



**Gerencia Seccional V- Barranquilla
PGA 2020**

**Auditoría exprés a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias
vigencia 2020**

INFORME FINAL

ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO
Auditora General de la República

LUZ JIMENA DUQUE BOTERO
Auditora Auxiliar

DIEGO FERNANDO URIBE VELASQUEZ
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

IVÁN DE JESÚS SIERRA PORTO
Gerente Seccional

Carlos Alberto Loaiza
Edgar Alfredo Restrepo Acevedo
Adriana Sarmiento Verbel

Profesional Especializado Grado 04
Profesional Especializado Grado 04
Asesor de Gestión Grado 01

Auditores

Barranquilla, 17 de diciembre de 2020

Tabla de Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	GENERALIDADES	3
3.	RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR	4
3.1.	Proceso de talento humano	4
3.1.1.	<i>Legalidad de los nombramientos de funcionarios</i>	4
3.1.2.	<i>Control fiscal adelantado por la C.D de C de I, al contrato 76 de 2020.</i>	7
3.2.	Acto de Suspensión Provisional de la Secretaria General del Distrito de Cartagena	18
3.3.	Actuaciones de control fiscal adelantados por la Contraloría al “Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena – Corvivienda” y al “Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena- Fonpecar” en las vigencias 2019y 2020.	21
3.3.1	<i>Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena – CORVIVIENDA.</i>	21
3.3.2	<i>Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena "FONPECAR"</i>	23
3.4.	Audio que publica el denunciante	25
4.	ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN	26
5.	TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA	33
6.	ANEXOS	35
6.1.	Tabla de reserva	35

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el Manual del Proceso Auditor - MPA 9.1 - de la Auditoría General de la República (en adelante AGR), el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, líder del Proceso Auditor, autorizó efectuar auditoría exprés, a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (en adelante C.D de C de I), con fundamento en los hechos de conocimiento público, denunciados por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, doctor William Dau Chamat, relacionados con presuntos actos de corrupción del Contralor Distrital de Cartagena.

El objetivo general de la auditoría exprés, consistió en evaluar si en los hechos denunciados por el doctor WILLIAM DAU CHAMAT, se generó detrimento patrimonial a la C.D de C de I.

Comunicado el informe preliminar el 9 de diciembre de 2020 con radicado 20202170036231, la C.D de C de I, allegó escrito de contradicción a través de correo electrónico del 11 de diciembre de 2020. A continuación, se presentan los resultados definitivos del ejercicio auditor adelantado.

2. GENERALIDADES

La Gerencia Seccional V Barranquilla, en cumplimiento del artículo 274 de la Constitución Política y del Decreto - Ley 272 de 2000, practicó auditoría exprés a la C.D de C de I, con el fin de evaluar los resultados de la gestión, relacionados con la denuncia presentada por el doctor William Dau Chamat, Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, donde expone el actuar del Contralor Distrital de Cartagena, doctor Freddy Quintero Morales, por las presuntas irregularidades en el nombramiento de funcionarios, las actuaciones de la Contraloría en la evaluación del contrato realizado con la primera dama del Distrito de Cartagena y de control fiscal al “Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena – Corvivienda” y al “Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena - Fonpepar” en las vigencias 2019 y 2020.

En este contexto, es importante precisar que es responsabilidad de la C.D de C de I, el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Gerencia Seccional V Barranquilla. En lo que compete a la AGR, nuestro compromiso consiste en producir un documento que contenga el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con las políticas y procedimientos establecidos por la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal en el Manual del Proceso Auditor MPA 9.1, de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen practicado sobre las evidencias y documentos que soportan la actuación de la C. D de C de I, en cabeza del doctor Freddy Quintero Morales, por las presuntas irregularidades en nombramiento de funcionarios, la actuación realizada por esa entidad en la evaluación del contrato de la primera dama del Distrito de Cartagena en la actual vigencia y el control fiscal al “Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena - Corvivienda” y al “Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena - Fonpecar” en las vigencias 2019 y 2020. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Gerencia Seccional V Barranquilla.

La Gerencia Seccional V de la AGR, trasladó en los términos legales, la denuncia realizada por el señor Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, que se analiza a través de este informe, a la Procuraduría Provincial de Cartagena de Indias a través de oficio con radicado interno No: 20202170029381, el 22 de octubre de 2020, con el fin de que dicho ente de control, investigue los hechos que son de su competencia.

3. RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR

La Gerencia Seccional V Barranquilla presenta los siguientes resultados de la auditoría exprés adelantada:

3.1. Proceso de talento humano

3.1.1. Legalidad de los nombramientos de funcionarios

En el audio de la denuncia pública, realizada en el canal virtual de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias enlazado con el correo electrónico transparenciayanticorrupcion@cartagena.gov.co, el quejoso hace referencia sobre posibles nombramientos irregulares en la C.D de C de I, frente a lo cual, el equipo auditor verificó el cumplimiento normativo en las vinculaciones de personal, relacionadas en la denuncia, se revisaron los documentos soportes y cumplimiento de requisitos mínimos de los siguientes nombramientos.

Tabla nro. 01. Nombramiento y requisitos de los funcionarios mencionados en el audio de la denuncia

Nombre	Cargo	Formación Académica	Experiencia	Resolución de Nombramiento	Fecha de posesión	Requisitos (Resolución 145 del 8 de mayo de 2019)
Identificado en tabla de reserva, código nro. 6	Técnico Operativo o CODIG O 314 GRADO 10,	Tecnólogo en Administración Naviera y Portuaria (Sin graduarse)	4 años de Gerente de la empresa ZAZA, 5 años de Asistente administrativo en AGUA ASEO Total.	Resolución N° 149- 10/07/2020	14 de julio de 2020	Título de Formación Técnica Profesional o Tecnológica o tres (3) años aprobados del pensum académico de Educación superior en formación profesional en Administración.

Nombre	Cargo	Formación Académica	Experiencia	Resolución de Nombramiento	Fecha de posesión	Requisitos (Resolución 145 del 8 de mayo de 2019)
						Dos (2) años de experiencia laboral.
Identificado en tabla de reserva, código nro. 7	Profesional Universitario	Arquitecta	4 meses de profesional universitaria en la CD de Cartagena y 7 meses de arquitecta de diseño en la empresa grupo litoral.	Resolución No. 297 del 24 de octubre de 2017	25 de octubre de 2017	Título Profesional universitario en contaduría pública (...) (...) arquitectura.... Profesiones afines y tarjeta profesional. Experiencia no se requiere (Resolución 022 del 29 de enero de 2010)
Identificado en tabla de reserva, código nro. 8	Directora Técnica de Auditoría Fiscal	Abogada Especialista en Gobierno y gestión del desarrollo	22 meses como profesional en el Distrito Turístico de Cartagena, 6 meses como abogada externa de la Alcaldía de Cartagena, 2 años 8 meses como abogada de la PGN y 4 meses en el Senado de la República.	Resolución Nro.013 del 24 de enero de 2020	3 de febrero de 2020	Título profesional en (...) Derecho y afines. Especialización en áreas relacionadas con las funciones del empleo. Cinco (5) años de experiencia profesional.
Identificado en tabla de reserva, código nro. 9	Director de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales	Abogado, Magister en Derecho de Comercio y Especialista en Responsabilidad Civil.	3 años y 4 meses de ejercicio de la profesión en la rama judicial y contratista de la Alcaldía de Cartagena.	Resolución No. 170 del 11 de agosto de 2020	12 de agosto de 2020	Título profesional en Derecho y afines. Especialización en áreas relacionadas con las funciones del empleo. Cinco (5) años de experiencia profesional.

Fuente: Construcción propia, papeles de trabajo

Para la toma de posesión del cargo de las personas nombradas, la Coordinadora del Talento Humano diligenció el formato de "Verificación de requisitos para tomar posesión", en el que contrasta los requisitos exigidos con la documentación aportada por la persona nombrada, para determinar si cumple con lo exigido para tomar posesión, de acuerdo a lo establecido en las Resoluciones nros. 022 del 29 de enero de 2010 y 145 del 8 de mayo de 2019, sobre formación académica y experiencia.

En el nombramiento del señor identificado en tabla de reserva con código nro. 6, fue aplicada la equivalencia contenida en el Decreto 785 de 2005 numeral 25.2.2, de tres (3) años de experiencia relacionada por título de formación tecnológica o de formación técnica profesional adicional al inicialmente exigido y viceversa; en los demás nombramientos señalados en la tabla de reserva, códigos números 7, 8 y 9, se evidencia que se ajustan a los exigido en las resoluciones antes citadas.

En cuanto a la denuncia del señor Alcalde Distrital de Cartagena de Indias, por presuntas irregularidades en el nombramiento de las personas enunciadas en la tabla anterior, al considerar que tienen algún tipo de parentesco con el señor Contralor Distrital o con funcionarios de sus sujetos vigilados, es importante advertir

en primer lugar que de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 2 del Decreto Ley 272 de 2000, modificado por el Artículo 156 del Decreto 403 de 2020, corresponde a la AGR ejercer la vigilancia y el control de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, distritales, municipales, sin excepción alguna y de los fondos de bienestar social de todas las contralorías, en los términos que establecen la Constitución y la ley; razón por la cual el tema de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos corresponde definirlo a la autoridad competente, en este caso a la Procuraduría General de la Nación, entidad a la que esta Gerencia dio traslado mediante oficio Radicado nro. 20202170029381 de fecha 22 de octubre de 2020.

Lo anterior, para que dentro de su competencia determine -de acuerdo a lo contemplado en la Ley 734 de 2002 –Código único Disciplinario- Artículo 48 numeral 17- si el funcionario nominador incurrió en la prohibición constitucional contenida en el Artículo 126 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015 que establece que:

Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Así como el pronunciamiento sobre las presuntas inhabilidades de los funcionarios para el ejercicio del cargo.

Por otra parte, también se evaluó la información suministrada por la Contraloría, consistente en nóminas de enero a septiembre de 2020 y los informes de gestión de los cuatro funcionarios relacionados en la tabla anterior, a septiembre 30 de la presente vigencia.

De la evaluación realizada a la información anteriormente descrita se concluye que no se generó detrimento al patrimonio de la C.D de C de I.

3.1.1.1 Hallazgo Administrativo por remitir y alojar información inexacta en la plataforma del SIA Observa de la Auditoría General de la República.

En el oficio con radicado No 20202170030961 de fecha 30-10-2020, se solicitó a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, información para auditoría Exprés, entre otros, documentos para el nombramiento y posesión del actual director de Responsabilidad Fiscal, Acciones Judiciales y Jurisdicción Coactiva. El día 4 de noviembre de 2020, en oficio sin radicado, el Contralor Distrital da respuesta a dicha solicitud.

