auto por violación al debido proceso, lo cual retrasó el procedimiento todo en aras de proteger y respetar un debido proceso, como lo indica el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

Aunado a lo anterior considera esta administración que si bien la norma antes referida establece que “Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.” para su correcta interpretación debe tenerse en cuenta que la Contraloría General de la República en virtud del artículo 113 de la Constitución Política, hace parte de los órganos autónomos e independientes que integran la estructura del Estado para el cumplimiento de las demás funciones del mismo, con funciones separadas pero que colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Así el artículo 119 establece que la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

Igualmente el artículo 267 ibídem señala que:

(...) El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.” (Negrilla y subraya fuera de texto original).

Descendiendo al fundamento legal en desarrollo de las normas de rango constitucional anteriormente indicadas, encontramos la Ley 42 de 1993, que en lo pertinente refiere:

“Artículo 5º.- 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 6º.- Las disposiciones de la presente Ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución Nacional, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades.”

“Artículo 7º.- La vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa.”

Con fundamento en lo anterior, a partir de lo allí regulado que tiene orbita y alcance constitucional,



por supuesto con el mayor respeto a lo indicado por el grupo auditor, es claro que la competencia de la Contraloría en ejercicio de sus funciones es siempre posterior, es decir que le está vedado conocer de actuaciones previas o en curso, dado que no puede de manera alguna pretender entrar a co-administrar con ninguno de los sujetos o puntos de control fiscal.

Entendido lo anterior es preciso puntualizar sobre los planes de mejoramiento de competencia de las Contralorías, lo siguiente:

El inciso 3 del Artículo 267 de la Constitución Política, establece que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

En la misma dirección los numerales 4 y 11 del Artículo 268 de la Constitución Política, prescriben que son atribuciones del Contralor General de la República, exigir informes sobre su gestión fiscal a los servidores públicos de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.

Así las cosas, es importante resaltar que la determinación del momento oportuno del inicio de la investigación, depende de diferentes variables y tratándose de rendición de cuentas puede transcurrir un determinado tiempo que generalmente es de un año y excepcionalmente menor o mayor, para su verificación por parte de la oficina de Control Fiscal, es por tal razón, que la rendición de cuenta bimestral de septiembre y octubre de 2013, se debía presentar en noviembre, pero la dirección de control fiscal tenía hasta el 31 de diciembre de 2013, para pronunciarse sobre la cuenta, y a partir de ese momento se puede entender que se debe contar el tiempo de los hechos, toda vez que es la fecha límite para pronunciarse e indicar el posible daño causado o la puesta en peligro del bien jurídico tutelado que se causó como lo indica el numeral 1 del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que si no se pronuncia sobre la rendición de cuentas o solicitud de información es porque esta no es importante o necesaria y en consecuencia no se estaría generando ningún tipo de daño con la información que se presenta o se deja de presentar.

Razón por la cual la Contraloría Municipal muy respetuosamente difiere del ente auditor, en el sentido de tomar como acto que puede ocasionar el inicio del proceso, el momento de presentación de rendición de cuenta que para el caso en particular es el 13 de noviembre de 2013, cuando la oficina de control fiscal nunca se pronunció con respecto a esa rendición de cuenta y tenía hasta el 31 de diciembre de 2013 para pronunciarse al respecto, en consecuencia el día que debía tomarse como configuración del hecho y se podía determinar el daño o peligro generado era hasta el 31 de diciembre de 2013, por tal motivo el proceso 005-2014, caducaba el 31 de diciembre de 2016. Por último es de resaltar que durante el periodo en que se tramitó el proceso administrativo sancionatorio N° 005-2014 reportado en la cuenta de 2016, se llevaron a cabo varias suspensiones de términos entre las cuales se encuentran las siguientes:

RESOLUCIÓN N° 055 DEL 25 DE JUNIO DE 2014 “POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TERMINOS EN LOS TRAMITES QUE SE SURTEN EN LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE SOACHA” mediante la cual se resolvió entre otras cosas en su “ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER los términos procesales y de trámite en todas las indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal, Jurisdicción Coactiva, Administrativos sancionatorios y derechos de petición que se tramitan en la entidad, por el día CUATRO (04) de Julio de 2014 ...”

RESOLUCIÓN N° 099 DEL 03 DE OCTUBRE DE 2014 “POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TERMINOS EN LOS TRAMITES QUE SE SURTEN EN LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE SOACHA” mediante la cual se resolvió entre otras cosas en su “ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER los términos procesales y de trámite en todas las indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal, Jurisdicción Coactiva, Administrativos sancionatorios y derechos de petición que se tramitan en la entidad, a partir de la 1:00 p.m. el día DIEZ (10) de Octubre de 2014 ...”

RESOLUCIÓN N° 107 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2014 “POR LA CUAL SE MODIFICA TRANSITORIAMENTE EL HORARIO DE TRABAJO Y ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA CONTRALORIA MUNICIPLA DE SOACHA” mediante la cual se resolvió entre otras cosas en su “ARTICULO PRIMERO: Modifíquese el horario laboral de la Contraloría Municipal de Soacha, por el periodo comprendido del día 30 de octubre al 18 de diciembre de 2014...”

RESOLUCIÓN N° 012 DEL 23 DE ENERO DE 2015 “POR MEDIO DE LA CUAL SE OTORGA UN DÍA DE BIENESTAR E INTEGRAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ENTIDAD, SUSPENDE EL HORARIO DE ATENCIÓN ALA CIUDADANIA Y LOS TERMINOS ADMINISTRATIVOS Y PROCESALES DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE SOACHA” mediante la cual se resolvió entre otras cosas en su “ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER la jornada laboral en el día seis (06) de febrero del año 2015, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo...”

Con relación a lo anterior el Código General del Proceso dispuso en su Artículo 118° lo siguiente: “(...) En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado (...), es decir que este despacho actuó dentro de los términos establecidos en la ley, toda vez que se presentaron las anteriores suspensiones, situación que modifico la fecha de una posible operancia del fenómeno jurídico de caducidad, empero que no se dio en el presente caso.

Teniendo en cuenta que en aras de proteger derecho fundamental en especial el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, además que la época en que se configura el hecho es el 31 de diciembre de 2013, por tal motivo no se presenta el fenómeno de la caducidad, por tal motivo se solicita levantar la observación numero 17 por haber actuado en términos.

**Observación N° 18. Proceso de jurisdicción coactiva. Cartera de difícil recaudo.**

A 31 de diciembre de 2016, el 91,67% de los procesos y el 99,68% del monto de la cartera supera los tres años en el trámite de cobro, situación que la convierte en

una cartera de difícil recaudo, donde la mayor concentración está en procesos entre 5 y 6 años en su trámite con el 81,49% del valor; a su vez en los últimos tres años solo hay un proceso cuya cuantía solo representa el 0,32% de la cartera. La anterior situación afecta el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

#### Respuesta de la Contraloría

Con respecto a la observación Nro. 18, esta administración se permite indicar que si la cartera supera los tres años en el trámite de cobro coactivo, no es una situación producida por esta administración que inicio el 16 de enero de 2016, toda vez que como lo indica el grupo auditor, los procesos llevan entre 5 y 6 años de rezago.

Es de aclarar que este tipo de actuaciones es de medio y no de resultado, para lo cual en el año 2016, se dispuso todas las actuaciones correspondientes para la búsqueda de bienes de los responsables fiscales, oficiando a las diferentes entidades cada cuatro meses, como se puede observar de los oficios dirigidos a la oficina de instrumentos públicos y tránsito municipal y las pruebas que se aportan, por lo que se concluye que se pusieron todos los medios otorgados por la ley para hacer efectiva la recuperación de los dineros, sin que hasta el momento sea posible la aprensión de bienes.

Ahora si los Responsables fiscales no tienen bienes o como responder económicamente, esta situación no es atribuible a la Contraloría, es una circunstancia ajena a nuestra función.

Es de resaltar que en todos los procesos con fallo de responsabilidad fiscal ya existe mandamiento de pago debidamente ejecutoriado, lo cual suspende términos de prescripción y en el momento de encontrar algún bien se procederá como indica la Ley y la Constitución, resaltando que desde que se encuentre el mandamiento de pago no opera el fenómeno de caducidad o prescripción, por tal motivo considera esta Contraloría que se realizó la gestión necesaria y procedente en este tipo de actuaciones ya que el no ser posible el recaudo, no es una situación que sea atribuible a esta administración.

De igual forma, con base en lo anterior y teniendo en cuenta que dicho recaudo es una labor de medio que depende única y directamente de los bienes muebles, inmuebles, sumas de dinero o salarios que se encuentren bajo la titularidad de los implicados y que sean susceptibles de embargo, retención o remate para efecto de realizarse el mencionado resarcimiento, y ante la ausencia de los mismos, esta dirección no puede efectuar gestión diferente a continuar en la búsqueda de bienes y la solicitud de apoyo a las diferentes entidades que informan sobre tal fin, hasta que se encuentre alguno que garantice el pago de la obligación.

Ahora bien, existen otros casos en los cuales además de presentarse la situación antes descrita, no ha sido posible la ubicación del ejecutado, lo cual dificulta también la labor de cobro por vía

#### Conclusiones de la Auditoría Se Mantiene la Observación :

Las justificaciones dadas por la Contraloría no logran desvirtuar lo observado. Por lo que se deja el **Hallazgo de connotación Administrativa.**

<p>persuasiva.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, solicito muy respetuosamente levantamiento de la observación número 18, puesto que el presente hallazgo carece del factor criterio, dado que no registra una norma que se encuentra vulnerada por la actuación de la entidad, dado que la misma realmente no existe, puesto que se estaría exigiendo un recaudo en una actuación que es de medio y no de resultado.</p>	
<p><b>Observación N° 19. Proceso de jurisdicción coactiva. Resultados del cobro coactivo.</b></p> <p>Del total de la cartera de los doce procesos coactivos tramitados durante la vigencia 2016, se ha recaudado un monto de \$22.393.964, equivalente al 4,67% del total, de donde el 0% se ha recuperado por el remate de bienes, el 0% por ejecución de garantías, el 0,58% por acuerdos de pago y el 4,09% por pago voluntario. Durante la vigencia 2016, no hubo recuperación de cartera, ni parcial ni total.</p> <p>Respecto de la cartera más antigua (11 procesos con más de 3 años por cuantía de \$478.031.852, que representa el 99,68% del total), se han recaudado \$22.393.964, que equivalen al 4,68% de esa cartera antigua y al 4,67% del total de la cartera. Esto significa que de la cartera antigua, a 31 de diciembre de 2016, continuó pendiente de recuperación la suma de \$455.637.888, que representa el 95,32% del total de esa cartera.</p> <p>De igual forma, a 31 de diciembre de 2016, quedó pendiente la recuperación de \$457.182.279, suma equivalente al 95,33% del total de la cartera gestionada durante esa vigencia, lo que sumado al anterior análisis evidencia unos resultados deficientes del proceso coactivo adelantado por la Contraloría.</p> <p>La anterior situación afecta el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.</p>	
<p><b>Respuesta de la Contraloría</b></p> <p>Con respecto a la observación número 19, como lo indica en el párrafo primero, durante la vigencia 2016, si se presentó recaudo, lo que evidencia la gestión realizada por la Contraloría Municipal de Soacha.</p> <p>Con respecto al párrafo dos de la observación 19, donde indica que once procesos llevan más de tres años, esta no es una situación que sea de culpa de la administración 2016, dado que se recibieron estos procesos con rezago procesal y como ustedes lo indican en su primer párrafo lo que se ha realizado en la administración 2016, es buscar la recuperación de dichos dineros a pesar de la gran carga laboral que existe en este momento, desconociendo lo realizado o no por parte de administraciones anteriores.</p> <p>Con respecto a los párrafos tercero y cuarto, la Contraloría Municipal de Soacha se permite informar que se realiza el impulso de los procesos con el fin de hacer la búsqueda de bienes como se manifestó anteriormente con el fin de su embargo y secuestro para realizar los remates correspondientes, situación que nunca había ocurrido en administraciones anteriores, lo que deja entrever que esta administración coloca todo su esfuerzo con el fin de obtener un resultado eficiente</p>	<p><b>Conclusiones de la Auditoría</b>  <b>Se mantiene la Observación :</b></p> <p>Las justificaciones dadas por la Contraloría no logran desvirtuar lo observado. Por lo que se deja el <b>Hallazgo de connotación Administrativa.</b></p>

en los procesos de cobro coactivo, pero como se indicó anteriormente este es un proceso de medio y no de resultado, todos los medios se han realizados como se puede observar de las pruebas aportadas, como es la búsqueda de bienes y el impulso del proceso, todo bajo los parámetros del debido proceso y respetando la Constitución y la Ley, pero si los responsables fiscales no tienen con qué pagar, la insolvencia en Colombia y las deudas no son causal de delito o una nueva sanción.

Por una parte, en cuanto al remate de los bienes inmuebles embargados, es pertinente aclarar que durante la vigencia 2016 se efectuaron las diligencias de secuestro respectivas y actualmente esta Dirección se encuentra adelantando las gestiones tendientes a lograr el remate de los mismos.

Por otra parte, en cuanto a la ausencia de recaudo por concepto de pagos efectuados por el garante y pagos voluntarios, es importante enfatizar que en cuanto a los garantes, durante el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal no se encontraron pólizas que garantizaran los cargos desempeñados por los implicados durante el periodo de la ocurrencia de los hechos, razón por la cual no fue posible efectuar las respectivas vinculaciones y por ende no hubo resarcimiento alguno por parte de las aseguradoras.

En cuanto al pago voluntario, como ya se dijo antes, en algunos casos no ha sido posible la ubicación de los responsables fiscales y en otros casos, a pesar de las gestiones de cobro persuasivo efectuadas no ha existido voluntad de pago, lo cual ha dificultado tanto la suscripción de acuerdos de pago y su consecuente pago por dicha vía, como el recaudo total por vía de pago voluntario.

En cuanto a la dificultad del recaudo de cartera, como ya se mencionó, los procesos no han quedado en inactividad procesal alguna, sino que la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva continúa gestionando en la búsqueda de bienes de los responsables fiscales en aras de garantizar el resarcimiento al daño causado al erario público. De igual forma, con base en lo anterior y teniendo en cuenta de que dicho recaudo es una labor de medio que depende única y directamente de los bienes muebles, inmuebles, sumas de dinero o salarios que se encuentren bajo la titularidad de los implicados y que sean susceptibles de embargo, retención o remate para efecto de realizarse el mencionado resarcimiento, y ante la ausencia de los mismos, esta dirección no puede efectuar gestión diferente a continuar en la búsqueda de bienes, hasta que se encuentre alguno que garantice el pago de la obligación.

Por lo anteriormente expuesto se solicita muy respetuosamente levantar la observación número 19, y se tengan presente en la misma que obedece al mismo presupuesto de hecho de la observación 18, lo que generaría que se esté realizando un hallazgo dos veces por el mismo hecho generador siendo que no se presenta en la observación el factor criterio, porque no se indica cual es la norma vulnerada por parte de la entidad, donde claramente no se podría atender dicho factor porque no

existe norma vulnerada, dado que se está exigiendo un resultado sobre una obligación de medio.

**Observación No. 20. Proceso Talento Humano. Incorporación de servidores públicos en la planta de personal.**

Según el acuerdo No. 9 del 2016 “por medio del cual se modifica el Artículo 39 del Acuerdo Municipal No. 13 de 2014, se establecen los siguientes cargos de la planta global”, así:

**Tabla Cargos de la Planta Global de Empleos**

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de Cargos	Naturaleza del Empleo	Nivel del Empleo	Dependencia de Ubicación
Contralor	010	06	1	Periodo fijo	Directivo	Despacho contralor
Asesor de Control Interno	105	05	1	Periodo fijo	Directivo	Despacho asesor
Subcontralor	025	05	1	Libre nombramiento y remoción	Directivo	Despacho subcontralor
Director	009	04	4	Libre nombramiento y remoción	Directivo	Despacho director
Profesional Universitario	219	04	5	Libre nombramiento y remoción	Profesional	Despacho contralor
Secretario Ejecutivo	425	04	1	Libre nombramiento y remoción	Asistencial	Despacho contralor
Auxiliar Administrativo	407	03	1	Carrera administrativa	Asistencial	Donde se ubica
Técnico Operativo	314	01	1	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique
Técnico Operativo	314	02	3	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique
Técnico Operativo	314	03	2	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique
Total			Veinte (20)			

Fuente: Artículo 1 Acuerdo No. 9 de 2016 – Papeles de Trabajo

En relación con el nombramiento de los cinco profesionales acorde a lo establecido en el artículo 39 del Acuerdo No. 09 de 2016, que establece la Planta de empleos de la Contraloría Municipal de Soacha en el sentido de indicar la naturaleza y forma de vinculación de los cargos así:

**Tabla Naturaleza y Forma de Vinculación.**

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de Cargos	Naturaleza del Empleo	Nivel del Empleo	Dependencia de Ubicación
Profesional Universitario	219	4	5	Libre nombramiento y remoción	Profesional	Despacho contralor
Total			Cinco (5)			

Fuente: Artículo 1 Acuerdo No. 9 de 2016 – Papeles de Trabajo.

