

166

Bogotá, 22 de julio de 2003.

110.031.2003

Doctor
JORGE LUIS ABISAMBRA RUSCONI
Secretario General
METROVIVIENDA
Bogotá D.C.

copia of jurídica

METROVIVIENDA

10054.1103.10.1000

REFERENCIA: N.U.R.:100-1-15602 de 12 de junio de 2003.
Consulta Planes de Mejoramiento

Cordial saludo doctor Abisambra:

En atención a la solicitud de la referencia, esta dependencia, en cumplimiento de las funciones de conceptualización que le han sido asignadas, procede a dar respuesta a las inquietudes planteadas en los siguientes términos:

LA CONSULTA

En la consulta por usted presentada expresa que MetroVivienda presentó la cuenta anual correspondiente a la vigencia fiscal 2002, a la cual la Contraloría Distrital le practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Abreviada.

Señala que en el proceso de auditoría, la Contraloría Distrital identificó una serie de hallazgos de carácter administrativo que se plasmaron en observaciones, sobre las que se solicitó aclaraciones, las cuales fueron presentadas y sustentadas, pero como a juicio del organismo de control no fueron satisfactorias, éste presentó informe definitivo sobre la cuenta rendida y solicitó a la empresa la suscripción del Plan de Mejoramiento en el cual deberían plasmarse las acciones que adelantaría la entidad tendientes a subsanar los hallazgos detectados.

concepto 110.031.2003

R

Agrega que con fundamento en lo anterior, MetroVivienda suscribió y envió el Plan de Mejoramiento a la Contraloría Distrital, pero que en el proceso de aceptación por parte de esta última surgieron diferencias que han generado una serie de inquietudes, razón por la cual pregunta:

1. ¿Puede la Contraloría obligar a la administración a incluir en el Plan de Mejoramiento acciones para atender los hallazgos no compartidos o aceptados?
2. ¿Constituye esto co-administración?
3. ¿A que organismo le compete dirimir las diferencias conceptuales frente a los hallazgos administrativos?
4. ¿Está facultada la Contraloría para requerir a la empresa para que modifique e incluya temas diferentes a los propuestos en el Plan de Mejoramiento?

FUNDAMENTOS

Los Planes de Mejoramiento tienen su origen, en el artículo 51 numeral 6° del Decreto Extraordinario 267 de 22 de febrero de 2000, "por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", el cual prevé como obligación de las Contralorías Delegadas para la vigilancia fiscal la de **suscribir convenios de desempeño** resultantes de las auditorías organizacionales con las entidades objeto de su vigilancia fiscal. Señala la citada norma:

"Artículo 51. Contralorías delegadas para la vigilancia fiscal. Las contralorías delegadas para la vigilancia fiscal de los sectores Agropecuario; Minas y Energía; Social; Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional; Gestión Pública e Instituciones Financieras; Defensa, Justicia y Seguridad, y Medio Ambiente tienen las siguientes funciones:

(...)

6. Suscribir convenios de desempeño resultantes de las auditorías organizacionales con las entidades objeto de su vigilancia fiscal, dentro del sector correspondiente, efectuando el seguimiento sobre su cumplimiento, de

acuerdo con el reglamento y sin perjuicio del adelanto de los juicios de responsabilidad fiscal por la autoridad competente o la adopción de otras medidas inherentes al ejercicio de la vigilancia fiscal.

(...)" (Se subraya)

La disposición transcrita fue recogida por el artículo 52 numeral 6° del Acuerdo 24 de 2001, expedido por el Concejo de Bogotá, al establecer la misma función en cabeza de las Direcciones Sectoriales de Fiscalización de la Contraloría de Bogotá. Señala la citada norma:

"Artículo 52. Direcciones Sectoriales de fiscalización. Las direcciones sectoriales de fiscalización denominadas: Dirección Sector Infraestructura y Transporte, Dirección Sector Desarrollo Local y Participación Ciudadana; Dirección Sector Salud y Bienestar Social; Dirección Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte; Dirección Sector Gobierno; Dirección Sector Servicios Públicos; Dirección Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente; tienen las siguientes funciones:

(...)

6. Suscribir convenios de desempeño resultantes de las auditorías organizacionales con las entidades objeto de su vigilancia fiscal, dentro del sector correspondiente, efectuando el seguimiento sobre su cumplimiento, de acuerdo con el reglamento y sin perjuicio del adelanto de los procesos de responsabilidad fiscal por la autoridad competente o la adopción de otras medidas inherentes al ejercicio de la vigilancia fiscal.