En los documentos soportes del nombramiento y posesión del director de Responsabilidad Fiscal, Acciones Judiciales y Jurisdicción Coactiva, se encuentra el formato “Verificación de requisitos para tomar posesión” en el que no aparece la experiencia obtenida entre el 2012 y el 2015 y tampoco los documentos soportes de estudios académicos y experiencia profesional, necesaria para cumplir con los requisitos exigidos en la Resolución nro. 145 del 8 de mayo de 2019 o en su defecto la certificación de la aplicación de equivalencias entre experiencia y estudios, según lo señalado en el 25.1.2.1 del Decreto 785 de 2005. Documentos que una vez comunicado el informe preliminar fueron adjuntados al ejercicio del derecho de contradicción, Lo que afectó el análisis y evaluación de los documentos soportes para el nombramiento y posesión del Director de Responsabilidad Fiscal, Acciones Judiciales y Jurisdicción Coactiva.

Lo anterior se presenta por inobservancia de la Resolución 08 de 2020, por la cual se reglamenta la rendición de cuentas e informes a la Auditoría General de la República, igualmente, así mismo encontrándose incurso en la conducta sancionable descrita en el literal i) del artículo 81 del Decreto Ley 403 de 2020.

Situación presentada por debilidades en el control de la información reportada de acuerdo con las resoluciones expedidas en la materia por parte de la Auditoría General de la República, generando errores en el análisis y evaluación de la gestión de la Contraloría.

3.1.2. Control fiscal adelantado por la C.D de C de I, al contrato 76 de 2020. suscrito entre la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias y la primera dama del Distrito de Cartagena, en la actual vigencia.

La C.D de C de I, recibió denuncia presentada por el ciudadano identificado en tabla de reserva, código nro. 1, a través de correo electrónico, el 12 de febrero de 2020, radicada en su sistema con D-010-2020, el ciudadano puso en conocimiento del ente de control presuntas irregularidades presentadas en la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (en adelante A.D de C de I.) relacionadas con el contrato No.76 suscrito por \$77.000.000 con la primera dama, firmado el 20 de enero de 2020, con una duración de 11 meses y pago de 7 millones de pesos mensuales y expresó lo siguiente: “(...) la primera dama no puede tener contrato y sus funciones son “ad honores-no se puede ganar un solo peso (...)”.

El trámite de esta denuncia se hizo de manera directa, asignada el 17 de febrero de 2020, al asesor externo de la C.D de C de I, descrito en la tabla de reserva, código nro. 2.

La Auditoría General de la República, en su labor de control, procedió a analizar la actuación de la Contraloría, observando lo siguiente:

- La C.D de C de I, tiene establecido el reglamento interno para el trámite de derechos de petición, quejas y denuncias a través de la Resolución nro.369 del 15 de diciembre de 2017, el cual contempla lo siguiente:

En el numeral 4 GLOSARIO Y SIGLAS define entre otros términos el siguiente:

Derecho de Petición – Denuncia D): Es 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 administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, circunscrita la competencia de la Contraloría Distrital de Cartagena a los fondos o bienes de la Nación.

Para este tipo de denuncias tiene establecidos los siguientes términos:

(07) días para dar el traslado interno correspondiente, a partir de su recibo en participación ciudadana y para dar respuesta de fondo al peticionario: denuncia (D) 15 días (evaluación) seis (06) meses (respuesta de fondo), contados a partir de su recepción o del primer día hábil siguiente a la fecha de registro de parte o electrónico del solicitante, en caso que no corresponda a día hábil.

Para definir estos términos se amparó en las aclaraciones que otorgó la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015, al estudiar el término contemplado en la Ley 1557 de 2015.

- Una vez asignada la denuncia 010-2020, al día siguiente, la C.D de C de I, solicitó información complementaria (expediente contractual del contrato 076 de 2020) a través de oficio PC-127 de fecha 18 de febrero de 2020, para su trámite a la A.D de C de I y se obtuvo respuesta de esa entidad mediante oficio AMC-OFI-0017749 el 26 de febrero de 2020.
- La Contraloría remite respuesta inicial al denunciante a través de correo electrónico, oficio PC-193-03-03-2020 del 3 de marzo del mismo año, en dicho correo se le indicó al ciudadano: “Así mismo le comunico se atenderá dentro de los términos establecidos por la ley que son 6 meses entre 12 de febrero al 12 de agosto de la actual vigencia.”. Lo cual de acuerdo a los términos establecidos en la resolución relacionada en párrafos precedentes se encuentra ajustado a la ley

y procedimiento interno, puesto que los hechos aquí denunciados involucraban uso indebido de los recursos públicos.

- La Contraloría, por efecto de la emergencia sanitaria COVID-19, suspendió términos para el trámite de denuncias desde el 17 de marzo hasta el 7 de julio de 2020, a través de múltiples resoluciones que fueron comunicadas al denunciante y que se describen a continuación:
 - Resolución No.091 del 17 de marzo de 2020, suspende términos los días 18,19 y 20 de marzo de 2020.
 - Resolución No.099 del 24 de marzo de 2020, suspende términos del 24 de marzo al 13 de abril de 2020.
 - Resolución No.107 del 13 de abril de 2020, suspende términos del 13 de abril al 26 de abril de 2020.
 - Resolución No.115 del 27 de abril de 2020, suspende términos del 27 de abril al 11 de mayo de 2020.
 - Resolución No.121 del 11 de mayo de 2020, suspende términos del 11 al 25 de mayo de 2020.
 - Resolución No.125 del 26 de mayo de 2020, suspende términos del 25 al 31 de mayo de 2020.
 - Resolución No.126 del 1 de junio de 2020, suspende términos hasta el 7 de julio de 2020.
- El resultado de esta denuncia fue plasmado en el informe preliminar comunicado al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, el 7 de septiembre de 2020, en el cual se le dieron a conocer los tres presuntos hallazgos: penal, para que el órgano competente determine si se presentó interés indebido en la celebración del contrato cuestionado, disciplinario para que el operador disciplinario investigue la actuación de los funcionarios que intervinieron en la contratación, desde su etapa de planeación hasta la suscripción del mismo y fiscal en cuantía de \$33.600.000 valor presuntamente pagado de más en un contrato de prestación de servicios, desarrollado por personal no profesional y que consideró la Contraloría, que en ese sentido no puede catalogarse como servicios especializados, de manera que estos no son adquiridos con ocasión del empirismo como método de (sic) inductivo al conocimiento, sino que están asociados a una información específica con ocasión a la profesionalización que no acredita la presunta responsable.

Estos hallazgos fueron trasladados a los entes competentes los días 7 y 21 de septiembre y 6 de octubre del presente año, garantizándole al afectado, el ejercicio del derecho de contradicción en aplicación del debido proceso, al cual la A.D de C de I, otorgó respuesta el 15 de septiembre de 2020 a través de oficio AMC-0FI-0080742-2020, firmado por la jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía.

A este escrito de contradicción, el ente de control le realizó el análisis correspondiente, el cual una vez revisado, observa la AGR que el mismo se hizo de manera ajustada, puesto que el ente de control hace análisis a cada uno de los aspectos planteados en la defensa de manera detallada entre ellos los antecedentes del contrato cuestionado (estudios previos, actos administrativos de delegación, soportes presupuestales) que permitieron a la A.D de C de I, suscribir el contrato nro.76 de 2020, con la señora descrita en la tabla de reserva, código de reserva 3, firmado por la Directora del Talento Humano de esa entidad, de acuerdo a delegación efectuada por el señor Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias, según lo consignado en el Decreto 0092 del 16 de enero de 2020.

Un estudio comparado, le permitió al ente de control determinar que este contrato se suscribió con la persona que funge como primera dama del Distrito de Cartagena de Indias, quien aclaró al respecto, que esto no comporta ninguna inhabilidad e incompatibilidad, en razón a que la labor realizada bajo la figura de primera dama, no le otorga la condición de servidor público.

La C.D de C de I., procede a hacer un análisis detallado sobre la Resolución nro.9551 del 29 de diciembre de 2017, aspecto que la AGR considera es acorde a la labor misional de las Contralorías del país, este análisis lo realiza con el fin de determinar si el criterio para fijar honorarios de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión que se celebran con personas naturales en el Distrito de Cartagena de Indias, se cumple en los requisitos exigidos en el contrato No.76 de 2020, que fue objeto de estudio en esta denuncia, encontrando que: “posiblemente no cumple con los requisitos fijados en el citado acto administrativo, para ser considerado un contrato de prestación de servicios especializados de alta confianza” y pudo determinar que el valor de honorarios determinados en el contrato nro.76 de 2020 superó el límite permitido en el artículo segundo de la Resolución nro.9551 de 2017 puesto que el monto máximo que debía ser fijado era de DOS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$2.200.000). Revisados estos actos administrativos por la AGR, no se difiere en el resultado de lo observado por el ente de control, permitiendo concluir que el análisis realizado obedece a lo consignado en estas normas.

- Continúa la C.D de C de I, el análisis de las obligaciones estipuladas en el contrato nro.76 de 2020, aspecto que es del resorte misional del control fiscal territorial y del cual no se aparta la AGR, evidenciando que las obligaciones pactadas, no permiten determinar que el contrato cuestionado pueda considerarse como de servicios especializados de alta confianza, o que se trate de asesorías de carácter científico, cívico, social, legal, económico o contractual, toda vez que la contratista no tiene ningún título profesional en tales áreas del

conocimiento, así como especialización y mucho menos soporta experiencia suficiente en alguna de ellas; para llegar a esta conclusión se observó que la Contraloría revisó la hoja de vida SIGEP y los documentos soporte que hacen parte del expediente de esta denuncia y que previamente fueron solicitados por la C.D de C de I, a la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias y a particulares que aparecen relacionados en la hoja de vida de la contratista del contrato No.76 (El 27 de febrero de 2020, mediante oficio PC-164 solicitó información sobre la experiencia laboral de la contratista al representante legal del restaurante Delizie Italiane y mediante oficio 163 al párroco de la Parroquia María Madre de los Pobres y de las Naciones, mediante oficio PC-165 al Ex Director miembro de la Junta Directiva Fundación Fototeca Histórica de Cartagena, solicitando certificación laboral de la señora descrita en tabla de reserva, código nro. 3. De las tres solicitudes de información, se recibió respuesta de la Parroquia María Madre de los Pobres y de las Naciones la cual remitió 16 folios soportes), lo anterior evidencia, que para pronunciarse sobre este aspecto la C.D de C de I, recaudó acervo probatorio suficiente, encontrando la AGR, que esta labor no es contraria al proceso investigativo que debe realizar el ente de control para atender una denuncia, con el fin de otorgar una respuesta de fondo a un ciudadano.

Se pudo evidenciar en la carpeta como referente académico de la contratista:

Certificado del Politécnico Central sede Cartagena que le otorgó el título de técnico en análisis y programación de sistemas, certificaciones en diplomados y cursos realizados en el SENA y otras instituciones.