En consecuencia, se evidenció que los cinco profesionales universitarios adscritos al Despacho del Contralor fueron vinculados mediante la figura de Libre Nombramiento y Remoción.

La Ley 909 de 2004 indica que "Los empleos de Libre Nombramiento y Remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos

exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley."

- a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices...
- b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos...
- c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado...
- d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.
- e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;
- f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.

Características anteriores que no cumplen los cinco (5) funcionarios incorporados a la planta y vinculados a la Entidad con la Naturaleza del empleo mencionado anteriormente.

Las sentencias T-147/13 y C-514/94 al respecto expresan lo siguiente:

"En lo concerniente a los cargos de libre nombramiento y remoción debe recordarse que son una excepción dentro de la provisión de empleos, pues "no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el **catálogo de funciones** del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades." (La negrilla es nuestra).

#### Respuesta de la Contraloría

Analizada la observación encuentra esta Contraloría que de conformidad con la trazabilidad encontrada, la C.M.S en el año 2014 en cumplimiento del ordenamiento jurídico y necesidades, evidencia insuficiencia de personal profesional capacitado, para la realización de las actividades misionales propias del funcionamiento de la entidad con el propósito de dar cumplimiento al mandato constitucional (Art. 267 C.P.) y legal (Ley 42 de 1993 y 610 de 2000) respecto a la función pública de control fiscal que debe ejercer la Contraloría Municipal de Soacha, dentro de la cual está vigilar la gestión fiscal de la administración municipal de Soacha, los puntos de control, las curadurías y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de naturaleza pública

El ajuste a la estructura administrativa y funcional de la Contraloría Municipal de Soacha buscó el fortalecimiento institucional, el equilibrio y la viabilidad financiera a través de la modificación de la estructura formal, para adaptarla a las necesidades del servicio conforme con los mandatos constitucionales y legales.

Lo anterior permitiría dotar a la Contraloría de una estructura moderna, dinámica y flexible, que posibilitara y garantizara una gestión pública eficiente, oportuna, de calidad y orientada al ciudadano, que permitiera el logro de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Estratégico Institucional y el cumplimiento del mandato constitucional y legal de la época.

#### Conclusiones de la Auditoría

**Se mantiene la Observación :**

La Contraloría insiste en responder con los mismos argumentos de la contradicción del proceso auditor realizado a la gestión de la vigencia 2014, argumentos estos que no son de recibo por parte de la AGR, teniendo en cuenta que la norma y la jurisprudencia es tan clara que no permite interpretación alguna, al establecer cuáles son los cargos de libre nombramiento y remoción.

La Ley 909 de 2004 determina que "Los empleos de Libre Nombramiento y Remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley."

- a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices...

Para lo anterior, la Contraloría contrató un estudio técnico que comprendió un análisis de campo, técnico, financiero y estructural para el ajuste de la planta de personal, incluido el apoyo y acompañamiento para la elaboración, presentación y sustentación del Proyecto de acuerdo presentado al Concejo Municipal para el correspondiente estudio, donde se establecieron las necesidades, acordes a los cambios que se han implementado en la materia para la época, de la mano con las recomendaciones del Ministerio de Seguridad Social y Trabajo.

El Informe Técnico final entregado, bajo el amparo constitucional y legal se fundamentó en el Marco geográfico y socio demográfico, Marco estratégico y funcional de la Contraloría, diagnóstico organizacional, Análisis situacional sistema económico financiero, Estudio de cargas de trabajo, Identificación de los procesos y evaluación de la calidad del servicio, Análisis de opciones prioritarias, Propuesta de estructura, Escala salarial, Propuesta de la planta de cargos, Recomendaciones y conclusiones.

Así las cosas, como resultado de este estudio para el caso que nos ocupa concluyó lo siguiente:

“De acuerdo a la metodología utilizada “Guía medición de cargas de trabajo de entidades Públicas” del Departamento Administrativo de la Función Pública, y teniendo en cuenta la herramienta de medición basada en un enfoque subjetivo determinando el tiempo de una tarea con base en estimaciones de tiempos realizados por personas que tiene buen conocimiento de ellas, se recomienda la vinculación de cinco (5) profesionales que cubran y apoyen a algunas de las direcciones, así ; 2 empleos en la Dirección de Responsabilidad Fiscal, 2 empleos en la dirección de Control Fiscal y 1 empleo en el despacho de la Contralora Auxiliar que evidencian sobrecarga de funciones, especialmente dirigido al manejo del talento humano y a los procesos contractuales propios del ente de control.”

“Partiendo del diagnóstico realizado y evaluados los diferentes procesos misionales, acorde con el estudio de tiempos y movimientos, se propone que la planta de personal adecuada y funcional para la Contraloría General de Soacha, que les permitirá el cumplimiento de todas sus funciones, procesos, procedimientos y actividades constitucionales y legales acorde con las especificaciones propias de sus necesidades, y enmarcadas dentro de los límites financieros establecidos por la ley 617 de 2000 y la ley 1416 de 2010 sea la siguiente”.

DENOMINACION DEL EMPLEO	NIVEL	COGIGO	GRADO
CONTRALOR	DIRECTIVO	010	06
ASESOR CONTROL INTERNO	ASESOR	105	05
SUBCONTRALOR	DIRECTIVO	025	05
DIRECTOR	DIRECTIVO	009	04
DIRECTOR	DIRECTIVO	009	04
DIRECTOR	DIRECTIVO	009	04
DIRECTOR FINANCIERO	DIRECTIVO	009	04

b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos...

c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado...

d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;

f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.

Características anteriores que no cumplen los cinco (5) funcionarios incorporados a la planta y vinculados a la Entidad con la Naturaleza del empleo tal como se ha mencionado en los hallazgos de auditoría de la AGR vigencias 2014 y 2016.

Y la sentencia T-147/13 y C-514/94 es más explícita al expresar lo siguiente:

“En lo concerniente a los cargos de libre nombramiento y remoción debe recordarse que son una excepción dentro de la provisión de empleos, pues “no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el **catálogo de funciones** del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.” (La negrilla es nuestra).

Partiendo de las consideraciones expuestas el **hallazgo se mantiene con connotación de Administrativo.**



PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	04
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	04
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	04
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	04
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	PROFESIONAL	219	04
TÉCNICO OPERATIVO	TECNICO	314	03
TÉCNICO OPERATIVO	TECNICO	314	03
TÉCNICO OPERATIVO	TECNICO	314	02
TÉCNICO OPERATIVO	TECNICO	314	02
TÉCNICO OPERATIVO	TECNICO	314	02
TÉCNICO OPERATIVO	TECNICO	314	01
SECRETARIO EJECUTIVO	ASISTENCIAL	425	04
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	ASISTENCIAL	407	01

Fuente: Estudio Técnico para la Modernización de la Contraloría Municipal de Soacha Pág. 106

(...)

*Igualmente se propone la creación de cinco (5) cargos del nivel profesional, **todos serán de libre nombramiento y remoción**, de los cuales dos suplirán los requerimientos de la dirección de control fiscal, dependencia responsable de realizar las auditorías...* (Negrilla Fuera de Texto)

(...)

De esta manera, una vez entregado el **ESTUDIO Y EL PROYECTO DE ACUERDO** al Honorable Concejo Municipal de Soacha, esa Corporación en ejercicio de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el inciso tercero del artículo 272, numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política, el numeral 9 del artículo 32 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, el artículo 21 de la Ley 617 de 2000 y la ley 909 de 2004, realizó el correspondiente análisis jurídico y técnico al proyecto presentado, con total autonomía e independencia, surtiendo las respectivas discusiones modificaciones y debates que la ley consagra.

Para lo anterior, el artículo 228 del decreto ley 19 de 2012 dispuso: Modifíquese el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

*"Artículo 46. Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-".*

De otra parte el Decreto 1227 de 2005, mediante el cual se reglamentó parcialmente la Ley 909 de 2004, en los artículos 95, 96 y 97, dispuso:

“Artículo 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

Parágrafo. Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 96. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:

96.1. Fusión, supresión o escisión de entidades.

96.2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones Municipales de la entidad.

96.3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.

96.4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.

96.5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.

96.6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.

96.7. Introducción de cambios tecnológicos.

96.8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.

96.9. Racionalización del gasto público.

96.10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Parágrafo 1. Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés Municipal.

Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

Artículo 97. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

97.1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.

97.2. Evaluación de la prestación de los servicios.

97.3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos”.

Así las cosas, el Honorable Concejo Municipal de Soacha en atención a la disposición normativa enunciada, por medio del Acuerdo 13 de julio 28 de 2014 dicta las normas sobre organización y

funcionamiento de la Contraloría Municipal de Soacha, modifica su estructura orgánica, fija las funciones de sus dependencias, modifica su planta de personal y ajusta el sistema de nomenclatura y los grados de la escala salarial de la planta de personal y se dicta otras disposiciones; es importante destacar los siguientes apartes que tuvo en cuenta la Corporación como justificación técnica:

*El honorable Concejo Municipal, Mediante Acurdo N° 09 del 21 de Julio de 2004 autoriza la reforma a la estructura organizacional de la contraloría Municipal de Soacha*

*Mediante Acuerdo No. 26 de fecha 14 de septiembre de 2005 se ajusta la estructura orgánica y la planta de personal de la Contraloría de acuerdo con la nomenclatura y clasificación de empleo por niveles, funciones, competencias y requisitos Municipales de acuerdo con lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Decreto reglamentario 785 de 2005.*

*La actual estructura administrativa de la Contraloría de Soacha, fue adoptada mediante el Acuerdo 024 del 6 de agosto de 2008, en la cual se fijó una planta de personal de quince (15) empleos distribuidos en los niveles establecidos en el Decreto 785 de 2006 así: nivel directivo seis (6) que corresponden al 40% de la planta de personal; del nivel técnico hay siete (7) que representan el 46.7% y del nivel asistencial hay dos (2) funcionarios, es decir el 13.3% de la actual planta de personal. Sin embargo no hay funcionarios del nivel profesional y menos del nivel asesor.*

*Es importante tener en cuenta que en el año 2008, cuando se adoptó la actual estructura orgánica de la Contraloría, el Municipio de Soacha, estaba clasificado en segunda categoría, tenía un presupuesto cercano a los \$175 mil millones de pesos, mientras que en el año 2014, el municipio se clasificó en Primera categoría e inicio con un presupuesto aprobado para esta vigencia de \$310 millones de pesos, con una población que se acerca a los 900.000 habitantes.*

*De otra parte es necesario mencionar que dentro de la estructura administrativa actual no hay quien ejerza las acciones de Control Interno, si bien se le asignan estas funciones a la Contralora Auxiliar, también es cierto que no es técnicamente recomendable esta situación puesto que esta dependencia es la segunda instancia en todos los procesos de responsabilidad fiscal que adelanta el ente de control, además se debe garantizar que los procesos y procedimientos adoptados para obtener la certificación de calidad y garantizar la sostenibilidad del modelo de control estándar MECI, se debe incorporar un funcionario especializado en el tema, dentro de la planta de personal que asuma con responsabilidad esta competencias funcionales.*

*Así mismo, al revisar la esencia funcional de la gestión de control fiscal, que recae en las direcciones de control fiscal y de responsabilidad fiscal, actualmente no poseen ningún cargo con perfil profesional, lo que conlleva a que las auditorías a los sujetos de control sean realizadas por técnicos, que pese a tener experiencia, no poseen el conocimiento especializado en temas fundamentales como la contratación pública, hacienda pública, régimen tributario, entre otros. Situación similar se presenta con la dependencia que realiza los procesos de responsabilidad fiscal a los funcionarios que actúan en forma irregular y que generan un posible detrimento patrimonial,*

*puesto que actualmente solo tiene técnicos que apoyan esta labor fundamental para cumplir con la misión del ente de control.*

*Ley 909 de 2004 y el Decreto reglamentario 785 de 2005; Sin embargo, se mantiene la distribución de la planta de personal entre /as áreas: misional y administrativa, conservando los mismos porcentajes y presentando las mismas falencias observadas para la modificación efectuada durante la vigencia 2004.*

*Ante esta situación se procedió a indagar cuales eran las funciones que desarrollaba cada uno de los funcionarios de la Contraloría y se encontró que cada uno de ellos ejecutaba un gran número de actividades que no estaban establecidas en el Manual de Funciones, pero que deberían realizarse teniendo en cuenta los procesos misionales y de apoyo que hoy se realizan en la entidad, lo que hace necesarios unificar y centrar las funciones que institucionalmente le compete a cada una de las áreas y sus funcionarios.*

*Igualmente, con la adopción del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) -obligatorio para todas las entidades, de conformidad con el Decreto 1599 de 2005 en armonía con el artículo 5to de la Ley 87 de 1993- , el cual fue adoptado por esta Contraloría mediante Resolución No. CMS-2006-002 del 4 de enero de 2006 y con la certificación de calidad recientemente otorgada a la Contraloría por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas ICONTEC, que son: NTCGP 1000:2009, ISO 9001:2008 y el certificado Internacional IQNet ISO 9001: 2008, bajo la denominación ejercer control fiscal a través de los procesos de auditoría, responsabilidad fiscal y apoyo al ciudadano, se hace necesario adoptar el modelo de operación por procesos y procedimientos y para lo cual se requiere modificar la estructura organizacional de este organismo de control, incorporando un asesor en Control Interno acorde con los parámetros legales establecidos en la Ley 1434 de 2011, con el único fin de cumplir a cabalidad con las funciones misionales del ente de Control Fiscal y atender con celeridad, eficiencia y eficacia, los procesos de auditoría y determinación de la responsabilidad fiscal a los sujetos y puntos de control .*

*En este proyecto se pretenden efectuar los siguientes cambios:*

- 1. Modificar la Organización Administrativa a fin de hacerla más eficiente y funcional de acuerdo con la estructura de procesos y procedimientos en concordancia con los resultados obtenidos en el estudio técnico de cargas y movimientos elaborado, además de cumplir con la normatividad vigente aplicable a los entes de control fiscal.*
- 2. Consecuencia de lo anterior, se proyecta modificar la planta de personal actual, suprimiendo un cargo de técnico administrativo que es de libre nombramiento y remoción, lo cual es contrario al ordenamiento legal, además se propone la creación de seis (6) nuevos cargos, uno del nivel asesor, quien sería el responsable del sistema de control interno y de calidad y cinco (5) profesionales, para apoyar las funciones propias de las Direcciones de Control Fiscal y de Responsabilidad Fiscal y Cobro Coactivo y al despacho del Contralor Auxiliar, que en la actualidad no cuenta con ningún empleo profesional lo que*

*hace difícil la labor desempeñada por estas direcciones y dependencia. Así mismo y con el fin de mejorar la identidad de los empleos se considera importante modificar la denominación de las direcciones y de la Contraloría Auxiliar, por cuanto a nivel de las direcciones no genera el mismo impacto denominar un empleo de director con un adjetivo como lo es la palabra “operativa”, que simplemente dirección.*

3. *Igualmente atendiendo que el municipio de Soacha a partir del año 2014 ascendió a primera categoría, lo que genera un incremento en los niveles salariales, se propone reajustar los mismos de los diferentes cargos actuales de los niveles (directivo, técnico y asistencias), atendiendo eso sí, los límites legales fijados por el Gobierno Nacional y la disponibilidad presupuestal del ente de control,*

*De lo expuesto anteriormente, se puede colegir que la reforma propuesta a la estructura de la Contraloría Municipal de Soacha tiene la doble finalidad de ajustarla a los nuevos retos de la gestión gerencial y la modernidad de los entes de control fiscal y fortalecer el recurso humano con profesionales que hagan posible el cumplimiento de las metas de la Contraloría, de manera tal que se cumpla con una correcta salvaguardia de los recursos del erario público municipal.*

*Como se ha venido sosteniendo, el objetivo primordial de esta reestructuración es la optimización del recurso humano, en aras de poder así prestar un control fiscal acorde a los requerimientos que la actualidad requiere y solicita de sus entes de control, lo cual es acorde con el Plan Institucional adoptado mediante Resolución No.029 del 12 de febrero de 2012 y que se denomina “Control fiscal transparente y con resultados de frente a la comunidad” Vigencia 2012 – 2015*

*Dentro del presupuesto de gastos de la Contraloría Municipal de Soacha para la vigencia fiscal del año dos mil catorce (2014) se cuenta con los recursos presupuestales y financieros para atender el Proyecto por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Contraloría Municipal de Soacha, según certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Directora Técnica Financiera.*

Se evidencia entonces de lo anterior, las razones por las cuales el Honorable Concejo Municipal de Soacha realizó las modificaciones que dieron origen al mencionado Acuerdo.