La C.D de C de I, en el informe correspondiente que da respuesta a esta denuncia aclara la fuente de información que le permitió llegar a la conclusión respectiva sobre la falta de formación profesional y de un conocimiento de profesional especializado de la contratista cuestionada, que le permita catalogarla para un contrato de prestación de servicios especializados de alta confianza, puesto que según lo analizado por la Contraloría ni sus estudios académicos ni su experiencia acreditan tal condición, aspecto del cual la AGR no difiere, al observar las certificaciones sobre experiencia y formación académica que reposan en el expediente.

Del mismo modo, se observa un análisis detallado de las razones por las cuales la contratista cuestionada no se encontraba enmarcada en la excepción del artículo 8 de la Resolución nro.9551 del 29 de diciembre de 2017 y que la misma debió encontrarse soportada en los estudios previos, aspecto que comparte la AGR, dado que los estudios previos son la base fundamental del contrato, en el entendido que al tratarse de una excepción a un comportamiento general como lo es la tabla de honorarios esta debía estar encuadrada con la finalidad de justificar la aplicación de la misma.

En este sentido la Contraloría se pronunció en relación a que por esta razón al no configurarse y justificarse en el estudio previo ni mucho menos en el contrato la excepción alegada por la Alcaldía, es claro que debía ser aplicada la regla general, es decir, la tabla de honorarios contenida en el Art.2 del citado acto, la cual en el nivel diez también regula los contratos de alta confianza pero los circunscribe a los asesores de despacho, servicios especializados de alta confianza, asesorías de carácter científico, cívico, sociales, legales, económicos y contables, los cuales como se dijo en el informe preliminar comunicado a la A.D. de C de I, no es posible aplicarlos a la contratista.

Para la AGR, estas consideraciones no se observan alejadas de los asuntos investigados y al analizar las normas de clasificación de los requisitos para determinados contratos de prestación de servicios al interior de la Alcaldía, lo esperado es que las mismas sean criterios diferenciadores que le permitan a la entidad contratar de acuerdo a ciertos perfiles y que las mismas sean de obligatorio cumplimiento al interior de la entidad, de lo contrario no sería necesaria su existencia.

Continuando con la profundidad del análisis, la Contraloría se refirió sobre lo que al respecto debe considerar el artículo 3 de la Resolución nro.9551 de 2017, en relación con lo siguiente:

será responsabilidad de los jefes de las dependencias que solicitan la contratación, sustentar en LOS ESTUDIOS PREVIOS, las razones objetivas que justifican los criterios académicos y de experiencia que soportan la estimación de honorarios con base en la necesidad de la entidad que se pretende satisfacer.

La AGR observa que este aspecto ha sido ampliamente dilucidado por Colombia Compra Eficiente como ente rector del proceso quien al respecto se ha pronunciado en lo siguiente:

Las entidades públicas, en virtud del principio de planeación, están obligadas a la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etcétera., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo

cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etcétera; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etcétera., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”

La Contraloría realiza el análisis sobre las deficiencias que esta contratación tuvo a partir de los estudios previos, analizó los actos contractuales y precontractuales y a partir de este análisis se generan las observaciones ya descritas que se realizan en el informe preliminar, análisis que se observa congruente con los hechos investigados y obtiene entre otras esta conclusión:

(...) “Por lo dicho, a pesar de considerar la existencia de una inconsistencia la forma en cómo se fijaron estos criterios debemos reiterar que la contratación que se examina resulta muy evidente por parte del funcionario que formuló los estudios previos, la falta de justificación de la causal aplicable para la fijación de los valores de honorarios, pues no se hace alusión a ninguno de los criterios que hoy luego de la ejecución de la mayoría de periodos contractuales del contrato, son expuestos por la Dirección de Talento Humano de la Alcaldía de Cartagena como soporte de los mismos.

En los informes presentados por la entidad territorial, también se hace alusión a ciertos criterios que indican fueron tenidos en cuenta en la justificación de la contratación para soportar la fijación de los honorarios pactados, tales como responsabilidad asumida por la contratista, disponibilidad de tiempo, entre otros; sin embargo no encuentra esta territorial de control que en los estudios previos y contrato remitidos por la Dirección del Talento Humano como soporte de la contratación se observen tales situaciones como justificantes en los documentos, puesto que como se dijo anteriormente lo único que se menciona en el mismo es lo siguiente:

“Así las cosas es necesario disponer de la prestación de servicios de apoyo a la gestión de alta confianza de una persona que brinde apoyo y acompañamiento a la gestión del despacho del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias”

Como se puede mirar no hay evidencia alguna que se tuviera en cuenta al momento de la celebración del contrato lo que hoy se expone por el contratante, puesto que no existe evidencia sobre tales consideraciones en la planeación del contrato; en el mismo sentido tenemos que de cara a las obligaciones de la contratista tampoco se vislumbra que estas hubieren sido soportadas por los criterios alegados en la medida, las mismas hacen alusión a lo siguiente:

- Acompañamiento al Alcalde Mayor de Cartagena en las actividades realizadas con las comunidades de los distintos sectores de la ciudad.
- Brindar apoyo en la coordinación y transmisión de las instrucciones que imparta el Alcalde Mayor de Cartagena.
- Apoyo en la organización del ingreso y salida de documentos y correspondencia del despacho del alcalde.
- Apoyo en la elaboración de lineamientos de los proyectos de carácter social y de inclusión a las comunidades.

Mírese que las obligaciones a cargo del contratista no comportan que esta tenga un grado de responsabilidad que amerite los honorarios pactados o que su disponibilidad de tiempo quedará establecida como un factor para su remuneración por lo que insistimos que la planeación y celebración del mismo debió sujetarse a la regla general de la Resolución multicitada, en donde se establecen requisitos que, esta territorial de control, considera no se encuentran acreditados.

Por otra parte, el Director de Talento Humano del Distrito de Cartagena, manifiesta que tanto las exclusiones contenidas en el artículo octavo de la resolución como el cuadro de valores del artículo segundo se refieren a la tipología contractual general del artículo 32 de la Ley 80 de 1993” y en ninguna parte hace alusión de si se apoyó a la gestión o prestación de servicios especializados” (...).

- El resultado obtenido del análisis de esta denuncia fue comunicado el 21 de septiembre de 2020 al señor Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias y al ciudadano denunciante, anexándole el informe de respuesta final en 19 folios, en dicha respuesta, de manera detallada fue aclarado cada uno de los aspectos ya relacionados que dan respuesta de fondo a la denuncia presentada y la fuente de información que le permitió a la Contraloría tomar las decisiones informadas.

- Producto de esta denuncia y de acuerdo a su competencia, la C.D de C de I, inició el proceso de responsabilidad fiscal PRF No.005-2020, con auto de apertura del 7 de octubre de 2.020 contra las personas descritas en tabla de reserva, código nro. 4, el cual se encuentra en etapa probatoria de investigación y deberá finalizar con un fallo con o sin responsabilidad fiscal, al cual en su momento, los afectados podrán impetrar el medio de control correspondiente de considerarlo necesario ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.
- El tiempo utilizado para la atención de la denuncia fue el siguiente: del 12 de febrero hasta el 17 de marzo de 2020, fecha de suspensión de los términos para el trámite de denuncias al interior de la C.D de C de I, por la pandemia covid-19, habían transcurrido 24 días hábiles y del 7 de julio, fecha en la que se reactivaron los términos, hasta el 21 de septiembre de 2020, cuando se le remite respuesta de fondo al ciudadano, habían transcurrido 51 días hábiles. Tramitándose en 75 días hábiles, visto lo anterior se observa que el trámite se realizó de acuerdo a lo establecido en el procedimiento interno el cual al constar en un acto administrativo goza de presunción de legalidad, sin embargo, se observa lo siguiente:

3.1.2.1. Hallazgo administrativo por falta de claridad del procedimiento interno para el trámite de denuncias que se tramitan en proceso auditor.

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias tiene establecido el reglamento interno para el trámite de derechos de petición, quejas y denuncias a través de la Resolución nro.369 del 15 de diciembre de 2017, el cual contempla lo siguiente:

En el numeral 4 GLOSARIO Y SIGLAS define entre otros

Derecho de Petición – Denuncia D): Es 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 administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, circunscrita la competencia de la Contraloría Distrital de Cartagena a los fondos o bienes de la Nación.

Para este tipo de denuncias tiene establecidos los siguientes términos: (07) días para dar el traslado interno correspondiente, a partir de su recibo en participación ciudadana y para dar respuesta de fondo al peticionario: denuncia (D) 15 días (evaluación) seis (06) meses (respuesta de fondo), contados a partir de su recepción

o del primer día hábil siguiente a la fecha de registro de parte o electrónico del solicitante, en caso que no corresponda a día hábil.

Para definir estos términos se amparó en las aclaraciones que otorgó la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 al estudiar el término contemplado en la Ley 1557 de 2015.

Sin embargo, esta Ley define lo siguiente en el artículo 70.

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;
(Subrayado nuestro)
- 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. (subrayado nuestro)

PARÁGRAFO 2. Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.”

El procedimiento que tiene estipulado la C.D de C de I, no referencia con claridad el literal c) de este artículo ni la parte que hemos subrayado en su párrafo, de hecho, la denuncia tramitada para responder lo concerniente al contrato cuestionado, en forma, fue tramitada de manera directa, pues se le asignó a un asesor externo para que diera su trámite, pero en fondo se le dio el trámite de un proceso auditor que contó con informe preliminar, contradicción al mismo e informe final, generando los correspondientes hallazgos de auditoría.

Lo anterior ocasiona confusión en los ciudadanos o entidades controladoras, sobre la forma como se tramitan las peticiones en el organismo de control y no es claro cuando van a proceso auditor, llámese auditoría especial, regular o exprés,

ocasionado por no seguir con rigurosidad lo que establece la Ley, al momento de redactar los procedimientos.

Podemos concluir lo siguiente:

De lo anterior se observa, que la C.D de C de I, de acuerdo a su labor misional, realizó un análisis detallado, sobre lo denunciado por el ciudadano referenciado en tabla de reserva, código nro. 1, recaudó material probatorio suficiente que le permitió generar de modo congruente a los hechos analizados, hallazgos con connotación: disciplinaria, penal y fiscal ya relacionados, frente a lo cual plasmó el resultado de lo observado en un informe preliminar; en lo visto por la AGR, de acuerdo a su competencia que se resume en el control fiscal respectivo, se observó que la Contraloría obtiene conclusiones acordes a lo probado y garantizó el derecho de defensa de los involucrados, permitiéndoles ejercer adecuadamente el derecho de contradicción, escrito al que también realizó el correspondiente análisis, sin que se observe extralimitación en sus funciones o violación de sus procedimientos, lo que le permitió ratificar sus posiciones iniciales, las cuales la AGR no considera contrarias a los documentos soportes de la denuncia y fueron comunicadas a través de un informe definitivo tanto al ciudadano como a los implicados.

El proceso de responsabilidad fiscal resultante de esta denuncia, inició el 7 de octubre de 2020, en la Contraloría Distrital de Cartagena, en cuantía estimada de \$33.600.000, de acuerdo a lo expresado por la Contraloría, este valor según el ente de control, presuntamente fue pagado de más, en un contrato de prestación de servicios, desarrollado por personal no profesional y según ellos, en ese sentido no puede catalogarse como servicios especializados, de manera que estos no son adquiridos con ocasión del empirismo como método de (sic) inductivo al conocimiento, sino que están asociados a una información específica con ocasión a la profesionalización que no acredita la presunta responsable.

Los implicados se encuentran ejerciendo su derecho de defensa, fueron notificados vía correo electrónico remitido a las direcciones electrónicas que reposan en el expediente, el 9 de octubre de 2020, el auto de apertura cuenta con los requisitos que al respecto determina la Ley 610 de 2000 en su artículo 41 y se han desplegado las actuaciones propias del proceso, el cual como ya se dijo permite el control jurisdiccional una vez se profiera el fallo definitivo, acto administrativo susceptible de ser demandado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Lo anterior permite determinar que, frente al trámite de la denuncia aquí referida y el proceso de responsabilidad fiscal que se adelanta en la Contraloría producto de la misma, no se observen irregularidades distintas de las anotadas en este informe.

3.2. Acto de Suspensión Provisional de la Secretaria General del Distrito de Cartagena.

El proceso de Suspensión de la Secretaria General del Distrito de Cartagena, enunciada en tabla de reserva, código nro.5, se originó en el proceso de responsabilidad fiscal nro. 005-2020 ya descrito.

Por lo anterior, mediante oficio nro. 101 del 08 de octubre de 2020, el Director Técnico de Responsabilidad Fiscal solicitó al Contralor Distrital contemplar la posibilidad de aplicar la exigencia consagrada en el numeral 8 del Artículo 268 de la Constitución Política, en cuanto a suspender de su cargo a la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias identificada en tabla de reserva, código de reserva 5, en razón a que fue quien suscribió los estudios previos y solicitó las apropiaciones presupuestales del contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión nro. 76 de 2020, a través de la Dirección del Talento Humano, de conformidad con el Decreto nro. 0092 de 2020 que delegó funciones en materia contractual y de ordenación del gasto en la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.

En consecuencia, mediante la Resolución nro. 237 del 08 de octubre de 2020 el C.D de C de I, exigió al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, la suspensión inmediata de su Secretaria General bajo la aplicación del *Principio Constitucional de Verdad Sabida y Buena Fe Guardada*, mientras culminan la investigación y el respectivo proceso de responsabilidad fiscal.

Al respecto es importante traer a colación lo dispuesto en la Constitución Política y en los pronunciamientos jurisprudenciales de las altas cortes sobre la atribución del Contralor General de la República de exigir, bajo el principio de *verdad sabida y buena fe guardada*, la suspensión inmediata de funcionarios que se ven involucrados no solo en una investigación disciplinaria sino también de índole penal y fiscal, fundamentado éste último en el numeral 5° del Artículo 268 de la Constitución, según el cual el Contralor General de la República tiene la función de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y particulares que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma y que de acuerdo con el inciso 6° del Artículo 272 ibidem, éstas funciones se predicen también para los contralores territoriales, cuando dice:

“Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.”

En concordancia con esta norma, el artículo 268 de la Constitución Política consagra que el Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

Es así como la Corte Constitucional ha establecido que la finalidad de la medida de suspensión temporal de funcionarios públicos se dirige a asegurar la transparencia de las investigaciones fiscales, disciplinarias y penales, evitar que el patrimonio y moralidad pública se ponga en mayor riesgo y lograr la efectividad del control fiscal.

Esta atribución otorgada a los contralores para exigir la suspensión de funcionarios bajo el principio de “*verdad sabida y buena fe guardada*” es de rango constitucional, por lo que no requiere un desarrollo legal.

Así mismo, en *Sentencia T-416/16* la Corte Constitucional establece que los actos administrativos que suspenden de manera temporal a un funcionario público bajo el principio de “*verdad sabida y buena fe guardada*” no son demandables ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por cuanto esos actos son preparatorios y no definen la situación jurídica del investigado. La suspensión es transitoria y su finalidad es asegurar la transparencia del control fiscal.

Revisado el caso particular en concordancia con los parámetros establecidos por la Corte, para que los contralores exijan la suspensión de funcionarios en virtud de la potestad prevista en el artículo 268-8 superior, se establece que el Contralor Distrital de Cartagena actuó con facultad para exigir de manera temporal como medida preventiva, bajo su responsabilidad y en aplicación del principio de verdad sabida y buena fe guardada la suspensión inmediata de la Secretaria General del Distrito de Cartagena identificada en tabla de reserva, código de reserva 5, mientras culmina el proceso de responsabilidad fiscal nro. 005-2020 que se adelanta en su contra, originado en el ejercicio del control fiscal, cuyo carácter es vinculante para el nominador por la connotación imperativa que hace forzosa la ejecución de lo exigido por el Contralor, bajo su responsabilidad, puesto que si la funcionaria es absuelta del proceso que cursa en su contra podrá acudir a la administración de justicia y demandar al Estado con el fin de obtener la reparación de perjuicios a través del medio de control de reparación directa; y del mismo modo, el Estado podrá repetir contra el funcionario que exigió la suspensión de conformidad con el artículo 90 de la Carta Magna.

Visto lo anterior, no se evidencia irregularidad en la actuación del Contralor Distrital de Cartagena en la expedición de la Resolución nro. 237 del 08 de octubre de 2020,

acto administrativo mediante el cual exigió al señor Alcalde Distrital de Cartagena de Indias, la suspensión de la Secretaria General del Distrito identificada en tabla de reserva, código nro.5, puesto que no se encuentran vulnerados los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el análisis efectuado por el Contralor Distrital al valorar las circunstancias fácticas que lo llevaron a la convicción de la necesidad de aplicar la medida de suspensión a la funcionaria, al considerar que al ejercer el cargo de Secretaria General del Distrito, persona que realizó los estudios previos del contrato sobre el cual se hizo el reproche de presunto daño fiscal, podría interferir en el proceso de responsabilidad fiscal que cursa en su contra, al ser además la jefe directa de la Dirección de Talento Humano del Distrito de Cartagena de Indias, instancia que firmó dicho contrato.

En consecuencia, si bien el Contralor Distrital de Cartagena ejerció una potestad discrecional en el ejercicio de sus funciones, no es procedente predicar arbitrariedad en la decisión de suspensión, pues la misma se encuentra adecuada a los fines de la norma que autoriza el ejercicio de dicha facultad, y guarda proporcionalidad con los hechos que le sirvieron de causa, al considerar que al ser la Dirección de Talento Humano el área encargada de la suscripción del contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión Nro. 076 - una dependencia de la Secretaría General, la persona que ejerce éste cargo podría -como jefe inmediato- presuntamente afectar la investigación o eventualmente comprometer todavía más el patrimonio del Distrito de Cartagena de Indias; y tal como lo establece el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda -Subsección "b", en Sentencia del 30 de agosto de 2012, Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00136-00(0434-11),

la decisión de suspender o no a un funcionario tiene que ver única y exclusivamente con la competencia del Contralor, quien luego de realizar un breve examen, adopta una decisión cuya finalidad no tiene que ver necesariamente con la justicia o la equidad, pues dicho de otro modo, lo que se pretende con esta medida, es asegurar la transparencia de las investigaciones que se adelantan contra empleados públicos para que no resulten interferidas por la influencia de los interesados y, a la vez, evitar que el patrimonio y la moralidad pública se pongan en mayor riesgo.....se puede concluir que en efecto, se trata de una medida cautelar que no define la situación jurídica del investigado pues, se reitera, la suspensión es transitoria y su finalidad es asegurar la transparencia de las investigaciones penales, fiscales o disciplinarias que se adelantan contra empleados públicos para que no resulten interferidas por la influencia de los interesados. En este sentido, la suspensión provisional es un instrumento (que puede ser utilizado o no) otorgado al Contralor por la Constitución Política, para el buen desarrollo de otras actuaciones administrativas destinadas a definir una situación jurídica de un funcionario...

En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-603 de 2000, ha definido este acto como una medida transitoria y temporal que:

... tiene un alcance provisional, por cuanto no se separa definitivamente a los servidores públicos involucrados, cuya presunción de inocencia –en el campo fiscal, en el disciplinario y en el penal- todavía no ha sido desvirtuada (art. 29 C.P.). Pero permite que, si el Contralor tiene razones poderosas para temer que la permanencia de aquellos (sic) en el desempeño de sus empleos pueda afectar las investigaciones, dificultar la tarea de fiscalización o comprometer todavía más el interés colectivo, los bienes del estado o la moralidad pública, demande del nominador, con la referida fuerza vinculante, que se los suspenda, no a título de sanción sino como instrumento transitorio encaminado a la efectividad del control.

Por lo expuesto, no se encuentra irregularidad por parte del Contralor en la exigencia de suspensión del cargo a la Secretaria General de la Alcaldía Distrital de Cartagena.

3.3. Actuaciones de control fiscal adelantados por la Contraloría al “Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena – Corvivienda” y al “Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena-Fonpecar” en las vigencias 2019 y 2020.

3.3.1 Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena – CORVIVIENDA.

La entidad CORVIVIENDA es un establecimiento público de orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio creado por Acuerdo Distrital nro. 37 del 19 de junio de 1991, con el objeto de dar soluciones de vivienda a la población pobre y vulnerable, para la vigencia 2019, tuvo una ejecución presupuestal de \$124.918´521.976. Se encuentra como sujeto de control de la C.D de C de I, en la Resolución nro. 012 del 8 de enero de 2019.

Las siguientes son las actuaciones de la Contraloría en las vigencias 2019 y 2020.

PGAT-2019:

- **Auditoría regular a Corvivienda con alcance de la vigencia 2018**, con el propósito de “evaluar la eficacia y eficiencia con que administró los recursos públicos asignados y los resultados de la gestión fiscal en términos de calidad, oportunidad y cobertura, así como el cumplimiento de las normas aplicables en los diferentes procesos y el examen de los estados financieros durante la

vigencia 2018”, comunicado el 2 de octubre de 2019, generando como resultado *opinión limpia* en el dictamen estados contables; el concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno se presentó con deficiencias, el pronunciamiento sobre la cuenta fue de fenecimiento y la configuración de 11 hallazgos administrativos. El proceso auditor se desarrolló acatando los procedimientos internos y no se evidenciaron observaciones por parte del equipo auditor de la AGR.