Dentro de este contexto, en el artículo 39 del Acuerdo se estableció la planta de empleos de la Contraloría Municipal de Soacha así:

DENOMINACION DEL EMPLEO	COGIGO	GRADO	NUMERO DE EMPLEOS
CONTRALOR	010	06	1
ASESOR CONTROL INTERNO	105	05	1
SUBCONTRALOR	025	05	1

DIRECTOR	009	04	3
DIRECTOR FINANCIERO	009	04	1
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	219	04	5
TÉCNICO OPERATIVO	314	03	2
TÉCNICO OPERATIVO	314	02	3
TÉCNICO OPERATIVO	314	01	1
SECRETARIO EJECUTIVO	425	04	1
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	407	01	1
		<b>TOTAL</b>	<b>20</b>

Fuente: Acuerdo 13 Julio 28 de 2014 Concejo Municipal de Soacha.

Por ello de conformidad con lo ordenado por el Acuerdo y siendo este un acto Administrativo revestido de legalidad de conformidad con el ordenamiento jurídico, la Contraloría Municipal de Soacha lo reglamenta mediante la Resolución 069 de 25 de agosto de 2014, de igual manera en uso de sus atribuciones legales la Contraloría Municipal de Soacha presentó proyecto de acuerdo para que el Concejo Municipal de Soacha considerara modificar el artículo 39 del Acuerdo 013 de 20014, en ese sentido esa Corporación efectuó el análisis jurídico y técnico, viabilizando su trámite y dando trámite de conformidad con las disposiciones legales de la materia, esta situación que se tradujo en el Acuerdo 09 de 2016 quedando de la siguiente manera:

*“por medio del cual se modifica el Artículo 39 del Acuerdo Municipal No. 13 de 2014, se establecen los siguientes cargos de la planta global”, así:*

<b>Denominación del empleo</b>	<b>Código</b>	<b>Grado</b>	<b>Número de Cargos</b>	<b>Naturaleza del Empleo</b>	<b>Nivel del Empleo</b>	<b>Dependencia de Ubicación</b>
Contralor	010	06	1	Periodo fijo	Directivo	Despacho contralor
Asesor de Control Interno	105	05	1	Periodo fijo	Directivo	Despacho asesor
Subcontralor	025	05	1	Libre nombramiento y remoción	Directivo	Despacho subcontra
Director	009	04	4	Libre nombramiento y remoción	Directivo	Despacho director
Profesional Universitario	219	04	5	Libre nombramiento y	Profesional	Despacho contralor

				remoción			
Secretario Ejecutivo	425	04	1	Libre nombramiento y remoción	Asistencial	Despacho contralor	
Auxiliar Administrativo	407	03	1	Carrera administrativa	Asistencial	Donde se ubica	
Técnico Operativo	314	01	1	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique	
Técnico Operativo	314	02	3	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique	
Técnico Operativo	314	03	2	Carrera administrativa	Técnico	Donde se ubique	
Total			Veinte(20)				

De todo lo expuesto anteriormente, se evidencia que el Concejo Municipal de Soacha es una Corporación con total independencia administrativa y autonomía política, emanada desde la Constitución artículo 272, numeral 6 del artículo 313; y reglamentadas para el caso específico a través de el numeral 9 del artículo 32 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012 y el artículo 21 de la Ley 617 de 2000. Entonces es bajo ese ordenamiento jurídico que recae su competencia, por ello es esa Corporación la que determinó de conformidad con un análisis técnico y jurídico la forma de provisión de los cinco (5) profesionales universitarios, adscritos al Despacho del Contralor vinculados mediante la figura de Libre Nombramiento y Remoción de conformidad con establecido en la Ley 909 de 2004.

Finalmente la Contraloría Municipal de Soacha muy respetuosamente no comparte la calificación del proceso de talento humano en rango REGULAR realizado en este informe preliminar por la AGR, puesto que en este ejercicio auditor se evaluó un solo componente que fue la forma de provisión de los cinco (05) profesionales, dejando de lado todos los demás elementos que integran todo un proceso tan complejo como lo es el de talento humano; se evidencia entonces un proceso auditor sesgado a un solo elemento, lo que desvirtuaría el criterio del ejercicio de auditoría realizada

De esta manera se solicita muy respetuosamente la observación sea retirada y se evalúen de manera integral todos los elementos aportados a través de cada uno de los requerimientos realizados y que integran el proceso de talento humano.

**Observación No.21. Gerencia TIC'S. Implementación de la Estrategia de Gobierno en línea**

Al cierre de la vigencia 2016, la Contraloría reportó en la cuenta tener ejecutado el 90% de lo planeado así:

**Tabla . Implementación de la Estrategia de Gobierno en línea**

Componente	Estrategia	porcentaje de avance
TIC PARA GOBIERNO ABIERTO	Transparencia	90%
	Colaboración	90%
	Participación	90%
TIC PARA SERVICIOS	Servicios centrados en el usuario	90%
	Sistema integrado peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRD)	90%
	Trámites y servicios en línea	90%
TIC PARA GESTION	Estrategia de TIC	90%
	Gobierno de TIC	90%
	Información	90%
	Sistemas de información	90%
	Servicios tecnológicos	90%
	Uso y apropiación	90%
	capacidades institucionales	90%
	Definición del marco de seguridad y privacidad de la información y de los sistemas de información	90%
SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACION	Implementación del plan de seguridad y privacidad de la información y de los sistemas de información	90%
	Monitoreo y mejoramiento continuo	90%

Fuente: Formato F-24 SIREL, Vigencia 2016.

Partiendo de lo anterior, al cruzar el porcentaje de avance reportado por la Contraloría en la cuenta de 2016 frente al plazo determinado en el artículo 10 del Decreto 2573 de 2014 arroja las siguientes diferencias:

**Tabla Grado de avance según los plazos establecidos para la implementación de gobierno en línea**

Componente	Porcentaje de avance según informe de la Contraloría (Formato F 24)	Decreto 2573 de 2014 Porcentaje de avance que debía tener a 31/12/2016 la Contraloría de acuerdo a su categoría (Entidades A)	Porcentaje mayor o menormente cumplido
TIC PARA GOBIERNO ABIERTO	90%	95%	-5%
TIC PARA SERVICIOS	90%	90%	0%
TIC PARA GESTION	90%	45%	45%
SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACION	90%	50%	40%

Fuente: Formato F-24 SIREL, Vigencia 2016 y Decreto 2573 de 2014

Del análisis anterior se concluye que la Contraloría para la vigencia 2016, no cumplió a cabalidad con el plazo establecido en el numeral 2 del artículo 10 del Decreto 2573 de 2014, ello debido a que el componente de *tic para gobierno abierto*, solo alcanzo el 90% del 95% que debía tener como avance para el cierre de la vigencia



2016.

#### Respuesta de la Contraloría

Es pertinente señalar en primera instancia, que el artículo 1 del Decreto No 367 del 29 de Octubre de 2015 **“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA CATEGORÍA DEL MUNICIPIO DE SOACHA PARA VIGENCIA FISCAL 2016”** (se anexa en 18 folios) establece:

“clasifíquese en primera categoría al municipio de Soacha (Cundinamarca) para vigencia fiscal del año dos mil dieciséis (2016), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.” (negrilla y subrayado fuera de texto).

Según lo anterior y teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 2 (Sujetos obligados del Orden Territorial), del artículo 10 (Plazos), del Decreto 2573 del 12 Diciembre de 2014 (Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones), la CONTRALORIA MUNICIPAL DE SOACHA se clasifica en la categoría B del precitado decreto:

**“B. Gobernaciones de categoría segunda, tercera y cuarta; alcaldías de categoría primera, segunda y tercera y demás sujetos obligados de la Administración Pública en el mismo nivel. (negrilla y subrayado fuera de texto).”**

Por lo que al comparar el porcentaje de avance reportado por la Contraloría en la cuenta de 2016 frente al plazo determinado en el artículo 10 del Decreto 2573 de 2014 se tiene:  
(...)

Por lo expuesto, es concluyente que la CONTRALORIA MUNICIPAL DE SOACHA para la vigencia 2016 cumplió a cabalidad con los plazos establecidos en el numeral 2 del artículo 10 del Decreto 2573 de 2014; razón por la cual solicitamos respetuosamente se desvirtué la observación del presente informe, dado que parte de una premisa que no corresponde, como lo es clasificar la la Contraloría Municipal de Soacha en una categoría que no corresponde, tal y como quedó demostrado en los presentes descargos.

#### Conclusiones de la Auditoría

##### La observación se retira.

La Contraloría de Soacha con su contradicción aportó copia del acto jurídico mediante el cual “(...) se determina la categoría del municipio de Soacha para vigencia fiscal 2016”, soporte en el que se observa la circunstancia que expone en sus descargos.

#### Observación No. 22. Seguimiento al plan de mejoramiento.

Se evidenció que la Contraloría le dio cumplimiento a nueve de las once acciones correctivas propuestas, quedando pendientes dos, que de acuerdo al cronograma se encontraban vencidas a la fecha de finalización de la visita de la presente auditoría – 24/03/2017, para un cumplimiento del plan de mejoramiento del 77,78% respecto de las acciones vencidas y un avance a esa fecha del 81,82%.

Las acciones vencidas y pendientes de ejecución corresponden a los hallazgos de proceso de participación ciudadana identificado en el plan de mejoramiento con el nro. 4, y de proceso auditor identificado en el plan de mejoramiento con el nro. 7, con las siguientes observaciones:

**Hallazgo nro. 4** Proceso Participación Ciudadana. *Alianzas estratégicas*

Del seguimiento al plan de mejoramiento vigente suscrito por la Contraloría, para superar la causa de los hallazgo nro.4, definido en el informe de auditoría anterior (vigencia 2015 PGA 2016), con relación a la no realización de alianzas estratégicas durante la vigencia 2015, de que trata el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011, se evidenció que la Contraloría realizó un “*convenio de cooperación interinstitucional número 004 celebrado entre la Contraloría Municipal de Soacha y la Contraloría de Bogotá, D.C.*”, el día 20 de enero de 2017 cuyo actividad numero 4 contenida en el objeto<sup>33</sup> acordó “4. *Capacitar y conformar equipos especializados de veedores ciudadanos.*”.

Sin embargo, dicho convenio no subsana aun la observación, por cuanto la acción correctiva propuesta tenía como plazo máximo de ejecución determinado por la misma Contraloría diciembre de 2016, y dicho convenio de cooperación fue firmado el día 20 de enero de 2017, y a la fecha del cierre de esta auditoría (24/03/2017) aún no había iniciado su ejecución (Ver acápite nro. 2.5.2.1. *Alianzas estratégicas*).

**Observación No.7** Proceso auditor. *Debilidades en la configuración de hallazgos*

Del análisis al cumplimiento de la acción propuesta por parte de la Contraloría, para superar la causa del hallazgo nro.7, y cuyo plazo máximo de ejecución lo determinó para el 31/12/2016, permite concluir que a la fecha de esta auditoría (24/03/2017), aun no se subsana la observación, pues como se evidenció en el acápite nro. 2.6.6.1. *Análisis de los hallazgos de Auditoría* de este informe, en general persisten debilidades en la configuración de las observaciones y posteriores hallazgos contenidos en los informes de auditoría, en lo que se refiere a los elementos del hallazgo, en algunos casos la condición no es clara o no encuentra ajustada al criterio; en otros el criterio de auditoría no es claro o no está definida la norma transgredida; como también se observó debilidad en el análisis al determinar la posible causa y el efecto del hallazgo.

Lo que permite concluir que la Contraloría no ha identificado plenamente la causa que permita superar el hallazgo o la acción correctiva propuesta no es la efectiva.

**Respuesta de la Contraloría**

*Con el fin de presentar los correspondientes descargos, se debe estudiar la observación respecto de cada uno de los puntos que informa no se cumplieron en el plan de mejoramiento.*

*Observación 4.*

*La suscripción de alianzas estratégicas se establecen con el fin de brindar a la ciudadanía procesos de formación que faciliten el ejercicio del control fiscal participativo en defensa de los bienes,*

**Conclusiones de la Auditoría**

**La observación se mantiene.**

Teniendo en cuenta la respuesta dada por la Contraloría se concluye:

**Hallazgo nro. 4** Proceso Participación Ciudadana. Alianzas estratégicas

<sup>33</sup> “El presente Convenio tiene por objeto establecer una cooperación técnica académica e investigativa entre la CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA y la CONTRALORIA DE BOGOTÁ, D.C., respetando lo dispuesto en la legalización nacional en materia de manejo de la información, para el desarrollo principal de las siguientes actividades, sin perjuicio de las demás que pueden ser inherentes al objeto: 1. Programas de visita, formación y capacitación del recurso humano 2. Proyectos de asesoría y asistencia técnica. 3. Investigaciones y estudios sobre distintos aspectos de la problemática en materia de control, auditoría, talento humano, asuntos de gobierno público, entre otros. 4. Capacitar y conformar equipos especializados de veedores ciudadanos. 5. Intercambio de formación técnica y académica.”

recursos públicos, y el medio ambiente del Municipio de Soacha, siendo importante aclarar que esta Contraloría Municipal de Soacha realizó las gestiones durante la vigencia 2016 a fin de suscribir alianzas estratégicas o convenios con la academia, situación está que por motivos ajenos a la CMS solo hasta el mes de enero de 2017 fue posible materializar, pero que hoy en día ya es una realidad y se encuentra en ejecución; por lo que la AGR desconoce que la CMS cumplió con la acción de mejora No. 4 del plan de mejoramiento que tiene que ver con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011, al suscribir convenio de cooperación interinstitucional número 004 celebrado entre la Contraloría Municipal de Soacha y la Contraloría de Bogotá, D.C”; el hecho que por razones atribuibles a terceros no se suscribiera en la vigencia 2016, no es causa justificable para afirmar que no se cumplió con esta acción ya que se suscribió a los 20 días del mes de enero de 2017, tiempo que no afecta ni es causa grave para alcanzar los resultados deseados con el citado convenio.

En este mismo sentido, se reitera lo expuesto por la CMS a la auditora en trabajo de campo en cuanto a que previas las gestiones y revisiones de los borradores del convenio concertados entre las dos contralorías cuya gestión fue realizada en la vigencia 2016, a la fecha de la presente contradicción, 10 veedores ciudadanos del municipio se encuentran inscritos para realizar el diplomado que se desarrolla en la ciudad de Bogotá a partir del día sábado 4 de marzo y hasta el 4 de junio de 2017, conforme a la programación establecida por la Contraloría de Bogotá; cabe reiterar que dichas actuaciones fueron informadas antes del cierre de trabajo de campo de la auditoría, mediante oficio DIPC-08-2017 de marzo 15 de 2017 y recibido por la auditora Paola Ledesma, lo cual desvirtúa lo señalado por la misma, quien refiere que “a la fecha de esta auditoría 24/03/2017, aún no había iniciado su ejecución” (pg.110) .

Ahora bien, el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011 no establece un intervalo de tiempo en el cual la entidad esta en la obligación de realizar alianzas estratégicas, luego entonces, en el presente caso, no se podría exigir que en un intervalo de tiempo se realizarán las mismas porque no es una situación que determine la norma, y de entrar a exigirlo, se estaría reglamentando lo que no contempla la Ley.

Observación No. 7.

Al respecto se solicita tener presente los argumentos de descargos presentados por estas mismas razones en los hallazgos anteriores sobre el mismo tema, donde se resalta que sí se dio cumplimiento al plan de mejoramiento, y con base en el Plan de Mejoramiento presentado a la AGR para víspera de la misma fecha, se inició la evaluación de la condición comparada con el criterio, y la verificación y análisis de la causa y el efecto de las observaciones, siendo claro que no se puede pretender que por retirar un hallazgo en atención a los descargos presentados por la entidad, o por modificar su incidencia se este incumpliendo el plan de mejoramiento, puesto que dichas actuaciones, obedecen al sentido de responsabilidad y seguimiento al debido proceso de la entidad respecto a sus auditados.

Se mantiene la observación, pues la Contraloría con su respuesta no logra desvirtuarla.

Dado que, el plazo máximo de ejecución determinado por la misma Contraloría fue diciembre de 2016, y no enero de 2017, lo que contraviene con el tiempo determinado por la Contraloría para su ejecución.

**Observación No.7** Proceso auditor. *Debilidades en la configuración de hallazgos*

Partiendo del análisis de los argumentos de contradicción, observación nro. 12 –Análisis de los hallazgos de auditoría, donde se concluye que existen debilidades al momento de configurar los hallazgos, no es posible darle merito a lo expuesto por la Contraloría, por tanto la observación se mantiene.

**La Connotación del hallazgo es administrativa.**

**Observación No. 23. Inconsistencias en la rendición de la cuenta.**

En atención a lo establecido en la Resolución Orgánica 008 del 30 de octubre de 2015 de la Auditoría General de la República (modificada parcialmente por las Resoluciones Orgánicas 003 y 005 de 2016), a continuación se muestran algunas diferencias y/o inconsistencias encontradas en la información reportada por la Contraloría en la cuenta rendida de la vigencia 2016.

**Formato F-06. Transferencias y recaudos**

La Contraloría Municipal de Soacha reporto la información de la ejecución presupuestal de la vigencia 2016, sin discriminar el valor correspondiente a las cuotas de auditaje, el cual debió ser incluido en el ítem denominado "Cuotas de Fiscalización de Entidades Descentralizadas Territorial", como se detalla a continuación:

**Tabla Detalle de cobro de las cuotas de Auditaje Vigencia 2016**

Entidad	Cuota Auditaje
Instituto Municipal Para la creación y el deporte de Soacha	420.068
Empresa de Salud de Soacha E.S.E	19.410.872
Curaduría Urbana No 1 Soacha	412.543
Curaduría Urbana No 2 Soacha	1.749.156
<b>Total</b>	<b>21.992.639</b>

Fuente: Respuesta requerimiento trabajo de campo.

**Formato F-02. Cajas menores**

En trabajo de campo el Formato 2 Cajas Menores de la rendición de la cuenta, fue objeto de requerimiento ya que el valor registrado en la columna Total Ingresos no correspondía al total de reembolsos generados durante la vigencia; situación que fue evidenciada en el desarrollo de la auditoría. Por lo anterior se solicitó el respectivo ajuste en la rendición de la cuenta, generado como corrección del formato, trazabilidad que se encuentra en el aplicativo SIA Misional (SIREL).

**Formato F-05. Propiedades, planta y equipo**

En trabajo de campo el Formato 5 Propiedades, Planta y Equipo de la rendición de la cuenta, fue objeto de requerimiento ya que en la columna Código Contable se registraron tres elementos con códigos errados; situación que se generó en la etapa de revisión de la cuenta. Por lo detallado anteriormente se generó un requerimiento de corrección del formato para ser ajustado a la realidad.

**Formatos F-20. Entidades Sujetas a Control Fiscal y F-21. Resultados del Ejercicio de Control Fiscal**

Al analizar la cuenta rendida por la Contraloría, sobre la gestión en la vigencia 2016, en la información contenida en los formatos F20 y F21 se evidenciaron inconsistencias e incoherencias en las siguientes situaciones:

- De acuerdo a lo analizado en la cuenta de 2016, se evidencia inconsistencia en la información reportada respecto a los sujetos vigilados, puesto que la CMS no reportó en el formato F 20, sección *Entidades*, las curadurías como sujetos de control, para un total nueve (9) sujetos vigilados y no de siete (7) como lo informó en la cuenta.
- Del análisis a la cuenta se observa inconsistencia y/o incoherencia en la información presupuestal de la Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha, pues la Contraloría reportó un presupuesto ejecutado de gastos (Formato 20 sección *Entidades*), por valor de \$2.555.398.000 frente a un presupuesto

- auditado (Formato 21 sección *Gestión entidades*), por valor de \$3.630.723.855, lo que genera un a diferencia por valor de \$1.075.325.855.
- La Contraloría de Soacha no reportó las 21 Instituciones Educativas de Soacha, como sujetos vigilados por parte de la Contraloría.

### Respuesta de la Contraloría

Formato F-06. Transferencias y recaudos

Con respecto a las cuotas de Auditaje, se están cobrando en cumplimiento a lo establecido en el párrafo del artículo 11 de la Ley 617 de 2000 y el párrafo del artículo 2 de la Ley 1416 de 2010: “(...) **Parágrafo.** Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización (...)”, no obstante lo anterior, y aún en cumplimiento de lo establecido en párrafo del artículo 2° de la Ley 1416 dispone que “A partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo Distrito o Municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Distrital o Municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo”, y una vez efectuado el análisis en el marco de la auditoría, en el informe se establece:

“(...) Verificada la información y soportes se evidenció lo siguiente:

#### **Tabla 21. Análisis al cumplimiento de las Normas de Ajuste Fiscal**

(...)

Fuente: papeles de trabajo respuesta de requerimiento trabajo de campo.

La tabla anterior permite comprobar que la Contraloría durante la vigencia de 2016, cumplió debidamente con las normas de ajuste fiscal establecidas en el párrafo del artículo 2° de la Ley 1416 de 2010, puesto que conforme a dicha normatividad el límite máximo de gastos de la Contraloría durante la vigencia en estudio fue de \$1.494.250.901 que corresponde a la aplicación del porcentaje mayor que resultó de comparar la inflación proyectada por el Banco de la República para el año 2015 (6.77%) y la proyectada para el año 2016 por la Secretaría de Hacienda del Municipio de (3%) (...).

De lo anterior podemos deducir que del total de transferencias que efectúa la Secretaría de

### Conclusiones de la Auditoría

**Se mantiene la observación.**

Teniendo en cuenta los argumentos presentados por la Contraloría en su escrito de contradicción, se concluye:

**Formato F-06. Transferencias y recaudos**, la observación se mantiene.

La fuente primordial de ingresos de la entidad son las transferencias del nivel central y las cuotas de auditaje y fiscalización de las entidades descentralizadas del municipio, por lo que, independiente de quien recaude las cuotas, la asignación presupuestal ya está definida.

Partiendo de lo expuesto, y conforme a la Resolución Orgánica nro.8 de 2015 de la Auditoría General de la República, la Contraloría debió reportar dicha información de conformidad con lo establecido en el manual del usuario y el Instructivo que hace parte del SIREL<sup>34</sup>, así:

*“Entidad que Transfiere o Paga Cuota: Es la explicación de cada concepto de ingresos, en ella se clasifican los ingresos de la entidad, comprendidos dentro de los tres grupos: Recursos de la Nación, Cuotas de Fiscalización de Departamentos o Municipios y cuotas de fiscalización de Entidades Sujetas de Control.*

*Se proporciona una breve explicación de cada uno de ellos: (...)*

*·Cuotas de Fiscalización de Departamentos o Municipios: Corresponde a la transferencia del Nivel Central del Departamento o Municipio encaminados a contribuir a la atención de los compromisos y el cumplimiento de las funciones del órgano de control.*

*Cuotas de Fiscalización de Entidades Descentralizadas Territorial: Corresponde al porcentaje ordenado en la ley por concepto de cuota de fiscalización a los recursos vigilados por las Contralorías Territoriales en las entidades sujetas a*

<sup>34</sup> Artículo 7° de la Resolución Orgánica nro.8 de 2015 de la AGR

Hacienda Municipal se cubre el 100% del presupuesto de gastos de funcionamiento de la Contraloría, razón por la cual al presupuesto de la Entidad no es posible integrar el valor de las cuotas de Auditaje.

#### **Formato F-02. Cajas menores**

Al momento de efectuar el reporte en el aplicativo SIREL se reportó la información así:

(...)

Durante el desarrollo de la Auditoría, una vez efectuada la confrontación entre los reportes y los soportes se pudo evidenciar que en los ingresos no se incluyó el valor inicial \$1.350.000, correspondiente al desembolso del valor con el cual se constituyó la caja menor durante la vigencia 2016, lo cual al elaborar el ajuste respectivo queda de la siguiente forma:

(...)

Por consiguiente, una vez efectuada la operación aritmética de la resta del total de los ingresos frente al total de los gastos se evidencia que resulta un saldo, el cual corresponde al valor que fue consignado como sobrante de la caja menor, tal como se evidencia a continuación:

La anterior corrección fue efectuada en el aplicativo SIREL, tal como se refleja a continuación:

(...)

No obstante es la primera vez que se pronuncia la AGR con respecto a este formato, ya que siempre se había presentado de la misma forma, por lo que se consideraba que se estaba haciendo de la manera óptima.

#### **Formato F-05. Propiedades, planta y equipo**

Con respecto a este formato, en el desarrollo del trabajo de campo de la auditoría se evidenciaron registros que ameritaban la realización de ajustes, los cuales se procedió a efectuar, tal como se evidencia en el mismo cuerpo del informe preliminar, así: “En trabajo de campo el Formato 5 Propiedades, Planta y Equipo de la rendición de la cuenta, fue objeto de requerimiento ya que en la columna Código Contable se registraron tres elementos con códigos errados; situación que se generó en la etapa de revisión de la cuenta. Por lo detallado anteriormente se generó un requerimiento de corrección del formato para ser ajustado a la realidad”.

#### **Formatos F-20. Entidades Sujetas a Control Fiscal y F-21. Resultados del Ejercicio de Control Fiscal**

control.

Otros: Corresponde a los recursos recibidos por las Contralorías, diferentes a las cuotas de fiscalización, que hayan sido recibido durante la vigencia con la aclaración de que son propiedad de la entidad territorial. Su reporte en este formato se hace a título informativo. Corresponde a la AGR confrontar posteriormente si la Contralorías trasladaron estos recursos a las tesorerías territoriales.”

**Formato F-02. Cajas menores,** La observación se mantiene

Teniendo en cuenta que la Contraloría acepto que el reporte lo realizó de manera errónea y con relación a que la AGR no se había pronunciado en vigencias anteriores, se debe aclarar que independientemente de que haya un pronunciamiento por parte de la AGR, la cuenta debe ser rendida de acuerdo al instructivo y manual de rendición en cumplimiento de la resolución de rendición de cuenta.

**Formato F-05. Propiedades, planta y equipo,** La observación se mantiene

La Contraloría no se pronunció al respecto.

**Formatos F-20. Entidades Sujetas a Control Fiscal y F-21. Resultados del Ejercicio de Control Fiscal,** la observación se mantiene, por lo siguiente:

1. La Contraloría acepta lo afirmado al justificar que “se debió a que la plataforma no permitió el diligenciamiento de la información...”
2. La Contraloría confirma que los presupuestos reportados presentan inconsistencias.
3. Conforme al análisis a los argumentos del escrito de contracción, con ocasión a la información de las instituciones educativas como sujetos de control fiscal, la Contraloría no logra desvirtuar lo observado por la AGR sobre el no reporte de las 21 instituciones educativas.

Por lo anterior, la connotación del hallazgo es de tipo administrativo

Al analizar la cuenta rendida por la Contraloría, sobre la gestión en la vigencia 2016, en la información contenida en los formatos F20 y F21 se evidenciaron inconsistencias e incoherencias en las siguientes situaciones:

- De acuerdo a lo analizado en la cuenta de 2016, se evidencia inconsistencia en la información reportada respecto a los sujetos vigilados, puesto que la CMS no reportó en el formato F 20, sección Entidades, las curadurías como sujetos de control, para un total nueve (9) sujetos vigilados y no de siete (7) como lo informó en la cuenta.
- Del análisis a la cuenta se observa inconsistencia y/o incoherencia en la información presupuestal de la Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha, pues la Contraloría reportó un presupuesto ejecutado de gastos (Formato 20 sección Entidades), por valor de \$2.555.398.000 frente a un presupuesto auditado (Formato 21 sección Gestión entidades), por valor de \$3.630.723.855, lo que genera una diferencia por valor de \$1.075.325.855.
- La Contraloría de Soacha no reportó las 21 Instituciones Educativas de Soacha, como sujetos vigilados por de la Contraloría.

La Contraloría de Soacha no reportó las 21 Instituciones Educativas de Soacha, como sujetos vigilados por de la Contraloría. Respecto de las Curadurías, si bien es cierto No aparecen en el Formato F-20 de Entidades Sujetas a Control Fiscal, se debió a que la plataforma no permitió el diligenciamiento de la información por cuanto en su parte inicial requiere de identificar el valor del presupuesto ejecutado de gastos y de funcionamiento y en el entendido que las Curadurías tan solo reciben expensas que se derivan de la prestación de un servicio público y de una función pública, siendo fondos de naturaleza pública, que materialmente corresponden al concepto de tasas que liquida, recauda y administra el curador urbano, no fue posible cargar su información por cuanto estas no tienen esa clase de presupuesto, generando error asteriscos en rojo sin poder validar la información.

Aunado a lo anterior, como se explicó en la respuesta a la Observación No. 11 las Curadurías por ser entidades de naturaleza jurídica privada las cuales cumplen funciones públicas como lo es la de expedir licencias de urbanismo o construcción y realizan la liquidación del impuesto de delineación urbana entre otras, la auditoría a los recursos se hace desde el punto de vista de dictaminar los estados financieros y no verificar temas presupuestales ya que esta no maneja presupuesto público.

Sin embargo, en el Formato F-21 Resultado del Ejercicio de Control Fiscal en el Subformulario de Gestión en Auditoría a Entidades, se reportaron las Curadurías respecto de toda la información requerida en la cuenta, diligenciando su presupuesto auditado como 0, toda vez que en este formato si nos permitió hacer la alimentación general del mismo, del cual se anexa soporte.

Respecto de la inconsistencia y/o incoherencia en la información presupuestal de la Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha, pues la Contraloría reportó un presupuesto ejecutado de gastos (Formato 20 sección Entidades), por valor de \$2.555.398.000 frente a un presupuesto auditado (Formato 21 sección Gestión entidades), por valor de \$3.630.723.855, lo que genera una

diferencia por valor de \$1.075.325.855, se aclara que: La cuenta fue rendida mediante archivos planos, dicha información se revisó en el momento de la presentación de la cuenta de la vigencia 2016, con extrañeza se observa el cambio en el valor del presupuesto de gastos ya que el valor correcto es \$6.018.352.053.00 y el total apropiado es de \$9.266.274309.79, del mismo modo el valor auditado fue de \$3.630.723.855.

- Con relación a que la Contraloría de Soacha no reportó las 21 Instituciones Educativas de Soacha, como sujetos vigilados por la Contraloría, se da la misma contradicción que se dió en la contradicción a las observaciones 9 y 11 ya expuestas.