- **Auditoría especial a Corvivienda (auditoría al balance vigencia 2018)**, con el propósito de “emitir opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros del Fondo de Vivienda de Interés Social y de Reforma Urbana de Cartagena – Corvivienda a 31 de diciembre de 2018,” comunicado el 25 de junio de 2019, generando una “Opinión Sin Salvedad” sobre los estados financieros y un hallazgo administrativo. El proceso auditor se desarrolló acatando los procedimientos internos y no se evidenciaron observaciones por parte del equipo auditor de la AGR.

PGAT – 2020:

- **Auditoría regular a Corvivienda con alcance de la vigencia 2019**, con el fin de “evaluar la gestión fiscal del sujeto de control en el manejo de los recursos públicos puestos a su disposición, para el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad, valoración de costos ambientales, publicidad, moralidad, transparencia. (Ley 42 de 1993 y Ley 610 de 2000).” Sin documento soporte de comunicación del informe, contiene como resultado *opinión limpia* en el dictamen estados contables; el concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno fue eficiente, el pronunciamiento sobre la cuenta fue de fenecimiento y se configuraron 7 hallazgos administrativos, uno con incidencia fiscal en cuantía de \$46´535.339. El proceso auditor se desarrolló acatando los procedimientos internos y no se evidenciaron observaciones por parte del equipo auditor de la AGR.

El informe de auditoría fue comunicado al auditado en el mes de octubre, a la fecha del reporte de la información para la presente auditoría (4 de noviembre de 2020), la Contraloría no reportó traslado de hallazgos. De otra parte, en el informe preliminar se configuran 12 observaciones administrativas, 3 con posible incidencia disciplinaria y 4 con posible incidencia fiscal en cuantía de \$1.465.318.913, sin embargo, en la mesa de trabajo realizada en el mes de octubre de 2020 (SIC), en la que el equipo auditor de la Contraloría, analizó la respuesta del ente auditado al informe preliminar con sus respectivos soportes remitidos, se determinó retirar del informe definitivo, cinco (5) hallazgos administrativos, tres (3) de ellos con posible incidencia fiscal, evidenciando que en el informe preliminar se configuraron observaciones sin el suficiente material

probatorio o con deficiencias en los elementos fácticos y jurídicos para el inicio de actuaciones procesales, generando una efectividad del 58% de las observaciones que finalmente son configuradas como hallazgos y del 25% de las que tienen incidencia fiscal.

- **Auditoría especial a Corvivienda (auditoría al balance vigencia 2019)**, con el propósito de “emitir opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros del Fondo de Vivienda de Interés Social y de Reforma Urbana de Cartagena – Corvivienda a 31 de diciembre de 2019,” comunicado el 7 de mayo de 2020, generando una “Opinión limpia” sobre los estados financieros y tres hallazgos administrativos. El proceso auditor se desarrolló acatando los procedimientos internos y no se evidenciaron observaciones por parte del equipo auditor de la AGR.

3.3.2 Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena "FONPECAR"

El Fondo Territorial de Pensiones es un patrimonio autónomo sin Personería Jurídica, administrado por el Distrito de Cartagena, a través de una unidad ejecutora de presupuesto, dependiente del despacho del alcalde y con recursos entregados en administración mediante encargo fiduciario.

Las siguientes son las actuaciones de la Contraloría en las vigencias 2019 y 2020.

PGAT-2019:

- **Auditoría regular a FONPECAR con alcance en la vigencia 2018**, con el propósito de “evaluar la eficacia y eficiencia con que administró los recursos públicos asignados y los resultados de la gestión fiscal en términos de calidad, oportunidad y cobertura, así como el cumplimiento de las normas aplicables en los diferentes procesos y el examen de los estados financieros durante la vigencia fiscal 2018”, comunicado el 28 de enero de 2020, generando como resultado la configuración de 28 hallazgos administrativos, 27 con alcance disciplinario y 26 con alcance fiscal con cuantía de \$5.148´109.554.

En el proceso auditor se incorporó denuncia D-042-2019 interpuesta por la Directora Administrativa del Fondo de Pensiones, por presuntas irregularidades relacionadas con el trámite y reconocimiento de pensiones. Denuncia allegada a la Contraloría el 26 de agosto de 2019 de traslado de la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República.

Según la información reportada por la Contraloría en la rendición trimestral con corte a 30 de septiembre de 2020, los hallazgos fueron trasladados a Responsabilidad Fiscal el 28 de agosto de 2020, siete meses después de haber sido comunicado el informe de auditoría y un año después de haber recibido la

denuncia D-042-2019 que dio origen a uno de los hallazgos; el 25 de octubre fueron devueltos a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal.

La Contraloría adoptó la Guía de Auditoría Territorial GAT (Resolución 008 de 2020), estableciendo un término de 15 días para el traslado de los hallazgos a las instancias competentes, luego de comunicado el informe de auditoría.

3.3.2.1. Hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria por retrasos en el traslado de hallazgos catalogados con incidencia fiscal.

La Contraloría comunicó el 28 de enero de 2020 el informe de auditoría regular a FONPECAR con 28 hallazgos administrativos, 24 con alcance fiscal con cuantía de \$5.148'109.554, trasladados a Responsabilidad Fiscal el 28 de agosto de 2020, siete meses después de haber sido comunicado el informe de auditoría; el 25 de octubre de 2020 fueron devueltos a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal. Contraviniendo los principios de celeridad y eficacia de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, el principio de oportunidad de la vigilancia y el control fiscal consagrado en el Decreto 403 de 2020 y las Resoluciones internas 027 de 2019 que adoptó el PGA 2019 en el que estableció un término máximo de 15 días hábiles para el traslado de hallazgos y 008 de 2020, que adoptó la Guía de Auditoría Territorial GAT. Además, con la conducta anterior pudo estar incurso en las sanciones que al respecto establece el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, numerales 1 y 2.

Situación presentada por falta de control y seguimiento en el proceso auditor, evidenciando falta de diligencia y celeridad en el impulso de las acciones para el inicio de las actuaciones procesales en el resarcimiento del patrimonio público y exponiendo a que se configure el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción fiscal.

PGAT-2020:

Según el cronograma establecido por la Contraloría y reportado en la rendición trimestral a 30 de septiembre de 2020, actualmente se encuentra en desarrollo auditoría especial al Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena "FONPECAR"

Por lo anterior, la AGR concluye, que la C.D de C de I, realizó control fiscal a las entidades cuestionadas en la denuncia del señor Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias con los resultados ya relacionados, en cuyos procesos auditores practicados al Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena – "CORVIVIENDA" y al Fondo Territorial de Pensiones "FONPECAR", teniendo en cuenta los documentos suministrados por la Contraloría, se evidencia que el equipo auditor, aplica las técnicas y procedimientos señalados

en la metodología GAT para sustentar las conclusiones, opiniones, conceptos y hallazgos que son plasmados en los informes. El auditado ejerce el derecho de contradicción a las observaciones preliminares, el cual es objeto de análisis en mesa de trabajo y registrado en ayudas de memoria, los hallazgos y las conclusiones son comunicadas en el informe final de auditoría, sin embargo, se evidencian retrasos en el traslado de hallazgos fiscales para el inicio de las actuaciones procesales tal como se describió en el numeral 3.3.2.1.

3.4. Audio que publica el denunciante en el que refiere: “el contexto donde el actual contralor buscaba el respaldo necesario de los concejales para quedarse en el cargo como titular (...)”.

Sobre el particular, se escucha en dicho audio las siguientes afirmaciones, desconociendo quien hace las mismas o puntualmente a quien se refiere y la fecha en que se grabó dicho audio: “fantasmamente se lo puedo mañana aperturar” “él era director del fondo de pensiones en el 2016 – no y el suscribió documento de ella estando allá en Corvivienda, los cheques que tenemos, que tengo yo, fueron suscritos por DAVID cobrados por DAVID” “el verá, nosotros tenemos que tirarle el lance, el vera si vota”.

La AGR no tiene competencia para determinar la veracidad de la prueba presentada o si la misma fue obtenida acatando los requisitos legales, el denunciante argumenta en su denuncia, que estos hechos ya son de conocimiento de la Fiscalía General de la Nación. Una vez la AGR realice el informe final correspondiente al trámite de esta denuncia, será trasladado a esa entidad, para que si a bien lo considera pertinente incorpore como prueba, en las actuaciones que dicho ente adelante al respecto.

Revisados los procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares que cursan en la Contraloría Distrital de Cartagena, de acuerdo a la cuenta rendida por ese ente control a la Auditoría General de la República, y a lo descrito en la siguiente tabla se observa que no existen procesos de responsabilidad fiscal por tramite verbal o escrito, ni indagaciones preliminares adelantadas contra el Fondo de Pensiones de Cartagena “FONPECAR”, por hechos ocurridos en el año 2016. Por lo que este Ente de control no encuentra razón para pronunciarse en este aspecto.

Tabla nro. 02. Procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares adelantados contra FONPECAR por la Contraloría Distrital de Cartagena.

PRF	Fecha ocurrencia de los hechos	Fecha auto de apertura
Procesos de Responsabilidad Fiscal		
Identificados en tabla de reserva, código 10	30-9-2017	26-7-2018
	30-9-2017	30-7-2018

PRF	Fecha ocurrencia de los hechos	Fecha auto de apertura
	30-9-2017	8-8-2018
	30-4-2017	13-8-2018
	30-9-2017	13-8-2018
	30-9-2017	13-8-2018
	1-11-2018	18-11-2019
	6-5-2015	5-2-2020
	15-11-2017	27-2-2020
	30-9-2017	23-7-2018
Indagaciones Preliminares		
Identificados en tabla de reserva, código 10	6-5-2015	24-7-2019
	26-11-2015	28-8-2019

Fuente: SIA misional AGR.

4. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

Tabla nro. 03. Argumentos de contradicción

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>3.1.1.1 Observación Administrativa por no realizar la evaluación de equivalencias entre estudios y experiencia en la posesión de un funcionario en la C.D de C de I.</p> <p>El Contralor Distrital nombró a través de la Resolución nro. 170 del 11 de agosto de 2020 y dio posesión al señor identificado en tabla de reserva, código 9, como Director de Responsabilidad Fiscal, Acciones Judiciales y Jurisdicción Coactiva, quien presentó a la Contraloría documentación de acreditación de 3 años y 4 meses de experiencia profesional, siendo menor a los cinco (5) años exigidos en el manual de funciones y requisitos; así mismo, en formación académica presentó certificaciones de haber cursado los posgrados de especialización y maestría, con lo cual subsanaba la experiencia faltante; no obstante, la Contraloría no realizó las equivalencias entre estudios y experiencia establecidas en el artículo 25.1.2 y 25.1.2.1 del Decreto 785 de 2005, en concordancia con el manual de funciones y requisitos contenido en la Resolución nro. 145 del 8 de mayo de 2019.</p> <p>Situación presentada por falta de supervisión y control en la verificación de cumplimiento de requisitos, lo que expone a dar posesión a personas que no cumplan con lo establecido en las resoluciones internas y decretos nacionales.</p>	<p>La Contraloría argumenta que “en el formato de requisitos de hoja de vida hacía falta experiencia que si estaba contenida en la hoja de vida del SIGEP y de las cuales ustedes podían verificar solamente revisando lo contenido en el SIA OBSERVA y poder evidenciar que todo se trató de un error de transcripción producto de ocultarse algunas celdas en el formato de Excel adjuntado, (...)”</p> <p>Es importante precisar que los documentos alojados en el SIA Observa por parte de la Contraloría, se encuentran en formato PDF, los cuales tienen como virtud conservar las características que contiene el</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>nombrada, para determinar si cumple con lo exigido para tomar posesión, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 145 del 8 de mayo de 2019, sobre formación académica y experiencia.</p> <p>Cuando la Coordinadora de Talento Humano procedió a realizar lo pertinente a sus funciones de verificación de requisitos, esta evidenció que no era necesario realizar las equivalencias entre estudio y experiencia, pero no fue por falta de supervisión y/o control en la verificación de cumplimiento de requisitos, si no que el señor RAFAEL CASTILLA FORTICH cumple CON TODOS LOS REQUISITOS DEL EMPLEO SIN NECESIDAD DE APLICARLE EQUIVALENCIAS, tal como ustedes lo mencionan en el informe.</p> <p>Por otro lado se hace imperativo aclarar las razones por las cuales no aparece toda la experiencia que ostenta el funcionario y que las mismas no se evidenciaron en el cuadro adjuntado inicialmente dado a que todo se remonta a un error involuntario de transcripción dentro del cuadro de experiencia, pues para verificar las hojas de vida de los funcionarios se tiene elaborado un cuadro en excel con todas las experiencias laborales y demás requisitos para verificar si un empleado cumple o no cumple con el cargo a otorgársele, sin embargo y como se mencionó en líneas que preceden por error involuntario al momento de pegar el formato de verificación de hojas de vida en el Excel se ocultaron unas celdas, las cuales ocultaron una experiencia profesional del señor FORTICH, la cual avala los 6 años y 1 mes de requisitos para ostentar el cargo tal cual como siempre ha sido certificado en el documento de verificación de requisitos para tomar posesión. (Se anexó formato corregido).</p> <p>En igual sentido se hace necesario precisar que cuando la auditoría solicitó la información del señor RAFAEL FORTICH para adelantar lo concerniente a la investigación de dicha denuncia se anexó la hoja de vida contenida en el SIGEP en la plataforma del SIA OBSERVA en fecha 04 de noviembre de 2010, hoja de vida que se encuentra avalada en igual sentido por la Coordinadora de Talento Humano, cuyo original suscrito reposa en la hoja de vida del funcionario donde pueden constatar el cumplimiento de la experiencia del señor y evidenciar que en el formato de verificación de requisitos de hoja de vida hacían falta experiencia que si estaban contenidas en la hoja de vida del SIGEP y de la cual ustedes podían verificar solamente revisando lo contenido en el SIA OBSERVA y poder evidenciar que todo se trató de un error de transcripción producto de ocultarse algunas celdas en el formato de Excel adjuntado y no de una falta de supervisión por parte de la Coordinadora del talento humano de la entidad al momento de verificar los requisitos del señor Rafael Fortich.</p> <p>Por lo anterior se solicita eliminar la observación 3.1.1.1. Administrativa del informe preliminar por las razones expuestas ya que el señor RAFAEL CASTILLA FORTICH cumple con todos los requisitos del empleo sin necesidad de efectuar ninguna aplicación de equivalencias y no existió una falta de supervisión o control de la Coordinación de Talento Humano al momento de verificar los requisitos del empleo para la toma de posesión del funcionario en mención.</p> <p>Se anexa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formato de verificación de requisitos para tomar posesión corregido del señor Rafael Castilla Fortich. - Copia de la hoja de vida del SIGEP del señor Rafael Castilla Fortich, suscrita.2 - Se anexa las certificaciones laborales que fueron tenidas en cuenta dentro del estudio de verificación para tomar posesión (CORVIVIENDA, ALCALDÍA Y RAMA JUDICIAL) - Se anexa pantallazo del SIA OBSERVA donde se observa el cargue de los documentos relacionados con el cumplimiento del perfil del cargo, hoja de vida, nombramiento, acta de posesión, certificado de inhabilidades e incompatibilidades del señor Rafael Castilla Fortich el día 04 de noviembre de 2020. 	<p>documento original y no permite ser operado o manejado por un tercero. En el archivo "cumplimiento_de_requisitos_cargos esionhvinhabilidadesrafael_castilla" remitido, contiene el formato de revisión y documentos de la persona nombrada para la toma de posesión del cargo.</p> <p>En el formato "Verificación de requisitos para tomar posesión" no aparece la experiencia obtenida entre el 2012 y el 2015, necesaria para completar la experiencia profesional exigida en la Resolución nro. 145 del 8 de mayo de 2019 o en su defecto la certificación de la aplicación de equivalencias entre experiencia y estudios, según lo señalado en el 25.1.2.1 del Decreto 785 de 2005. Por su parte, en la hoja de vida descargada del SIGEP, la experiencia obtenida en la Rama Judicial, aparece de manera general con fecha de ingreso el 01-04-2008 y de retiro 28-02-2017, lo que no permite deducir las fechas y/o los cargos en los que obtuvo experiencia profesional derivada de su vinculación en la Rama Judicial, toda vez que el nombrado como Director de Responsabilidad Fiscal se graduó en marzo del 2010.</p> <p>Situación que es aclarada con la certificación expedida por la Rama Judicial remitida en la contradicción, en la que se identifica que el nombrado como Director de Responsabilidad Fiscal y acciones judiciales estuvo vinculado al cargo de Secretario Municipal de Juzgado entre mayo de 2012 y enero de 2015, cargo que requiere tener título profesional en derecho (Acuerdo No. PSAA06-3585 De 2006 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), sumándole 2 años y 9 meses a la experiencia profesional, no comprobada en los soportes iniciales remitidos por la Contraloría, con lo cual se complementa la experiencia profesional, que hacía innecesaria la certificación de equivalencia entre estudios y experiencia.</p> <p>Así las cosas, se evidencia que la Contraloría Distrital no actuó con diligencia y cuidado en el suministro de</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
	<p>la información a la Auditoría General de la República, induciendo al error al evaluar la gestión del Ente de Control.</p> <p>Por lo tanto, se configura hallazgo administrativo por el no suministro de información veraz y objetiva en el proceso auditor, el cual se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la AGR para el inicio del proceso administrativo sancionatorio.</p>
<p>3.1.2.1. Observación administrativa por falta de claridad del procedimiento interno para el trámite de denuncias que se tramitan en proceso auditor.</p> <p>La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias tiene establecido el reglamento interno para el trámite de derechos de petición, quejas y denuncias a través de la Resolución nro.369 del 15 de diciembre de 2017, el cual contempla lo siguiente:</p> <p>En el numeral 4 GLOSARIO Y SIGLAS define entre otros</p> <p>Derecho de Petición – Denuncia D): Es 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 administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, circunscrita la competencia de la Contraloría Distrital de Cartagena a los fondos o bienes de la Nación.</p> <p>Para este tipo de denuncias tiene establecidos los siguientes términos: (07) días para dar el traslado interno correspondiente, a partir de su recibo en participación ciudadana y para dar respuesta de fondo al peticionario: denuncia (D) 15 días (evaluación) seis (06) meses (respuesta de fondo), contados a partir de su recepción o del primer día hábil siguiente a la fecha de registro de parte o electrónico del solicitante, en caso que no corresponda a día hábil.</p> <p>Para definir estos términos se amparó en las aclaraciones que otorgó la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 al estudiar el término contemplado en la Ley 1557 de 2015.</p> <p>Sin embargo, esta Ley define lo siguiente en el artículo 70.</p> <p>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:</p> <p>a). Evaluación y determinación de competencia; b). Atención inicial y recaudo de pruebas; c). Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente; (Subrayado nuestro) d). Respuesta al ciudadano.</p> <p>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.</p> <p>El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción. (subrayado nuestro)</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.”</p> <p>El procedimiento que tiene estipulado la C.D de C de I, no referencia con claridad el literal c) de este artículo ni la parte que hemos subrayado en su parágrafo, de hecho, la denuncia tramitada para responder lo concerniente al contrato cuestionado, en forma, fue tramitada de manera directa, pues se le asignó a un asesor externo para que diera su trámite, pero en fondo se le dio el trámite de un proceso auditor que contó con informe preliminar, contradicción al mismo e informe final, generando los correspondientes hallazgos de auditoría.</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>Lo anterior ocasiona confusión en los ciudadanos o entidades controladoras, sobre la forma como se tramitan las peticiones en el organismo de control y no es claro cuando van a proceso auditor, llámese auditoría especial, regular o exprés, ocasionado por no seguir con rigurosidad lo que establece la Ley, al momento de redactar los procedimientos.</p> <p>Si bien es cierto en el literal C, del artículo 70 establece el traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente; y que en el procedimiento por la entidad taxativamente no se encuentra estipulado, también es cierto que nos encontramos frente a un procedimiento del cual se pueden afectar derechos inherentes a los presuntos implicados, no podemos violar el derecho de defensa o a controvertir los resultados de las observaciones que se concluyen dentro de un proceso ya sea derivado del proceso auditor o de denuncia, en el caso que nos ocupa una vez comunicado la conclusión de la investiga surtida con ocasión de una denuncia, dentro del informe se le hace mención al afectado del término que tiene para ejercer el derecho a controvertir las observaciones.</p> <p>Razón de esto solicito sea eliminada la observación por lo anteriormente expuesto.</p>	<p>En lo observado no se hace referencia a que se pueda violar el derecho de defensa, por el contrario, cuando el procedimiento es lo suficientemente claro, de hecho, es el pilar de la garantía del derecho de defensa. Los procedimientos internos no pueden dar lugar a ambigüedades o interpretaciones, para la C.D de C de I, en el caso de la denuncia aquí investigada, fue necesario llegar a interpretaciones para conocer si se estaba tramitando de manera directa o en un proceso auditor, el cual al mirar el fondo de su trámite se pudo concluir que estuviera frente a un proceso auditor, pero no fue claro el procedimiento desde su inicio, máxime, cuando el proceso auditor está reglado al interior de la Contraloría y tiene establecidos protocolos que deben cumplirse. Por lo anterior la AGR considera que el procedimiento actual ofrece confusiones para los terceros que conocen este tipo de actuaciones en este sentido la observación se mantiene y se configura como hallazgo administrativo con el fin de que la entidad optimice su proceso.</p>
<p>3.3.2.1 Observación administrativa con posible connotación disciplinaria por retrasos en el traslado de hallazgos catalogados con incidencia fiscal.</p> <p>La Contraloría comunicó el 28 de enero de 2020 el informe de auditoría regular a FONPECAR con 28 hallazgos administrativos, 26 con alcance fiscal con cuantía de \$5.148´109.554, trasladados a Responsabilidad Fiscal el 28 de agosto de 2020, siete meses después de haber sido comunicado el informe de auditoría; el 25 de octubre de 2020 fueron devueltos a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal. Contraviniendo los principios de celeridad y eficacia de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, el principio de oportunidad de la vigilancia y el control fiscal consagrado en el Decreto 403 de 2020 y las Resoluciones internas 027 de 2019 que adoptó el PGA 2019 en el que estableció un término máximo de 15 días hábiles para el traslado de hallazgos y 008 de 2020, que adoptó la Guía de Auditoría Territorial GAT. Además, con la conducta anterior pudo estar incurso en las sanciones que al respecto establece el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, numerales 1 y 2.</p> <p>Situación presentada por falta de control y seguimiento en el proceso auditor, evidenciando falta de diligencia y celeridad en el impulso de las acciones para el inicio de las actuaciones procesales en el resarcimiento del patrimonio público y exponiendo a que se configure el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción fiscal.</p> <p>PGAT-2020:</p> <p>Según el cronograma establecido por la Contraloría y reportado en la rendición trimestral a 30 de septiembre de 2020, actualmente se encuentra en desarrollo auditoría especial al Fondo Territorial de Pensiones del Distrito de Cartagena "FONPECAR"</p> <p>Por lo anterior, la AGR concluye, que la C.D de C de I, realizó control fiscal a las entidades cuestionadas en la denuncia del señor Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias con los resultados ya relacionados, en cuyos procesos auditores practicados al Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Distrito de Cartagena – "CORVIVIENDA" y al Fondo Territorial de Pensiones "FONPECAR", teniendo en cuenta los documentos suministrados por la Contraloría, se evidencia que el equipo auditor, aplica las técnicas y procedimientos señalados en la metodología GAT para sustentar las conclusiones, opiniones, conceptos y hallazgos que son plasmados en los informes. El auditado ejerce el derecho de contradicción a las</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>observaciones preliminares, el cual es objeto de análisis en mesa de trabajo y registrado en ayudas de memoria, los hallazgos y las conclusiones son comunicadas en el informe final de auditoría, sin embargo, se evidencian retrasos en el traslado de hallazgos fiscales para el inicio de las actuaciones procesales tal como se describió en el numeral 3.3.2.1.</p>	
<p>A juicio de la Auditoría General, esta observación emerge del hecho que los hallazgos con incidencia fiscal que resultaron de los procesos auditores efectuados en CORVIVIENDA (vigencia 2019) y en el FONDO DE PENSIONES DE CARTAGENA (2018) no fueron trasladados a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales, o se trasladaron 7 meses después de haber sido comunicados a las entidades auditadas, generándose el riesgo que a partir de esa tardanza se configure la caducidad de la acción fiscal.</p> <p>De acuerdo al anterior contexto, para la comisión auditoria es posible que se configure la falta disciplinaria derivada del incumplimiento de los deberes funcionales consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Pues bien, a juicio del suscrito contralor (e) la observación objeto de este pronunciamiento no tiene la fortaleza suficiente para trasmutar en un hallazgo con incidencia disciplinaria, de acuerdo a los razonamientos que a continuación se exponen.</p> <p>Para el caso de los hallazgos con incidencia fiscal que surgieron de la auditoría efectuada en CORVIVIENDA, debemos clarificar que el término para trasladar los hallazgos con incidencia fiscal a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales no ha fenecido, de acuerdo con la siguiente explicación.</p> <p>Por medio de la Resolución No. 193 del 02 de julio de 2019, el suscrito Contralor (e) adoptó la 4.1 versión del Procedimiento General del Proceso de Evaluación a la Gestión para la Contraloría Distrital de Cartagena, y en ella se establecieron, entre otras cosas, los términos aplicables a cada proceso que antecede la remisión del informe definitivo de auditoría a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales.</p> <p>En ese contexto, la aludida resolución establece que una vez firmado, liberado y remitido el informe definitivo por parte del Contralor Distrital, el equipo auditor, dentro de los 15 días hábiles siguientes deberá entregar al coordinador del sector los papeles de trabajo, junto con los hallazgos que queden en firme; posteriormente, y una vez recibidos los hallazgos que adquirieron firmeza por parte de los coordinadores del sector, estos deberán enviarlos dentro de los 10 días hábiles siguientes a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal para su revisión y traslado a la dependencia correspondiente; y por último, el Director Técnico de Auditoría Fiscal remitirá los hallazgos, debidamente diligenciados, a la instancia correspondiente, para lo cual tendrá el término de 10 días.</p> <p>Extrapolando la anterior ruta al caso de los hallazgos con incidencias fiscales que surgieron de la auditoría efectuada en CORVIVIENDA, vemos que el parámetro temporal para determinar el cumplimiento de los términos establecidos en el Procedimiento General del Proceso de Evaluación a la Gestión Fiscal es la comunicación del informe definitivo a la entidad auditada, lo cual ocurrió el día lunes 26 de octubre de 2020.</p> <p>Partiendo de la aludida fecha, el plazo de 15 días con que contaba el equipo auditor para remitir los hallazgos en firme al coordinador del sector transcurrió entre los días martes 27 de octubre y miércoles 18 de noviembre de 2020; posteriormente, el coordinador del sector contó con un plazo comprendido entre los días jueves 19 de noviembre y miércoles 2 de diciembre para remitir los hallazgos al Director Técnico de Auditoría Fiscal para su revisión; y luego, ese último funcionario tiene el lapso comprendido entre los días jueves 03 y jueves 17 de diciembre de 2020 para hacer</p>	<p>Analizados los argumentos expuestos por el ente de control en lo relacionado con los hallazgos de CORVIVIENDA de acuerdo con lo establecido en la Resolución No.193 del 2 de julio de 2019 que estableció los términos para traslado de los hallazgos, son de recibo las explicaciones otorgadas por el sujeto de control dado que comunicado el informe definitivo a CORVIVIENDA, el día lunes 26 de octubre de 2020, se encontraba dentro de los términos que contempla la norma referenciada y se encuentra con tiempo para realizar los traslados a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal y Acciones Judiciales, de este proceso auditor.</p> <p>En lo relacionado con el traslado de los hallazgos con incidencia fiscal que resultaron de la Auditoría realizada al Fondo Territorial de Pensiones, el ente de control ratifica que desconoció los plazos establecidos en sus procedimientos, los cuales son de obligatorio cumplimiento por efecto de la oportunidad que deben tener las actuaciones al interior de la Contraloría, aspecto que de acuerdo al principio de eficacia de la gestión fiscal debe ser observado por los entes de control máxime cuando es uno de los aspectos que vigila.</p> <p>El ente de control hace un amplio análisis sobre la constitución de falta disciplinaria, causales de exclusión de responsabilidad, legalidad (tipicidad), la ilicitud sustancial (antijuridicidad) y la culpabilidad en dicho campo, aspectos que se escapan de la órbita de estudio en el presente caso a la AGR dado que no es operador disciplinario, a quien solo como denunciante calificado que es le compete, poner en conocimiento del ente competente, para que sea éste quien despliegue dicho análisis y determine si efectivamente los argumentos que aquí se exponen desvirtuarían la conducta descrita.</p> <p>La AGR observa un riesgo latente al realizar los traslados de forma</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>la correspondiente remisión a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal y Acciones Judiciales para lo de su competencia.</p> <p>En este orden de ideas, si bien es cierto que la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias no ha trasladado los hallazgos a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales, no lo es menos que la supuesta ausencia de traslado ha ocurrido porque la dependencia en mención aún se encuentra dentro del término para cumplir con el deber que le impone el procedimiento general.</p> <p>En lo que concierne al traslado de los hallazgos con incidencia fiscal que resultaron de la Auditoría realizada al FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES, vemos que si bien hubo un posible desconocimiento de los plazos establecidos en el manual de procedimiento, no se puede hablar de la configuración de una posible falta disciplinaria, ello en razón a que la conducta desplegada por el funcionario a quien le correspondía hacer el traslado a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales, no es sustancialmente ilícita, tal como procedo a explicar.</p> <p>Como se dijo en líneas precedentes, para la comisión auditora el hecho de haber trasladado los 24 hallazgos –no 27 como equivocadamente se dijo en el informe preliminar- 7 meses después de su comunicación a la entidad auditada, genera un riesgo traducible en la posible configuración de la caducidad de la acción fiscal, hecho que genera la falta disciplinaria que se deriva del incumplimiento de los deberes funcionales consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>El artículo 23 del Código Disciplinario Único, señala que Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento. Igualmente, los artículos 4, 5 y 13 del citado código contemplan la legalidad (tipicidad), la ilicitud sustancial (antijuridicidad) y la culpabilidad como elementos constitutivos de la falta disciplinaria.</p> <p>De acuerdo a lo anterior, la falta disciplinaria puede ser descrita como una conducta típica (tipicidad o legalidad), antijurídica o sustancialmente ilícita (antijuridicidad o ilicitud sustancial) y culpable que afecta el debido funcionamiento o el funcionamiento eficiente del aparato estatal. Reiteramos que la falta disciplinaria que según la comisión auditora se puede configurar, es la que se deriva del incumplimiento de los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en tanto los hallazgos que surgieron de la auditoría realizada en el Fondo Territorial de Pensiones no fueron trasladados oportunamente a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal.</p> <p>Para desvirtuar el contenido de la observación, resulta de vital importancia referirnos a los elementos dogmáticos que la ley contempla para la configuración de la falta disciplinaria, como lo son la tipicidad –o legalidad-, entendida esta a las voces del artículo 4 del Código Disciplinario Único como la descripción de la conducta constitutiva de falta en ley vigente al momento de su realización; la antijuridicidad –o ilicitud sustancial-, definida por el artículo 5 del citado código como aquella conducta, que estando descrita en la ley disciplinaria como falta, afecta el deber funcional sin justificación alguna; y por último la culpabilidad, en el entendido que la conducta del agente público, para que tenga relevancia disciplinaria, debe estar precedida de culpa o dolo.</p>	<p>extemporánea, lo que facilitaría la caducidad de la acción fiscal; está claro que respecto de los hallazgos No. 8 y 11 operó la caducidad de la acción, por lo que será el operador disciplinario el que analice si como lo afirma el ente de control ocurrió mucho antes que la comisión auditora estructurara las observaciones; llama la atención, si había operado este fenómeno, cual fue la razón para estructurar dichas observaciones, por lo que pierden fuerza estos argumentos que como ya se dijo tendrán que ser analizados por el ente competente .</p> <p>En lo demás el ente de control argumenta que en los hallazgos 3 y 22 y 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23 y 24, no se ha presentado dicho fenómeno procesal hablando de la caducidad de la acción fiscal, lo cual, no es razón suficiente para desvirtuar que el ente de control incumplió los términos establecidos en sus procedimientos internos para el traslado de los hallazgos de la auditoría realizada al Fondo Territorial de Pensiones, términos de estricto cumplimiento, en pro del principio de eficacia de la gestión fiscal, como ya se dijo, cuando es uno de los aspectos que evalúa a sus sujetos vigilados.</p> <p>Por todo lo anterior la observación se mantiene y se configura como un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>En lo relativo al primero de estos elementos, esto es la tipicidad de la falta, no hay discusión que fueron remitidos por fuera del término previsto en el Procedimiento General, motivo por el cual no haré mayores disertaciones sobre esta categoría dogmática. Sin embargo, conviene recordar que la sola comisión de la conducta descrita en la ley disciplinaria como falta, no conduce al compromiso automático de la responsabilidad del sujeto a quien se le atribuye, habida cuenta que por disposición de los artículos 29 de la Constitución Política el derecho punitivo del estado es de acto mas no de autor, y por ende se proscribiera cualquier tipo de responsabilidad objetiva, siendo necesario demostrar la culpa o el dolo del agente, tal como lo señala el artículo 13 del estatuto disciplinario.</p> <p>En lo relativo a la ilicitud sustancial de la conducta que se reprocha, encontramos que la comisión auditora sustenta la posible presencia de este elemento en la eventual configuración de la caducidad de la acción fiscal.</p> <p>Bien, contrario a la conclusión esgrimida por la comisión auditora, tenemos que a pesar de la inoportunidad del traslado de los hallazgos, en el presente caso no se puede hablar de una incidencia disciplinaria, en razón a que la conducta de quien tiene el deber de trasladar los hallazgos está desprovista de ilicitud sustancial, ya que respecto de los hallazgos No. 8 y 11 operó la caducidad de la acción mucho antes que la comisión auditora estructurara las observaciones y estas adquirieron firmeza, siendo entonces irrelevante que los hallazgos se hubieren remitido dentro del plazo reglamentario, puesto que la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales no podía adelantar el correspondiente proceso de responsabilidad al haber operado el aludido fenómeno procesal.</p> <p>Tratándose de los hallazgos 3 y 22, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal determinó que no existió daño al patrimonio público, al estar revestidos los actos administrativos pensionales de la presunción de legalidad, motivo que también hace inocuo el estudio de la caducidad de la acción fiscal.</p> <p>Y por último, en lo relativo a los hallazgos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23 y 24, se puede evidenciar que los actos administrativos que a juicio de la comisión auditora de esta contraloría dan origen al posible detrimento patrimonial todavía se encuentran surtiendo efectos, ya que las pensiones que a partir de ellos se generaron no se han extinguido, y por ende el presunto perjuicio al patrimonio público no ha cesado, motivo por el cual se descarta que opere el fenómeno procesal de la caducidad de la acción fiscal, ello como quiera que se trata del pago de prestaciones económicas de término indefinido.</p> <p>En este contexto, es claro que aun cuando hubiere existido mora en el traslado de los hallazgos al área de responsabilidad fiscal, dicha tardanza resulta irrelevante en lo relativo a la caducidad de la acción, en unos casos porque tal fenómeno ocurrió antes de la configuración del hallazgo; en otros porque la entidad constató que no existe daño al patrimonio público; y en otros porque los actos están surtiendo plenos efectos, y por ende la caducidad de la acción fiscal no ha comenzado a correr, al tratarse de prestaciones económicas de término indefinido.</p> <p>Así las cosas, es evidente que en el caso concreto la observación planteada por la comisión auditora carece de sustento fáctico y jurídico, y así se deberá establecer para efectos del informe definitivo.</p> <p>ANEXO - CONSTANCIA ENVIO DE INFORME FINAL DE CORVIVIENDA, donde se evidencia la fecha en que empieza a correr el término para traslado de hallazgos. - COPIA DE RESOLUCION 193 DE 02 DE JULIO DE 2019.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

5. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Tabla nro.04. Consolidado de hallazgos

Descripción	Calificación de los hallazgos				Cuantía
	A	D	P	F	
<p>3.1.1.1 Hallazgo Administrativo por remitir y alojar información inexacta en la plataforma del SIA Observa de la Auditoría General de la República.</p> <p>En el oficio con radicado No 20202170030961 de fecha 30-10-2020, se solicitó a la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, información para auditoría Exprés, entre otros, documentos para el nombramiento y posesión del actual director de Responsabilidad Fiscal, Acciones Judiciales y Jurisdicción Coactiva. El día 4 de noviembre de 2020, en oficio sin radicado, el Contralor Distrital da respuesta a dicha solicitud.</p> <p>En los documentos soportes del nombramiento y posesión del director de Responsabilidad Fiscal, Acciones Judiciales y Jurisdicción Coactiva, se encuentra el formato "Verificación de requisitos para tomar posesión" en el que no aparece la experiencia obtenida entre el 2012 y el 2015 y tampoco los documentos soportes de estudios académicos y experiencia profesional, necesaria para cumplir con los requisitos exigidos en la Resolución nro. 145 del 8 de mayo de 2019 o en su defecto la certificación de la aplicación de equivalencias entre experiencia y estudios, según lo señalado en el 25.1.2.1 del Decreto 785 de 2005. Documentos que una vez comunicado el informe preliminar fueron adjuntados al ejercicio del derecho de contradicción, Lo que afectó el análisis y evaluación de los documentos soportes para el nombramiento y posesión del Director de Responsabilidad Fiscal, Acciones Judiciales y Jurisdicción Coactiva.</p> <p>Lo anterior se presenta por inobservancia de la Resolución 08 de 2020, por la cual se reglamenta la rendición de cuentas e informes a la Auditoría General de la República, igualmente, así mismo encontrándose incurso en la conducta sancionable descrita en el literal i) del artículo 81 del Decreto Ley 403 de 2020.</p> <p>Situación presentada por debilidades en el control de la información reportada de acuerdo con las resoluciones expedidas en la materia por parte de la Auditoría General de la República, generando errores en el análisis y evaluación de la gestión de la Contraloría.</p>	X				
<p>3.1.2.1. Hallazgo administrativo por falta de claridad del procedimiento interno para el trámite de denuncias que se tramitan en proceso auditor.</p> <p>La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias tiene establecido el reglamento interno para el trámite de derechos de petición, quejas y denuncias a través de la Resolución nro.369 del 15 de diciembre de 2017, el cual contempla lo siguiente:</p> <p>En el numeral 4 GLOSARIO Y SIGLAS define entre otros</p> <p>Derecho de Petición – Denuncia D): Es 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 administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, circunscrita la competencia de la Contraloría Distrital de Cartagena a los fondos o bienes de la Nación.</p> <p>Para este tipo de denuncias tiene establecidos los siguientes términos: (07) días para dar el traslado interno correspondiente, a partir de su recibo en participación</p>	X				

Descripción	Calificación de los hallazgos				Cuantía
	A	D	P	F	
<p>ciudadana y para dar respuesta de fondo al peticionario: denuncia (D) 15 días (evaluación) seis (06) meses (respuesta de fondo), contados a partir de su recepción o del primer día hábil siguiente a la fecha de registro de parte o electrónico del solicitante, en caso que no corresponda a día hábil.</p> <p>Para definir estos términos se amparó en las aclaraciones que otorgó la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 al estudiar el término contemplado en la Ley 1557 de 2015.</p> <p>Sin embargo, esta Ley define lo siguiente en el artículo 70.</p> <p>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:</p> <p>a). Evaluación y determinación de competencia; b). Atención inicial y recaudo de pruebas; c). Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente; (Subrayado nuestro) d). Respuesta al ciudadano.</p> <p>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.</p> <p>El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción. (subrayado nuestro)</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.”</p> <p>El procedimiento que tiene estipulado la C.D de C de I, no referencia con claridad el literal c) de este artículo ni la parte que hemos subrayado en su párrafo, de hecho, la denuncia tramitada para responder lo concerniente al contrato cuestionado, en forma, fue tramitada de manera directa, pues se le asignó a un asesor externo para que diera su trámite, pero en fondo se le dio el trámite de un proceso auditor que contó con informe preliminar, contradicción al mismo e informe final, generando los correspondientes hallazgos de auditoría.</p> <p>Lo anterior ocasiona confusión en los ciudadanos o entidades controladoras, sobre la forma como se tramitan las peticiones en el organismo de control y no es claro cuando van a proceso auditor, llámese auditoría especial, regular o exprés, ocasionado por no seguir con rigurosidad lo que establece la Ley, al momento de redactar los procedimientos.</p>					
<p>3.3.2.1 Hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria por retrasos en el traslado de hallazgos catalogados con incidencia fiscal. La Contraloría comunicó el 28 de enero de 2020 el informe de auditoría regular a FONPECAR con 28 hallazgos administrativos, 26 con alcance fiscal con cuantía de \$5.148'109.554, trasladados a Responsabilidad Fiscal el 28 de agosto de 2020, siete meses después de haber sido comunicado el informe de auditoría; el 25 de octubre de 2020 fueron devueltos a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal. Contraviniendo los principios de celeridad y eficacia de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, el principio de</p>	X	X			

Descripción	Calificación de los hallazgos				Cuantía
	A	D	P	F	
<p>oportunidad de la vigilancia y el control fiscal consagrado en el Decreto 403 de 2020 y las Resoluciones internas 027 de 2019 que adoptó el PGA 2019 en el que estableció un término máximo de 15 días hábiles para el traslado de hallazgos y 008 de 2020, que adoptó la Guía de Auditoría Territorial GAT. Además, con la conducta anterior pudo estar incurso en las sanciones que al respecto establece el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, numerales 1 y 2.</p> <p>Situación presentada por falta de control y seguimiento en el proceso auditor, evidenciando falta de diligencia y celeridad en el impulso de las acciones para el inicio de las actuaciones procesales en el resarcimiento del patrimonio público y exponiendo a que se configure el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción fiscal.</p>					
TOTAL HALLAZGOS DE AUDITORÍA	3	1	0	0	0

Fuente: Elaboración propia

6. ANEXOS

6.1. Tabla de reserva