#### 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><b>Hallazgo No. 1:</b> (Obs.1). <i>Proceso Presupuestal. Asignación Presupuestal y modificaciones al presupuesto</i></p> <p>Durante la vigencia 2016, el presupuesto de gastos fue modificado en (8) ocasiones a través de dos adiciones y seis traslados presupuestales; la primera realizada el 28 de enero y la última el traslado el 6 de diciembre. Las adiciones representaron una variación del 3.70% mientras los traslados representaron una modificación equivalente al 7.84%.</p> <p>Las modificaciones afectaron los diferentes rubros presupuestales de la siguiente forma: en un total de 46 rubros se presentaron 96 modificaciones (34.38% créditos y 65.63% contracréditos) con las consecuentes situaciones: 8 rubros presentaron un importante grado de variación en términos absolutos y 12 en términos relativos; once rubros fueron acreditados y contracréditados simultáneamente; 12 rubros con alto número de modificaciones (11 rubros con 3 modificaciones, 1 rubro con 4 modificaciones).</p> <p>La variación absoluta afectó principalmente y en su orden los rubros de: (i) positivamente: Honorarios Profesionales; Fondo de pensiones; Compra de Equipos; Capacitación y Bienestar Social y (ii) Negativamente: Fondo de Pensiones; Fondos de Cesantías (Fondo Nacional del Ahorro) y Seguros.</p> <p>Este análisis permite concluir que, para la vigencia 2016, en la Contraloría no se evidenció una aceptable planeación presupuestal a la luz de los principios presupuestales de universalidad y de programación integral contenidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, artículos 15 y 17, respectivamente), que determinan:</p> <p><i>“ARTÍCULO 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3º; L. 225/95, art. 22).</i></p>	<p><b>Condición:</b> A lo largo de la vigencia 2015, el presupuesto de gastos de la Contraloría sufrió serias modificaciones.</p> <p><b>Criterio:</b> artículos 15 y 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996</p> <p><b>Causa:</b> hay dos posibles causas, que la programación presupuestal de la Contraloría se realizó de manera inadecuada o que al momento de ejecutar el presupuesto y a través de los traslados presupuestales no respetó dicha programación.</p> <p><b>Efecto:</b> Debilidad en la conceptualización al momento de realizar la programación presupuestal para la vigencia 2015.</p>	X					

<p><b>ARTÍCULO 17. Programación integral.</b> Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.”</p> <p>Esto significa que la programación presupuestal de la Contraloría para la vigencia 2016, no se realizó de manera técnica para cubrir sus necesidades en pro de cumplir sus fines estatales o que no respetó la programación al momento de ejecutar el presupuesto.</p>							
<p><b>Hallazgo No. 2:</b> (Obs.2). <i>Proceso Presupuestal. Análisis al cumplimiento de las normas de ajuste fiscal.</i></p> <p>El párrafo del artículo 2° de la Ley 1416 dispone que “a partir de la vigencia 2011 los gastos de las Contralorías Municipales y Distritales, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo Distrito o Municipio. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Distrital o Municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo”.</p> <p>Verificada la información y soportes se evidenció lo siguiente:</p> <p style="text-align: center;"><b>Tabla Análisis al cumplimiento de las Normas de Ajuste Fiscal</b></p> <p>(...)          Fuente: papeles de trabajo respuesta de requerimiento trabajo de campo.</p> <p>La tabla anterior permite comprobar que la Contraloría durante la vigencia de 2016, cumplió debidamente con las normas de ajuste fiscal establecidas en el párrafo del artículo 2° de la Ley 1416 de 2010, puesto que conforme a dicha normatividad el límite máximo de gastos de la Contraloría durante la vigencia en estudio fue de \$1.494.250.901 que corresponde a la aplicación del porcentaje mayor que resultó de comparar la inflación proyectada por el Banco de la República para el año 2015 (6.77%) y la proyectada para el año 2016 por la Secretaría de Hacienda del Municipio de (3%), y sus gastos ejecutados durante dicha vigencia fueron de \$1.482.851.136 generando una diferencia de \$11.399.765. Esto significa que la Contraloría hubiera podido ampliar su gasto público en esta última cifra sin exceder</p>	<p><b>Condición:</b> pérdida de oportunidad de tener un gasto mayor</p> <p><b>Criterio:</b> artículo 2° de la Ley 1416 de 2010</p> <p><b>Causa:</b> Posible falta de control y seguimiento a los ICDL.</p> <p><b>Efecto:</b> la Contraloría está perdiendo la oportunidad de invertir en la misma, para fortalecer la eficiencia y eficacia del control fiscal.</p>	<p><b>X</b></p>					

<p>el límite legal de gasto.</p>							
<p><b>Hallazgo No. 3:</b> (Obs.3). <i>Proceso contractual Plan Anual de Adquisiciones-PAA.</i></p> <p>Analizado el Plan Anual de Adquisiciones – vigencia 2016, la Contraloría planteó la necesidad de adelantar un proceso contractual con la siguiente descripción: <i>“Desarrollo programa de capacitación de los funcionarios y sujetos de control en diferentes temas, encaminado al aprendizaje continuo en temas relacionado con el ejercicio de sus funciones”</i>, cuya fecha estimada de inicio del proceso de selección era febrero de 2016, con una duración estimada del contrato de 12 meses, a través de la modalidad de selección de contratación de mínima cuantía y por un valor estimado de la contratación de \$46.330.250.</p> <p>Pese a ello, la Contraloría realizó ocho contratos en la vigencia con cargo al rubro de capacitación, todos por contratación directa, por un total de \$43.718.250, y el pago de inscripciones para la participación a tres congresos de contralores y un foro internacional por valor de \$2.612.000, con cargo al mismo rubro.</p> <p>Lo anterior significa que la Contraloría no respetó lo programado inicialmente al momento de ejecutar el PAA o que la planeación del PAA no se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación. De esta manera se incumplió lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4 e inciso segundo del artículo 7; y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.4.1. e inciso segundo del artículo 2.2.1.1.4.4.</p>	<p><b>Condición:</b> Analizado el Plan Anual de Adquisiciones – vigencia 2016, la Contraloría planteó la necesidad de adelantar un proceso contractual con la siguiente descripción: <i>“Desarrollo programa de capacitación de los funcionarios y sujetos de control en diferentes temas, encaminado al aprendizaje continuo en temas relacionado con el ejercicio de sus funciones”</i>, cuya fecha estimada de inicio del proceso de selección era febrero de 2016, con una duración estimada del contrato de 12 meses, a través de la modalidad de selección de contratación de mínima cuantía y por un valor estimado de la contratación de \$46.330.250.</p> <p>Pese a ello, la Contraloría realizó ocho contratos en la vigencia con cargo al rubro de capacitación, todos por contratación directa, por un total de \$43.718.250, y el pago de inscripciones para la participación a tres congresos de contralores y un foro internacional por valor de \$2.612.000, con cargo al mismo rubro.</p>	<p><b>X</b></p>					

	<p>Lo anterior significa que la Contraloría no respetó lo programado inicialmente al momento de ejecutar el PAA o que la planeación del PAA no se ajustó a las necesidades reales y específicas de contratación de la entidad para desarrollar el programa de capacitación.</p> <p><b>Criterio:</b> De esta manera se incumplió lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4 e inciso segundo del artículo 7; y Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.4.1. e inciso segundo del artículo 2.2.1.1.4.4.</p> <p><b>Causa:</b> Falta de control en la elaboración de los Planes Anuales de Adquisiciones.</p> <p><b>Efecto:</b> La Contratación no satisface las necesidades de la Contraloría.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 4:</b> (Obs.4). <i>Proceso contractual. De la planeación contractual.</i></p> <p>De la evaluación de la muestra de contratos determinada (10 contratos por valor de \$119.804.250, equivalente al 51% y 31% del total de contratos y del valor total de la contratación de la vigencia 2016, respectivamente), se puede concluir que la gestión de la Contraloría Municipal de Soacha presentó falencias frente a las normas que regulan la etapa de planeación contractual respecto de los procesos encaminados a la adquisición de bienes y servicios para la entidad, afectando el cabal cumplimiento del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en especial lo establecido en su numeral 12; del Decreto 1510 de 2013, que en su artículo 20 determinó los estudios y documentos previos de la contratación pública; y del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, tal como se muestra en los casos que se explican a continuación.</p> <p><b>Del soporte técnico y económico del valor estimado del contrato</b></p>	<p><b>Condición:</b> De la evaluación de la muestra de contratos determinada (10 contratos por valor de \$119.804.250, equivalente al 51% y 31% del total de contratos y del valor total de la contratación de la vigencia 2016, respectivamente), se puede concluir que la gestión de la Contraloría Municipal de Soacha presentó falencias frente a las normas que regulan la etapa de planeación contractual respecto de los procesos encaminados a la</p>	<p><b>X</b></p>					

<p>Vistos los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión CMS-001-2016, CMS-011-2016 y CMS-012-2016, se evidenció que el documento de los estudios previos se limitó a enunciar el valor estimado del contrato en cuantía de \$38.500.000, \$6.000.000 y \$9.000.000, respectivamente; se restringió a enunciar que <i>para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la misma entidad, la Resolución 118 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se establecen los perfiles y honorarios para la contratación de prestación de servicios y de apoyo a la gestión con personas naturales en la CMS y de otras entidades como el Municipio de Soacha que han contratado el mismo o similar objeto por valores superiores</i>, pero la Contraloría no presentó el estudio señalado y referido en los estudios previos que le dieran sustento.</p> <p>Se celebró el contrato CMS-010-2016, del seis de abril de 2016, con la firma F&amp;C Consultores, cuyo objeto fue <i>“Prestación de servicios profesionales para capacitar a tres (3) funcionarios de la entidad en el seminario taller ‘control fiscal: claves para su fortalecimiento’.</i>”, en cuyos estudios previos del primero de abril se evidencia que ya estaba seleccionado el contratista, pues se afirma en ellos que <i>“(…) la firma F&amp;C Consultores, el pasado 9 de marzo de 2016, presentó ante esta entidad invitación al siguiente seminario taller ‘CONTROL FISCAL CLAVES PARA SU FORTALECIMIENTO’ en el cual se desarrollará la siguiente temática (…)</i>”; es decir, la necesidad específica de capacitación no la definió la Contraloría, sino el contratista, previamente seleccionado, a través de su oferta, quien determinó que la capacitación ofrecida se centraría en los temas de hallazgos fiscales, auditoría a las normas internacionales de contabilidad pública, técnicas de redacción para auditores, auditoría a la contratación estatal, control fiscal ambiental, responsabilidad fiscal.</p> <p>Si bien algunos de estos temas concuerdan con los planteados como necesidad en el plan institucional de formación y capacitación, dicho plan es posterior a esta contratación, pues surgió solo hasta el seis de mayo de 2016, cuando fue adoptado mediante la Resolución 041. Esta circunstancia confirma que esta contratación nace del ofrecimiento del contratista y no de la necesidad institucional.</p> <p>En este contrato CMS-010-2016 el valor se basó en la invitación realizada por la firma contratista, el documento de los estudios previos se limitó a expresar el valor estimado del contrato por cuantía de \$2.807.250, se restringió a enunciar que <i>“Para establecer el presupuesto oficial se llevó a cabo un análisis con base en el referente histórico de la entidad.”</i></p> <p>Al final de la vigencia, el quince de diciembre, se celebró el contrato CMS-028-</p>	<p>adquisición de bienes y servicios para la entidad, afectando el cabal cumplimiento del principio de economía.</p> <p><b>Criterio:</b> El artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en especial lo establecido en su numeral 12; del Decreto 1510 de 2013, que en su artículo 20 determinó los estudios y documentos previos de la contratación pública; y del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015</p> <p><b>Causa:</b> Falta de control en la Planeación Contractual.</p> <p><b>Efecto:</b> Que la Contratación no satisfaga las necesidades de la Contraloría.</p>						
---	---	--	--	--	--	--	--



<p><i>permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: (...) 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. (...)", circunstancia que afecta el deber de selección objetiva descrito en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en especial lo establecido en su numeral 2, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, cuando determina que "(...) La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.", lo cual es aplicable a todos los contratos estatales independientemente de la modalidad de contratación.</i></p>							
<p><b>Hallazgo No. 5:</b> (Obs.5). <i>Proceso de participación ciudadana. Inconsistencia en la suspensión de términos.</i></p> <p>El párrafo del artículo 14, de la Ley 1755 de 2015 precisa:</p> <p><u><i>Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.</i></u> (Subrayado fuera de texto)</p> <p>Con fundamento en la anterior normativa, de la evaluación de la muestra de requerimientos determinada (15 PQRs, equivalente al 14,02% del universo), se evidenció que en los requerimientos números 1375, 657, 557, 513 y 145, la respuesta ofrecida a los peticionarios no expresa los motivos de la demora ni señala el <i>plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta</i>. La Contraloría se limita a informar a los peticionarios que las solicitudes presentadas por ellos serán incluidas en los procesos de auditoría, no obstante no expresa los motivos de tiempo, modo y lugar, por los cuales decidió suspender los términos, tal como lo establece el párrafo del artículo 14, de la Ley 1755 de 2015.</p>	<p><b>Condición:</b> se evidenció que en algunos requerimientos ciudadanos, la respuesta ofrecida a los peticionarios no expresa los motivos de la demora ni señala el <i>plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta</i>.</p> <p><b>Criterio:</b> El párrafo del artículo 14, de la Ley 1755 de 2015</p> <p><b>Causa:</b> Desconocimiento de la norma</p> <p><b>Efecto:</b> puede conllevar a que la participación activa de los ciudadanos se encuentre inconforme.</p>	<b>X</b>					
<p><b>Hallazgo No. 6:</b> (Obs.6 y 7). <i>Proceso de participación ciudadana. Inconsistencias en la resolución completa y de fondo a la petición y en la "Evaluación y determinación de competencia".</i></p> <p>En cuanto a la resolución completa y de fondo de las peticiones, de la muestra auditada, equivalente al 14,02% del total, se evidenció que la Contraloría Municipal de Soacha, en ocho (8) requerimientos, equivalente al 53,33% de la muestra, no dio resolución completa y de fondo a los derechos de petición y en cinco (5) PQRs,</p>	<p><b>Condición:</b> En cuanto a la resolución completa y de fondo de las peticiones, de la muestra auditada, equivalente al 14,02% del total, se evidenció que la Contraloría Municipal de Soacha, en ocho (8) requerimientos, equivalente</p>	<b>X</b>					

<p>correspondiente al 4.67% del total y al 33.33% de la muestra, no se realizó la adecuada evaluación para la determinación de competencia, pues la Contraloría decide remitir las peticiones de su competencia a otras autoridades. Lo anterior, contraviene lo establecido en el artículo 13, Ley 1755 de 2015 y el literal a) del artículo 70, de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.</p>	<p>al 53.33% de la muestra, no dio resolución completa y de fondo a los derechos de petición y en cinco (5) PQRs, correspondiente al 4.67% del total y al 33.33% de la muestra, no se realizó la adecuada evaluación para la determinación de competencia, pues la Contraloría decide remitir las peticiones de su competencia a otras autoridades.</p> <p><b>Criterio:</b> artículo 13, capítulo I, Título II de la Ley 1755 /2015, y el literal a) del artículo 70, de la Ley Estatutaria 1757 de 2015</p> <p><b>Causa:</b> Posibles falencias en los controles internos e Inobservancia de la norma</p> <p><b>Efecto:</b> puede conllevar a que la participación activa de los ciudadanos se encuentre inconforme.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 7:</b> (Obs.8). <i>Proceso de participación ciudadana. Alianzas estratégicas</i></p> <p>Durante la vigencia 2016, la Contraloría de Soacha no realizó alianzas estratégicas de las que trata el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece:</p> <p><i><b>Artículo 121. Alianzas estratégicas.</b> Las Contralorías Territoriales realizarán alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e 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.</i></p>	<p><b>Condición:</b> Durante la vigencia 2016, la Contraloría de Soacha no realizó alianzas estratégicas</p> <p><b>Criterio:</b> Artículo 121 de la Ley 1474 de 2011</p> <p><b>Causa:</b> Inobservancia de la norma mencionada</p> <p><b>Efecto:</b> no se logra 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</p>	<b>X</b>					



	ejecución						
<p><b>Hallazgo No. 8:</b> (Obs.9). <i>Proceso Auditor. Generalidades de las entidades sujetas a control, puntos de control.</i></p> <p>La Contraloría mediante la rendición de la cuenta informó tener dos puntos de control con un presupuesto a vigilar de \$299.159.211.533, distribuidos en:</p> <p>(...)</p> <p>Partiendo de lo anterior, en el análisis a la información reportada, se observó que la Contraloría no reportó en la cuenta 2016, las Instituciones Educativas de Soacha como entidades sujetas a vigilancia por parte de ella.</p> <p>En razón, se le solicitó a la Contraloría desde la revisión de la cuenta informar nombre de cada una de las Instituciones Educativas, el presupuesto asignado y, si fue objeto de auditoría en la vigencia 2016, el presupuesto auditado. En respuesta, la Contraloría informó que:</p> <p><i>“De conformidad con la Resolución 037 de 2013, se determina los sujetos y puntos de control de la CMS y dentro de su contenido se establece las siguientes consideraciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Que mediante la Resolución No 33052 del 27 de diciembre de 2002, el Ministerio de Educación Nacional le otorgó la administración del sector educativo al municipio de Soacha, certificación a partir de la cual la entidad territorial adquirió la capacidad de dirigir, planificar y administrar directamente el servicio educativo en el municipio en condiciones de calidad, eficiencia y equidad.</i></li> <li>- <i>Que de conformidad con el artículo 61 del Decreto 1860 de 1994 corresponde a la entidad territorial certificada ejercer la inspección y vigilancia del servicio público educativo en su jurisdicción y que el artículo 10 del decreto 907 de 1996, establece que las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales expedirán el reglamento territorial para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia.</i></li> </ul> <p><i>Así las cosas, quien hace control y vigilancia sobre las instituciones educativas es la Secretaria de Educación y Cultura de Soacha, la cual se encuentra como punto de control de la CMS de conformidad con el artículo segundo de la Resolución CMS 037 de 2013.</i></p>	<p><b>Condición:</b> la Contraloría incurre en omisión al no contar las instituciones educativas como sujetos objeto de control fiscal</p> <p><b>Criterio:</b> artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia de 1991</p> <p><b>Causa:</b> inobservancia del mandato legal constitucional</p> <p><b>Efecto:</b> la Contraloría ha dejado de ejercer control fiscal en un 70% del total de sus entes vigilados (30 sujetos), desde la vigencia 2012, momento en el cual ya presentaría la caducidad de la acción fiscal ante una eventual irregularidad en el manejo de los recursos públicos.</p>	<b>X</b>					

<p>A su vez, el párrafo de este artículo segundo señala 'La Contraloría Municipal ejercerá control fiscal sobre las instituciones educativas oficiales a través de los diferentes ejercicios que realice este órgano de control al PUNTO DE CONTROL – Secretaría de Educación y Cultura de municipio de Soacha'.</p> <p>Con base en lo anterior, se relaciona la información solicitada así:          (...)"</p> <p>El análisis a la respuesta dada permite concluir que la Contraloría incurre en omisión al no contar las instituciones educativas como sujetos objeto de control fiscal, pues es esta la autoridad competente para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de conformidad a lo consagrado en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia de 1991, y no la Secretaría de Educación y Cultura de Soacha, como lo alude en su respuesta.</p>							
<p><b>Hallazgo No. 9:</b> (Obs.10). <i>Proceso Auditor. Análisis a la rendición y revisión de cuentas</i></p> <p>El marco normativo que regula la actividad de rendición y revisión de cuentas de la Contraloría Municipal de Soacha durante la vigencia 2016 estuvo regulada mediante la Resolución CMS No.011 del 01 de febrero de 2013<sup>35</sup>, hasta el 20 de junio de 2016, fecha en la cual fue derogada por la Resolución CMS No.058 de 2016<sup>36</sup>. Para el efecto, se determinó la periodicidad en la presentación de la información por parte de sus sujetos vigilados<sup>37</sup>, así:</p> <p><b>Tabla 38. Nro. de cuentas por entidades solicitadas por parte de la Contraloría – Vig.2016</b>          (...)</p> <p>Entonces se tiene que, conforme a lo rendido en la cuenta 2016, durante el periodo fiscal a la Contraloría le tuvieron que reportar 162 cuentas de nueve (9) sujetos vigilados (18 cuentas por sujeto), así:</p>	<p><b>Condición:</b> el rezago que se viene presentando año tras año en la revisión de cuentas es bastante elevado, puesto que para la vigencia 2017 es de 153 cuentas pendientes de revisión solo de la vigencia 2016, ello sin contar las cuentas de las 21 Instituciones Educativas de Soacha.</p> <p><b>Criterio:</b> Falta de oportunidad en el cumplimiento del deber constitucional consagrado en el artículo 268, numeral 2 de la Constitución Política, de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y</p>	<p><b>X</b></p>					

<sup>35</sup> Resolución 011 de 2013 "por la cual se reglamenta la rendición de cuentas de sistema integral de auditoría –SIA-, su revisión, se unifica la información que deben presentar los sujetos de control a la Contraloría Municipal de Soacha y se dictan otras disposiciones"

<sup>36</sup> Resolución CMS No.058 de 2016 "Por la cual se reglamenta la rendición de la cuenta e informes, su revisión, se unifica la información que deben presentar los sujetos de control a la Contraloría Municipal de Soacha y se dictan otras disposiciones"

<sup>37</sup> Artículo 13 de la Resolución No. 011 del 01 de febrero de 2013 y artículo 13 de la Resolución CMS No. 058 del 20 de junio de 2016.

<p><b>Tabla 39. Análisis revisión cuentas recibidas en la vigencia 2016</b>                  (...)</p> <p>Con base en lo anterior, se evidencia que para el periodo fiscal, la Contraloría presenta un rezago de cuentas por revisar de la vigencia 2016; esto es, de 162 cuentas que debió recibir en el 2016, solo revisó nueve (9) cuentas, es decir el 5,56%, quedando pendientes de revisión 153, equivalente al 94,44%.</p> <p>Lo anterior permite concluir que la Contraloría viene presentando un rezago importante en la revisión de cuentas, que para la vigencia 2017 es de 153 cuentas pendientes de revisión de la vigencia 2016, ello sin contar las cuentas de las 21 Instituciones Educativas de Soacha, incumpliendo de esta forma la oportunidad en el deber constitucional consagrado en el artículo 268, numeral 2 de la Constitución Política, de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.</p> <p>Así las cosas, con base en el análisis precedente se concluye que cada entidad vigilada por la CMS reporta 18 cuentas al año, de las cuales solamente se revisa a lo sumo una y esta circunstancia es la que genera el rezago año tras año.</p>	<p>determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.</p> <p><b>Causa:</b> Aplicabilidad de procedimientos o normas internas inadecuadas</p> <p><b>Efecto:</b> La Contraloría respecto de su deber legal de revisar y fenecer las cuentas de sus sujetos vigilados de acuerdo a su procedimiento interno, no estaría ejerciendo el control fiscal en forma oportuna puesto que cualquier pronunciamiento sobre la gestión fiscal del ente vigilado se estaría emitiendo tres o cuatro años después de los hechos, momento en el cual ya está cercana la caducidad de la acción fiscal ante una eventual irregularidad en el manejo de los recursos públicos.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 10:</b> (Obs.11). <i>Proceso Auditor. Análisis a la rendición y revisión de cuentas</i></p> <p><u>Análisis de la cobertura del control fiscal por entidad</u></p> <p>Conforme a lo reportado, se observó que para la vigencia 2016 la Contraloría ejecutó nueve (9) auditorías, así:</p> <p>(...)</p> <p>En la anterior tabla se observa que la Contraloría de Soacha ejecutó nueve (9) auditorías a 9 entidades, 7 sujetos que equivalen al 100% del total de sujetos</p>	<p><b>Condición:</b> a través del Plan General de auditorías –PGA-definitivo, establecido para el periodo 2016, la Contraloría Municipal de Soacha de 30 entidades vigiladas, programó la ejecución de nueve (9) auditorías a nueve (9) entidades (7 sujetos y 2 puntos de control), con modalidades de auditoría regular.</p>	<b>X</b>					

<p>vigilados y 2 puntos que equivalen a un 8,70% del total de los puntos de control, lo que significa que dejó de auditar durante la vigencia 2015 a 21 puntos, equivalentes a un 91,30% del total de los puntos sujetos a control fiscal por parte de la Contraloría.</p> <p><u>Análisis de la cobertura del control fiscal por presupuesto</u></p> <p>Conforme al Plan General de Auditorías, establecido para el periodo 2016, la Contraloría Municipal de Soacha ejecutó 9 auditorías a sus entidades vigiladas (7 auditorías a sujetos y 2 a puntos de control), con un presupuesto auditado de \$43.016.365.498, así:</p> <p>(...)</p> <p>Del total del presupuesto ejecutado de gastos de las entidades vigiladas por parte de la Contraloría de Soacha (\$419.189.364.292), la Contraloría auditó durante la vigencia 2016 un presupuesto de \$43.016.365.498, así: de los sujetos vigilados auditó \$37.455.618.646, equivalente a un 32.86% del total, y en puntos de control vigiló \$5.560.746.852, equivalente a un 1,82% del total del presupuesto ejecutado de gastos de éstos, lo que demuestra una baja cobertura del control fiscal en presupuesto, pues dejó de auditar el 89,74% (\$376.172.998.794).</p> <p>Esto significa que la cobertura del proceso auditor de la Contraloría de Soacha para la vigencia 2016, tanto en entidades como en presupuesto fue bastante baja, puesto que dejó de auditar el 70,00% del total de las entidades sujetas a vigilancia por parte de la contraloría, es decir, de 30 entidades dejó de auditar 21 puntos de control, y el 89.74% del total del presupuesto de gastos; lo que significa que, en promedio, cada entidad sujeta a la vigilancia de la Contraloría es auditada poco más de cada 3 años, situación que afecta el cumplimiento de los principios de <i>eficacia, economía y celeridad</i> de la función administrativa contenidos en la Ley 1437 de 2011, artículo 3, numerales 11, 12 y 13, en lo que respecta a la vigilancia de la gestión fiscal a cargo de esta Contraloría, que establecen:</p> <p>“ 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.</p> <p>12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos,</p>	<p>Teniendo en cuenta la totalidad de los entes vigilados de la Contraloría, siete (7) sujetos y 23 puntos de control, la cobertura total programada en el PGA 2016 fue de 30.00%, al programar auditar nueve (9) entidades de un total de 30, y en presupuesto a auditar fue del 10.26%</p> <p>Esto significa que la cobertura del proceso auditor de la Contraloría de Soacha para la vigencia 2016 fue bastante baja, dado que en promedio, cada entidad sujeta a la vigilancia de la Contraloría sería auditada poco más de cada 3 años.</p> <p><b>Criterio:</b> Los principios de eficacia, economía y celeridad de la función administrativa contenidos en la Ley 1437 de 2011, artículo 3, numerales 11, 12 y 13, en lo que respecta a la vigilancia de la gestión fiscal a cargo de esta Contraloría.</p> <p><b>Causa:</b> La Contraloría incurre en omisión al no contar las 21 Instituciones educativas del Municipio de Soacha como entidades sujetas a control fiscal por parte de la Contraloría Municipal de Soacha</p> <p><b>Efecto:</b> Aumenta el riesgo de corrupción o del mal manejo del recurso público, como</p>						
---	--	--	--	--	--	--	--

<p>procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.          13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”.</p>	<p>quiera que un número de entidades, tanto del presupuesto público del municipio como de entidades, no está siendo vigilado en oportunidad por parte de la Contraloría.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 11:</b> (Obs.12). <i>Proceso Auditor. Análisis de los hallazgos de auditoría.</i></p> <p>Conforme al análisis de los hallazgos determinados en los informes de auditoría vigencia 2016, tanto del informe preliminar como del informe definitivo, de la muestra que fuera objeto de auditoría se observó lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>En el análisis a la determinación de los hallazgos de auditoría, se observó que existen debilidades al momento de fundamentarlos, pues carecen de contundencia, no siempre se reflejan claramente sus elementos, como son: criterio, condición, causa y efecto. Es así como de la muestra objeto de auditoría, de un total de 119 hallazgos determinados en los informes preliminares tan solo 98 quedaron en firme, es decir que 21 hallazgos tuvieron que ser retirados. Ello sin contar los hallazgos con más de una connotación, que al ser controvertidos conllevó a que fueran retiradas todas o algunas de sus tipificaciones, pues la situación encontrada no incidía en una falta disciplinaria, fiscal, penal o sancionatoria.</p> <p>Ello se debe a que en algunos casos la condición no es clara o no se encuentra ajustada al criterio; en otros el criterio de auditoría no es claro o no está definida la norma transgredida; como también se observó debilidad en el análisis al determinar la posible causa y el efecto del hallazgo.</p> <p>En general, las observaciones y posteriores hallazgos contenidos en los informes de auditoría no cumplen adecuadamente con los elementos característicos y requisitos con que debe contar un hallazgo, que se encuentran descritos en la <i>Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha</i> (página 48), circunstancia que afecta la calidad y la eficacia del proceso auditor.</p> <p>Lo antes descrito se puede corroborar mediante los casos que se describen a manera de ejemplo en el Anexo nro.1 de este informe (<i>Debilidades en la configuración de los hallazgos de auditoría</i>).</p>	<p><b>Condición:</b> Respecto a la determinación de los hallazgos, el equipo auditor presenta debilidades al momento de fundamentar las observaciones de auditoría, puesto que de los procesos auditores analizados se evidencio que de un 100% de las observaciones de auditoría, el 17.65% tuvieron que ser retirados.</p> <p><b>Criterio:</b> los elementos característicos y requisitos con que debe contar un hallazgo, que se encuentran descritos en la Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha (página 48).</p> <p><b>Causa:</b> Falta de claridad en el fundamento de los hallazgos</p> <p><b>Efecto:</b> Al determinar los procedimientos o normas inadecuadas, inexistentes, obsoletas o poco prácticas, produce que los hallazgos carezcan de fundamento.</p>	<p><b>X</b></p>					

<p><b>Hallazgo No. 12:</b> (Obs.13). <i>Proceso Auditor. Análisis a la tipificación de los hallazgos de auditoría</i></p> <p>De la evaluación de la muestra que fuera objeto de auditoría, con ocasión a la tipificación de los hallazgos administrativos se observó lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>De la tabla anterior se desprende que, de un total de hallazgos determinados en el informe de auditoría, 119 en el preliminar y 98 en el definitivo, solo 105 y 88, respectivamente, fueron configurados como administrativos, lo que contraviene la <i>Guía para el proceso auditor de la Contraloría Municipal de Soacha</i>, numeral 4.6.1., que determina:</p> <p><i>“(...) Todos los hallazgos determinados por la Contraloría Municipal de Soacha, son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales, penales, disciplinarios o de otra índole y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto).”</i></p>	<p><b>Condición:</b> la Contraloría de Soacha no está dando cabal cumplimiento al numeral 4.6.- <i>Determinar los hallazgos</i>, de la guía de auditoría de la Contraloría en lo referente a la configuración de los hallazgos administrativos; pues de un total de hallazgos determinados en el informe de auditoría, tanto preliminar 119 como el definitivo 98, solo 105 y 88 fueron configurados como administrativos, incumpliendo de esta manera su misma norma, mediante la cual estableció que todos los hallazgos determinados son administrativos</p> <p><b>Criterio:</b> no se está dando cabal cumplimiento al numeral 4.6.- <i>Determinar los hallazgos</i>, de la guía de auditoría de la Contraloría en lo referente a la configuración de los hallazgos administrativos.</p> <p><b>Causa:</b> Inobservancia de la norma</p> <p><b>Efecto:</b> Conforme al análisis de los argumentos de contracción, existen dos posibles causas, tales como: i) fallas en los controles y la supervisión previa que debe realizar la Contraloría sobre los informes de auditoría o ii) falta de claridad en la norma que regula el proceso auditor de la Contraloría.</p>	<p><b>X</b></p>						
<p><b>Hallazgo No. 13:</b> (Obs.14). <i>Proceso de indagaciones preliminares. Análisis de</i></p>	<p><b>Condición:</b> Confrontada la</p>	<p><b>X</b></p>		<p><b>X</b></p>				

<p><b>términos en la indagación preliminar.</b></p> <p>Confrontada la fecha de apertura de la indagación preliminar con la fecha del auto de cierre de la misma, se encuentra que el total de las nueve indagaciones reportadas se tramitaron excediendo el término legal de 6 meses de que trata el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, el cual determina que “(...) <i>podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. (...)</i>” – negrilla fuera del texto, situación que afecta el cabal cumplimiento del principio de celeridad contemplado en el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.</p>	<p>fecha de apertura de la indagación preliminar con la fecha del auto de cierre de la misma, se encuentra que el total de las nueve indagaciones reportadas se tramitaron excediendo el término legal de 6 meses de que trata el artículo 39 de la Ley 610 de 2000 .</p> <p><b>Criterio:</b> El artículo 39 de la Ley 610 de 2000 y lo contemplado en el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.</p> <p><b>Causa:</b> falta de mecanismos de control y seguimiento oportunos en el trámite del proceso.</p> <p><b>Efecto:</b> No tramitarse dentro de los términos legales que establece el artículo 39 de la Ley 610 de 2000.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 14:</b> (Obs.15). <i>Proceso de responsabilidad fiscal. Riesgo de prescripción.</i></p> <p>Se concluye que 36 procesos, que representan el 92,31% del total de procesos ordinarios, cuya cuantía asciende a \$25.019.358.924, equivalente al 98,97% del valor total del presunto detrimento patrimonial del Municipio investigado por este procedimiento, estuvo durante la vigencia en riesgo de prescripción al superar en su trámite los 3 años, a pesar que algunos de ellos fueron terminados antes de llegar al límite del término legal de 5 años – artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Los once procesos de 2011 se decidieron meses o días antes de la prescripción, un fallo con responsabilidad fiscal y diez archivos por no mérito.</p> <p>(...) de los 26 procesos ordinarios que aún no cuentan con auto de imputación o archivo, es decir, que todavía se encuentran en su etapa de inicio, 23 procesos, equivalentes al 88,46%, por \$8.122.420.827, que representan el 96,90% de la cuantía, llevan más de 3 años en trámite sin que se llegue a su imputación o archivo, situando dichos procesos en un alto riesgo de prescripción al haberse</p>	<p><b>Condición:</b> Se concluye que 36 procesos, que representan el 92,31% del total de procesos ordinarios, cuya cuantía asciende a \$25.019.358.924, equivalente al 98,97% del valor total del presunto detrimento patrimonial del Municipio investigado por este procedimiento, estuvo durante la vigencia en riesgo de prescripción al superar en su trámite los 3 años, a pesar que algunos de ellos fueron terminados antes de llegar al límite del término legal de 5</p>	<p><b>X</b></p>					

<p>agotado ya más del 60% del tiempo máximo otorgado por la ley para adelantar y culminar los procesos.</p> <p>Como se aprecia, 22 de estos procesos, iniciados en el 2012, próximos a prescribir en la vigencia 2017, sin contar siquiera con la imputación, por el paso del tiempo ya no tendrán posibilidad de determinarse en ellos la responsabilidad fiscal, culminando probablemente en archivo por no mérito para no finalizarlos por prescripción, provocando de esta manera la imposibilidad de recuperación del daño fiscal sufrido, tal como sucedió con los de 2011 ya analizados.</p> <p>En cuanto a los 33 procesos verbales, existe riesgo de prescripción en dos de ellos para la vigencia analizada por valor de \$13.632.800.</p>	<p>años – artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Los once procesos de 2011 se decidieron meses o días antes de la prescripción, un fallo con responsabilidad fiscal y diez archivos por no mérito.</p> <p><b>Criterio:</b> El artículo 9 de la Ley 610 de 2000.</p> <p><b>Causa:</b> falta de mecanismos de control y seguimiento oportunos en el trámite del proceso.</p> <p><b>Efecto:</b> No cumplir con el objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 15:</b> (Obs.16). <i>Proceso de responsabilidad fiscal. Resultado del proceso de responsabilidad fiscal.</i></p> <p>Del total de procesos ordinarios (39), la mayoría se encuentra en trámite dentro de la etapa probatoria inicial antes de imputación o archivo (66,67% de los procesos y 33,16% de la cuantía); con archivo ejecutoriado por no mérito el 30,77% de los procesos, equivalentes al 66,72% de la cuantía; no hubo archivos por caducidad o prescripción o por pago; no hubo fallos sin responsabilidad fiscal; y solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, equivalente al 0,13% de la cuantía.</p> <p>En cuanto a los procesos verbales, se destaca principalmente que el 48,48% de ellos, equivalente al 24,46% de la cuantía total de verbales, estaban en trámite con imputación y previo a la audiencia de descargos; el 24,24% de procesos, equivalente al 73,76% de la cuantía total, terminaron con fallo sin responsabilidad; solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado, equivalente al 0,20% de la cuantía total; y un archivo por pago que representa el 0,01% de la cuantía total de verbales.</p>	<p><b>Condición:</b> Del total de procesos ordinarios (39), la mayoría se encuentra en trámite dentro de la etapa probatoria inicial antes de imputación o archivo (66,67% de los procesos y 33,16% de la cuantía); con archivo ejecutoriado por no mérito el 30,77% de los procesos, equivalentes al 66,72% de la cuantía; no hubo archivos por caducidad o prescripción o por pago; no hubo fallos sin responsabilidad fiscal; y solo hubo un fallo con responsabilidad fiscal</p>	X					



<p>Teniendo en cuenta las cifras tanto de procesos ordinarios como verbales, se puede concluir que por cada \$10.000, de detrimento del patrimonio público que investiga la Contraloría Municipal de Soacha, solo existe la expectativa de alcanzar una recuperación máxima de \$13.</p> <p>La situación descrita riñe con los principios constitucionales de economía, eficiencia, celeridad y principalmente con el de eficacia y el objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.</p>	<p>ejecutoriado, equivalente al 0,13% de la cuantía</p> <p><b>Criterio:</b> Artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 610 de 2000</p> <p><b>Causa:</b> falta de mecanismos de control y seguimiento oportunos en el trámite del proceso.</p> <p><b>Efecto:</b> No cumplir con el objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 16:</b> (Obs.17). <i>Proceso administrativo sancionatorio. Caducidad de la facultad sancionatoria.</i></p> <p>De acuerdo con lo reportado por la Contraloría, se observó que en el proceso administrativo sancionatorio 005-2014 reportado en la cuenta de 2016, transcurrieron más de tres años a partir de la fecha de los hechos – 19/11/2013, sin que se hubiera expedido y notificado la correspondiente decisión. De manera posterior, el 01/12/2016 se expidió la decisión de archivo del proceso, la cual se notificó el 02/12/2016. De esta forma se configuró para ese caso el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, como quiera que se superó el término legal de tres años de que trata el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 (vigente a partir del 02/07/2012), que establece:</p> <p><b>“ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA.</b> <i>Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos,</i></p>	<p><b>Condición:</b> De acuerdo con lo reportado por la Contraloría, se observó que en el proceso administrativo sancionatorio 005-2014 reportado en la cuenta de 2016, transcurrieron más de tres años a partir de la fecha de los hechos – 19/11/2013, sin que se hubiera expedido y notificado la correspondiente decisión. De manera posterior, el 01/12/2016 se expidió la decisión de archivo del proceso, la cual se notificó el 02/12/2016. De esta forma se configuró para ese caso el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, como quiera que se superó el</p>	<p><b>X</b></p>					

<p>so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.”</p>	<p>término legal de tres años de que trata el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 (vigente a partir del 02/07/2012).</p>							
<p><b>Hallazgo No. 17:</b> (Obs.18). <i>Proceso a de jurisdicción coactiva. Cartera de difícil recaudo</i></p> <p>A 31 de diciembre de 2016, el 91,67% de los procesos y el 99,68% del monto de la cartera supera los tres años en el trámite de cobro, situación que la convierte en una cartera de difícil recaudo, donde la mayor concentración está en procesos entre 5 y 6 años en su trámite con el 81,49% del valor; a su vez en los últimos tres años solo hay un proceso cuya cuantía solo representa el 0,32% de la cartera. La anterior situación afecta el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.</p>	<p><b>Criterio:</b> El artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.</p> <p><b>Causa:</b> falta de mecanismos de control y seguimiento oportunos en el trámite del proceso.</p> <p><b>Efecto:</b> No lograr que el proceso surta su trámite dentro de los términos legales.</p> <p><b>Condición:</b> A 31 de diciembre de 2016, el 91,67% de los procesos y el 99,68% del monto de la cartera supera los tres años en el trámite de cobro, situación que la convierte en una cartera de difícil recaudo, donde la mayor concentración está en procesos entre 5 y 6 años en su trámite con el 81,49% del valor; a su vez en los últimos tres años solo hay un proceso cuya cuantía solo representa el 0,32% de la cartera. La anterior situación afecta el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al</p>	<p>X</p>						

	<p>patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 18:</b> (Obs.19). <i>Proceso a de jurisdicción coactiva. Resultados del cobro coactivo.</i></p> <p>Del total de la cartera de los doce procesos coactivos tramitados durante la vigencia 2016, se ha recaudado un monto de \$22.393.964, equivalente al 4,67% del total, de donde el 0% se ha recuperado por el remate de bienes, el 0% por ejecución de garantías, el 0,58% por acuerdos de pago y el 4,09% por pago voluntario. Durante la vigencia 2016, no hubo recuperación de cartera, ni parcial ni total.</p> <p>Respecto de la cartera más antigua (11 procesos con más de 3 años por cuantía de \$478.031.852, que representa el 99,68% del total), se han recaudado \$22.393.964, que equivalen al 4,68% de esa cartera antigua y al 4,67% del total de la cartera. Esto significa que de la cartera antigua, a 31 de diciembre de 2016, continuó pendiente de recuperación la suma de \$455.637.888, que representa el 95,32% del total de esa cartera.</p> <p>De igual forma, a 31 de diciembre de 2016, quedó pendiente la recuperación de \$457.182.279, suma equivalente al 95,33% del total de la cartera gestionada durante esa vigencia, lo que sumado al anterior análisis evidencia unos resultados deficientes del proceso coactivo adelantado por la Contraloría.</p>	<p><b>Condición:</b> Del total de la cartera de los doce procesos coactivos tramitados durante la vigencia 2016, se ha recaudado un monto de \$22.393.964, equivalente al 4,67% del total, de donde el 0% se ha recuperado por el remate de bienes, el 0% por ejecución de garantías, el 0,58% por acuerdos de pago y el 4,09% por pago voluntario. Durante la vigencia 2016, no hubo recuperación de cartera, ni parcial ni total.</p> <p><b>Criterio:</b> Artículo 4 de la Ley 610 de 2000.</p> <p><b>Causa:</b> falta de mecanismos de control y seguimiento oportunos en el cobro coactivo.</p> <p><b>Efecto:</b> No lograr la</p>	<p><b>X</b></p>					

<p>La anterior situación afecta el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de la responsabilidad fiscal, cual es obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 610 de 2000.</p>	<p>recuperación de los recursos del Estado producto de detrimentos patrimoniales a través del proceso coactivo.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 19:</b> (Obs.20). <i>Proceso Talento Humano. Incorporación de servidores públicos en la planta de personal.</i></p> <p>Se evidenció que los cinco profesionales universitarios adscritos al Despacho del Contralor fueron vinculados mediante la figura de Libre Nombramiento y Remoción.</p> <p>La Ley 909 de 2004 indica que <i>"Los empleos de Libre Nombramiento y Remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley."</i></p> <p>a) <i>Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices...</i></p> <p>b) <i>Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos...</i></p> <p>c) <i>Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado...</i></p> <p>d) <i>Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.</i></p> <p>e) <i>Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las</i></p>	<p><b>Condición:</b> Se evidenció que los cinco profesionales universitarios adscritos al Despacho del Contralor fueron vinculados mediante la figura de Libre Nombramiento y Remoción.</p> <p>La Ley 909 de 2004 indica que <i>"Los empleos de Libre Nombramiento y Remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley."</i></p> <p><b>Criterio:</b> Ley 909 de 2004, sentencias T-147/13 y C-514/94.</p> <p><b>Causa:</b> Inobservancia de la norma</p>	<p><b>X</b></p>					

<p><i>Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;</i>  <i>f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.</i></p> <p>Características anteriores que no cumplen los cinco (5) funcionarios incorporados a la planta y vinculados a la Entidad con la Naturaleza del empleo mencionado anteriormente.</p> <p>Las sentencias T-147/13 y C-514/94 al respecto expresan lo siguiente:</p> <p><i>"En lo concerniente a los cargos de libre nombramiento y remoción debe recordarse que son una excepción dentro de la provisión de empleos, pues "no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el <b>catálogo de funciones</b> del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades."</i> (La negrilla es nuestra).</p>	<p><b>Efecto:</b> Afectación de la labor misional, por la inestabilidad laboral de los funcionarios, debido a las vinculaciones por libre nombramiento y remoción a voluntad de los contralores de turno.</p>						
<p><b>Hallazgo No. 20:</b> (Obs.22). <i>Seguimiento al plan de mejoramiento</i></p> <p>Se evidenció que la Contraloría le dio cumplimiento a nueve de las once acciones correctivas propuestas, quedando pendientes dos, que de acuerdo al cronograma se encontraban vencidas a la fecha de finalización de la visita de la presente auditoría – 24/03/2017, para un cumplimiento del plan de mejoramiento del 77,78% respecto de las acciones vencidas y un avance a esa fecha del 81,82%.</p> <p>Las acciones vencidas y pendientes de ejecución corresponden a los hallazgos de proceso de participación ciudadana identificado en el plan de mejoramiento con el nro. 4, y de proceso auditor identificado en el plan de mejoramiento con el nro. 7, con las siguientes observaciones:</p> <p><b>Hallazgo nro. 4</b> Proceso Participación Ciudadana. <i>Alianzas estratégicas</i></p> <p>Del seguimiento al plan de mejoramiento vigente suscrito por la Contraloría, para</p>	<p><b>Condición:</b> se evidenció que la Contraloría le dio cumplimiento a nueve de las once acciones correctivas propuestas, quedando pendientes dos, que de acuerdo al cronograma se encontraban vencidas a la fecha de finalización de la visita de la presente auditoría – 24/03/2017, para un cumplimiento del plan de mejoramiento del 77,78% respecto de las acciones vencidas y un avance a esa fecha del 81,82%</p>	<b>X</b>					

<p>superar la causa de los hallazgo nro.4, definido en el informe de auditoría anterior (vigencia 2015 PGA 2016), con relación a la no realización de alianzas estratégicas durante la vigencia 2015, de que trata el artículo 121 de la Ley 1474 de 2011, se evidenció que la Contraloría realizó un “convenio de cooperación interinstitucional número 004 celebrado entre la Contraloría Municipal de Soacha y la Contraloría de Bogotá, D.C”, el día 20 de enero de 2017 cuyo actividad numero 4 contenida en el objeto<sup>38</sup> acordó “4. Capacitar y conformar equipos especializados de veedores ciudadanos.”</p> <p>Sin embargo, dicho convenio no subsana aun la observación, por cuanto la acción correctiva propuesta tenía como plazo máximo de ejecución determinado por la misma Contraloría diciembre de 2016, y dicho convenio de cooperación fue firmado el día 20 de enero de 2017, y a la fecha del cierre de esta auditoría (24/03/2017) aún no había iniciado su ejecución (Ver acápite nro. 2.5.2.1. Alianzas estratégicas).</p> <p><b>Observación No.7</b> Proceso auditor. <i>Debilidades en la configuración de hallazgos</i></p> <p>Del análisis al cumplimiento de la acción propuesta por parte de la Contraloría, para superar la causa del hallazgo nro.7, y cuyo plazo máximo de ejecución lo determinó para el 31/12/2016, permite concluir que a la fecha de esta auditoría (24/03/2017), aun no se subsana la observación, pues como se evidenció en el acápite nro. 2.6.6.1. <i>Análisis de los hallazgos de Auditoría</i> de este informe, en general persisten debilidades en la configuración de las observaciones y posteriores hallazgos contenidos en los informes de auditoría, en lo que se refiere a los elementos del hallazgo, en algunos casos la condición no es clara o no encuentra ajustada al criterio; en otros el criterio de auditoría no es claro o no está definida la norma transgredida; como también se observó debilidad en el análisis al determinar la posible causa y el efecto del hallazgo.</p> <p>Lo que permite concluir que la Contraloría no ha identificado plenamente la causa que permita superar el hallazgo o la acción correctiva propuesta no es la efectiva.</p>	<p><b>Criterio:</b> Incumplimiento de las acciones propuestas en el plan de mejoramiento suscrito por la Contraloría con la AGR</p> <p><b>Causa:</b> existen dos posibles causas, o no se ha identificado plenamente la causa que permita superar el hallazgo o la acción correctiva propuesta no es la efectiva</p> <p><b>Efecto:</b> Al no identificar la causa o proponer una acción efectiva es posible que la ocurrencia de un hecho se repita.</p>						
---	--	--	--	--	--	--	--

<sup>38</sup> “El presente Convenio tiene por objeto establecer una cooperación técnica académica e investigativa entre la CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA y la CONTRALORIA DE BOGOTÁ, D.C., respetando lo dispuesto en la legalización nacional en materia de manejo de la información, para el desarrollo principal de las siguientes actividades, sin perjuicio de las demás que pueden ser inherentes al objeto: 1. Programas de visita, formación y capacitación del recurso humano 2. Proyectos de asesoría y asistencia técnica. 3. Investigaciones y estudios sobre distintos aspectos de la problemática en materia de control, auditoría, talento humano, asuntos de gobierno público, entre otros. 4. Capacitar y conformar equipos especializados de veedores ciudadanos. 5. Intercambio de formación técnica y académica.”

<p><b>Hallazgo No. 21:</b> (Obs.23). Inconsistencias en la rendición de la cuenta.</p> <p>En atención a lo establecido en la Resolución Orgánica 008 del 30 de octubre de 2015 de la Auditoría General de la República (modificada parcialmente por las Resoluciones Orgánicas 003 y 005 de 2016), a continuación se muestran algunas diferencias y/o inconsistencias encontradas en la información reportada por la Contraloría en la cuenta rendida de la vigencia 2016.</p> <p style="text-align: center;"><b>Formato F-06. Transferencias y recaudos</b></p> <p>La Contraloría Municipal de Soacha reporto la información de la ejecución presupuestal de la vigencia 2016, sin discriminar el valor correspondiente a las cuotas de auditaje, el cual debió ser incluido en el ítem denominado “Cuotas de Fiscalización de Entidades Descentralizadas Territorial”, como se detalla a continuación:</p> <p style="text-align: center;"><b>Tabla Detalle de cobro de las cuotas de Auditaje Vigencia 2016</b></p> <table border="1" data-bbox="222 734 1115 922"> <thead> <tr> <th>Entidad</th> <th>Cuota Auditaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Instituto Municipal Para la creación y el deporte de Soacha</td> <td>420.068</td> </tr> <tr> <td>Empresa de Salud de Soacha E.S.E</td> <td>19.410.872</td> </tr> <tr> <td>Curaduría Urbana No 1 Soacha</td> <td>412.543</td> </tr> <tr> <td>Curaduría Urbana No 2 Soacha</td> <td>1.749.156</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>21.992.639</b></td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Respuesta requerimiento trabajo de campo.</p> <p style="text-align: center;"><b>Formato F-02. Cajas menores</b></p> <p>En trabajo de campo el Formato 2 Cajas Menores de la rendición de la cuenta, fue objeto de requerimiento ya que el valor registrado en la columna Total Ingresos no correspondía al total de reembolsos generados durante la vigencia; situación que fue evidenciada en el desarrollo de la auditoría. Por lo anterior se solicitó el respectivo ajuste en la rendición de la cuenta, generado como corrección del formato, trazabilidad que se encuentra en el aplicativo SIA Misional (SIREL).</p> <p style="text-align: center;"><b>Formato F-05. Propiedades, planta y equipo</b></p> <p>En trabajo de campo el Formato 5 Propiedades, Planta y Equipo de la rendición de la cuenta, fue objeto de requerimiento ya que en la columna Código Contable se registraron tres elementos con códigos errados; situación que se generó en la etapa de revisión de la cuenta. Por lo detallado anteriormente se generó un</p>	Entidad	Cuota Auditaje	Instituto Municipal Para la creación y el deporte de Soacha	420.068	Empresa de Salud de Soacha E.S.E	19.410.872	Curaduría Urbana No 1 Soacha	412.543	Curaduría Urbana No 2 Soacha	1.749.156	<b>Total</b>	<b>21.992.639</b>	<p><b>Condición:</b> A través de la revisión de la cuenta rendida por la Contraloría Municipal de Soacha correspondiente a la vigencia 2016, se determinaron las siguientes inconsistencias que quedaron plasmadas en el informe definitivo de auditoría comunicado a la entidad en sus capítulos 2.17 – <b>INCONSISTENCIAS EN LA RENDICIÓN DE CUENTA.</b></p> <p><b>Criterio:</b> Resolución Orgánica N°08 de 2015 de la Auditoría General de la Republica.</p> <p><b>Causa:</b> Fallas en los controles y la supervisión previa que debe realizar la Contraloría sobre la información que debe rendir a la AGR.</p> <p><b>Efecto:</b> La información rendida en la cuenta no fue confiable para el proceso Auditor.</p>	<p><b>X</b></p>					
Entidad	Cuota Auditaje																		
Instituto Municipal Para la creación y el deporte de Soacha	420.068																		
Empresa de Salud de Soacha E.S.E	19.410.872																		
Curaduría Urbana No 1 Soacha	412.543																		
Curaduría Urbana No 2 Soacha	1.749.156																		
<b>Total</b>	<b>21.992.639</b>																		

<p>requerimiento de corrección del formato para ser ajustado a la realidad.</p> <p><b>Formatos F-20. Entidades Sujetas a Control Fiscal y F-21. Resultados del Ejercicio de Control Fiscal</b></p> <p>Al analizar la cuenta rendida por la Contraloría, sobre la gestión en la vigencia 2016, en la información contenida en los formatos F20 y F21 se evidenciaron inconsistencias e incoherencias en las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De acuerdo a lo analizado en la cuenta de 2016, se evidencia inconsistencia en la información reportada respecto a los sujetos vigilados, puesto que la CMS no reportó en el formato F 20, sección <i>Entidades</i>, las curadurías como sujetos de control, para un total nueve (9) sujetos vigilados y no de siete (7) como lo informó en la cuenta.</li> <li>• Del análisis a la cuenta se observa inconsistencia y/o incoherencia en la información presupuestal de la Empresa de Salud E.S.E del Municipio de Soacha, pues la Contraloría reportó un presupuesto ejecutado de gastos (Formato 20 sección <i>Entidades</i>), por valor de \$2.555.398.000 frente a un presupuesto auditado (Formato 21 sección <i>Gestión entidades</i>), por valor de \$3.630.723.855, lo que genera un a diferencia por valor de \$1.075.325.855.</li> <li>• La Contraloría de Soacha no reportó las 21 Instituciones Educativas de Soacha, como sujetos vigilados por parte de la Contraloría.</li> </ul>							
<b>TOTAL HALLAZGOS DE AUDITORIA 22</b>		<b>21</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



## 5. ANEXOS

### 5.1. ANEXO 1. DEBILIDADES EN LA CONFIGURACIÓN DE LOS HALLAZGOS DE AUDITORÍA.

A continuación se presentan los casos que soportan el hallazgo descrito en el presente informe en el numeral 2.6.6.1. *Análisis de los hallazgos de auditoría*, relacionado con las debilidades al momento de fundamentar las observaciones de auditoría.

#### i. Informes de auditoría Alcaldía Municipal de Soacha vigencia 2015

En el análisis a las observaciones de auditoría números 5, 12, y 23 descritos en el Informe Definitivo de Auditoría Regular a la Alcaldía Municipal de Soacha, se tiene:

- *Hallazgo nro. 5. (Pág. 42 y pág. 312 a 313 del informe definitivo)*

Observación N°	5
Tipo de Observación	Administrativa con presunta incidencia Fiscal
condición	Dentro de la ejecución del Convenio 10 suscrito con la Fundación Remanso de Paz se pagó a la Fundación por concepto de atención en el mes de junio del adulto mayor José Manuel Quintero cuando éste renunció al beneficio desde el 07 de mayo/15.
Criterio	Se deben realizar las verificaciones pertinentes en aras de establecer con exactitud la ejecución de los servicios contratados frente a los beneficiarios adultos mayores del municipio para evitar mayores valores pagados que generen un desmedro al patrimonio municipal.
Causa	Se pagó un mayor valor por servicios no prestados a un adulto mayor.
Efecto	Control inadecuado de las actividades que conllevan a los pagos con recursos públicos para la población beneficiaria con los programas sociales.
Pronunciamiento Definitivo	Hallazgo administrativo

EL criterio del presente hallazgo, no determina ni describe la norma transgredida. La Contraloría en el cuerpo del informe hace alusión a la norma mediante la cual se haría el traslado más no la norma presuntamente vulnerada.

- *Hallazgo nro. 12. (Pág.58 a 61 y pág. 382 a 387 del informe definitivo)*

Observación N°	12
Tipo de Observación	Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria
condición	Al revisar el expediente contractual se observa que el proceso se adelantó para cubrir los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Alcaldía, se realizaron dos contratos uno correspondiente a los bienes de la Alcaldía y otro para los colegios, pero los documentos precontractuales solo se archivaron en el expediente del contrato de los bienes de la Alcaldía, sin dejar evidencia de los mismos en el contrato que se firmó para los colegios, ya que el proceso es el mismo para los dos contratos que se dividieron en dos grupos, por lo cual no se puede evidenciar si el proceso se adelantó legalmente y se adjudicó a el proponente que cumplía con lo requerido en los estudios previos, igualmente no se evidencian informes de supervisión en los cuales se indique el cumplimiento del contratista para realizar el pago ya que el plazo de ejecución fue 22 días; además se adicionó y prorrogó el 21 de enero de 2016, por 11 días más
Criterio	La Ley 80 de 1993 establece el tipo de contratos que realiza el Estado, a su vez la Ley 1150 de 2007

	<p>establece las modalidades de selección en atención a la cuantía del contrato a celebrar, los bienes a suministrar o las actividades a desarrollar, en esta ocasión el proceso de contratación se adelantó mediante Selección Abreviada de Menor Cuantía modalidad que por su cuantía aplica para esta clase de selecciones, pero la Alcaldía al celebrar dos contratos de una misma selección ya que por la necesidad se hizo así, no incluyó los estudios y demás documentos pre contractuales en el expediente del Contrato 910 de 2015, debiendo incluirlos ya que independientemente que de esa selección se firmaran dos contratos, se hace necesario revisar el proceso pero al no estar la documentación en la carpeta ocasiona que el usuario que revise el expediente no encuentre la información clara y oportuna vulnerando así la publicidad de los actos contractuales, aunado a ello, también se evidencia desorden en el expediente, lo cual va en contravía de lo dispuesto en el Acuerdo No 005 del AGN de marzo 15 de 2013, respecto a la clasificación, organización y descripción de los archivos.</p> <p>No se evidencia la publicación de los EPD, aviso de convocatoria, observaciones a los pliegos, acta de cierre, ni la adjudicación del proceso lo que impide a los usuarios interesados en verificar el cumplimiento de la contratación y sus pasos realizarlo de forma efectiva, además el expediente se encuentra en desorden lo que dificulta mas esta tarea. La supervisión no se realizó de manera idónea ya que no hay informes, actas del contratista, pero si se adicióno y prorrogó el contrato.</p>
Causa	No se evidenciaron los documentos precontractuales en el expediente, por esta razón, no es posible verificar si el contratista seleccionado cumple con lo solicitado por la Entidad, aunado a ello no se evidencia la publicación de los EPD, aviso de convocatoria, observaciones a los pliegos, acta de cierre, ni la adjudicación del proceso lo que impide a los usuarios interesados en verificar el cumplimiento de la contratación y su procedimiento de forma efectiva, además el expediente se encuentra en desorden lo que dificulta mas esta tarea. La supervisión no se realizó de manera idónea ya que no hay informes, actas del contratista, pero si se adicióno y prorrogó el contrato.
Efecto	Los documentos que deben reposar en el expediente indican que se cumplieron con los pasos para la selección objetiva del mejor contratista y que la Entidad cumplió los pasos indicados en la Ley y adelanto un proceso transparente, pero los documentos no aparecen dentro del respectivo expediente por lo que hace imposible realizar un control efectivo a la contratación y determinar si el contratista es idóneo y se eligió porque cumplió con lo pactado en los EPD y los pliegos, lo cual lleva a que la Entidad dependiendo lo anterior reciba o no productos de buena calidad y se cumpla con los fines esenciales que debe cumplir. Igualmente el supervisor debe verificar que el contratista cumpla con las obligaciones contractuales y resultado de ello entregue los productos plasmados en la minuta, por tal razón el supervisor deberá estar muy atento y requerir al contratista en caso de incumplimiento, o si allega actas o informes que no cumplan con lo estipulado en el contrato deberá solicitar que las mismas se corrijan o cambien para que los productos entregados sean de la calidad esperada, pero en el caso en comento, no se evidencia que el supervisor haya realizado esta función ya que no hay informes pero si se autorizaron los pagos
Pronunciamiento Definitivo	Se desvirtúa la Observación con sus respectivas incidencias

Del presente hallazgo se puede concluir que la condición no identifica los casos donde se presenta la irregularidad, pues solo hace referencia a “(...) *dos contratos uno correspondiente a los bienes de la Alcaldía y otro para los colegios*” pero no dice cuáles son los contratos cuestionados. La causa repite parte de la condición que también se encuentra descrita en el criterio. El efecto nuevamente hace alusión a aspectos que tienen que ver con la condición. Y por último, el caso tiene que ver con un problema de archivo y lo constituyen como disciplinario y fiscal.

▪ **Hallazgo nro. 23.** (Pág. 94 a 95 y pág. 431 a 432 del informe definitivo)

Observación N°	23
Tipo de Observación	Administrativa
condición	Afectaciones de la vía presuntamente por derrames de fluidos como aceites y otros.
Criterio	Actividades comerciales como las que realizan los talleres mecánicos no deben realizarse sobre las vías ya que las propiedades físico (sic) químicas de los fluidos que se utilizan para tal fin afectan directamente la estabilidad y calidad de las capas de rodadura y base asfáltica.
Causa	A lo largo de todo el tramo, se encuentran una gran cantidad de talleres mecánicos y suministro de piezas automotrices en los que se atienden vehículos livianos y pesados, esto trae implícito desperdicios mecánicos, derrames de aceite y otros fluidos en una de las vías objeto de rehabilitación y mejoramiento del Contrato

	No.784 de 201.
Efecto	Deterioro prematuro de las vías
Pronunciamento Definitivo	Hallazgo administrativo

No existe criterio en el presente hallazgo, significa que la observación de auditoría no describe la norma transgredida.

ii. Informes de auditoría Concejo Municipal de Soacha vigencia 2015

En los análisis a la observación de auditoría nro.16 descritos en el Informe Definitivo de Auditoría Regular al Concejo Municipal, se tiene:

▪ **Hallazgo nro. 16.** (Pág. 88 a 89 y pág. 128 a 129 del informe definitivo)

Observación N°	16
Tipo de Observación	Administrativa con presunta incidencia fiscal.
condición	En la cuenta de Retenciones en la Fuente en el mes de Enero se canceló un mayor valor por una suma de CINCUENTA MIL PESOS M/TE (\$50.000).  En el mes de diciembre las cuentas contables de Retenciones 243603000, 243605001, 243605002, 243608001, no reflejan claramente los registros créditos, los cuales son los valores consolidados por cada concepto, que se deben trasladar a la respectiva declaración de Retenciones y que se cancelan posterior a la presentación de la declaración.
Criterio	Según las normas contables vigentes los valores causados no corresponden a la cancelación, lo que puede producir un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$50.000 por transgresión al artículo 6 de la Ley 610 de 200.
Causa	Tratamiento de las cuentas del pasivo relacionadas con la responsabilidad fiscal de la entidad.
Efecto	Detrimento al patrimonio de la entidad
Pronunciamento Definitivo	Hallazgo administrativo

El criterio, que es la norma, no es claro puesto que no se especifica cual es la norma contable vigente vulnerada, solo se establece la norma mediante la cual se haría el traslado del hallazgo. El criterio describe parte de la condición

iii. Informes de auditoría Personería Municipal de Soacha vigencia 2015

En los análisis a la observación de auditoría nro.1, descrita en los informes de auditoría regular a la Personería Municipal, páginas 20 a 21 y 59 del informe preliminar, y las páginas 19 a 20 y 63 a 70 del informe definitivo, se tiene:

Del hallazgo determinado en el informe preliminar, página 59, se concluye que la condición descrita no se encuentra acorde con el criterio, como también no se determina el efecto producto de la irregularidad observada.