(...)" (Se subraya).

Con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la citada norma, el Contralor de Bogotá D.C., en ejercicio de las facultades otorgadas por el Acuerdo 24 de 2001, expidió la Resolución Reglamentaria N° 053 de 8 de noviembre del mismo año, "Por la cual se establecen los parámetros que deben considerar los sujetos pasivos de vigilancia y control fiscal en la elaboración y

presentación de los Planes de Mejoramiento a la Contraloría de Bogotá D.C.”.

En consecuencia, es la Resolución en comento la que determina la forma como se deben presentar los Planes de Mejoramiento a la Contraloría de Bogotá y el contenido de los mismos, razón por la cual, a continuación se transcriben algunas de sus disposiciones que consideramos de especial relevancia para absolver la consulta planteada.

Resolución N° 053 de 2001

“Artículo 1°- Ámbito de aplicación. La presente resolución aplica a todos los sujetos pasivos de vigilancia y control fiscal competencia de la Contraloría de Bogotá D.C., donde se haya realizado el proceso de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral por parte de este Organismo de Control”.

“Artículo 2°- Plan de Mejoramiento. Los representantes legales de las entidades u organismos públicos, particulares y/o representantes legales de entidades de carácter privado sujetos de control de la Contraloría de Bogotá D.C., de que trata el artículo anterior, con base en el respectivo informe de auditoría, deberán elaborar un Plan de Mejoramiento, que contemple las acciones que se compromete adelantar la entidad, con el propósito de subsanar y corregir las observaciones formuladas”. (Se subraya).

“Artículo 3°- Contenido del Plan de Mejoramiento. El Plan de Mejoramiento debe contener:

1. Nombre de la entidad que presenta el Plan de Mejoramiento.
2. Nombre del representante legal.
3. Nombre del Jefe de Control Interno.
4. Fecha de recepción informe final de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral.
5. Período que cubrió la auditoría.
6. Fecha de presentación.
7. Fecha de inicio de la ejecución del Plan de Mejoramiento.
8. Objetivo General del Plan de Mejoramiento.
9. Objetivos específicos del Plan de Mejoramiento.
10. Actividades a realizar para la operacionalización del Plan de Mejoramiento.

11. Observaciones relativas a las actividades de operacionalización del Plan de Mejoramiento.
12. Mecanismos de seguimiento interno previstos para la fase de operacionalización del Plan de Mejoramiento.
13. Observaciones sobre los mecanismos de seguimiento interno. Si las hay.
14. Relación de las acciones a desarrollar por la entidad para subsanar las observaciones efectuadas por la Contraloría a sus estados contables básicos o estados financieros básicos.
15. Relación de las acciones a desarrollar por la entidad para subsanar las observaciones efectuadas por la Contraloría sobre su gestión.
16. Indicadores de seguimiento al plan.

La información se diligenciará y presentará conforme a los componentes del anexo adjunto a esta Resolución".

"Artículo 6°- Conformidad. La Dirección Sectorial respectiva deberá manifestar por escrito al representante legal de la entidad, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su recepción, la conformidad de los aspectos formales del Plan de Mejoramiento, es decir el cumplimiento de los requisitos de que trata el artículo tercero (3) de la presente resolución o formularán los requerimientos respectivos.

Parágrafo: El sujeto pasivo de vigilancia y control fiscal que sea notificado de la formulación del requerimiento de que trata este artículo, contará con cinco días hábiles para la presentación de su Plan de Mejoramiento ajustado". (Se subraya).

"Artículo 7°- Suscripción. Se entenderá suscrito y en firme el convenio de que trata el numeral 6° del Acuerdo 24 e 2001 con la notificación que efectúe El Director Sectorial de Fiscalización competente al representante legal de la entidad sobre la conformidad de los aspectos formales del Plan de Mejoramiento presentado".

"Artículo 8°- Sanciones. El incumplimiento a la presente resolución dará lugar a la imposición de las sanciones pecuniarias a los responsables, de conformidad con los

procedimientos, causales, términos y competencias de la Resolución Reglamentaria N° 042 de septiembre de 2001".

De conformidad con el artículo 2° y numerales 14 y 15 del artículo 3° de la Resolución antes transcrita, la entidad sujeto de control de la Contraloría de Bogotá D.C. debe incluir en el Plan de Mejoramiento las acciones que se compromete a adelantar con el propósito de subsanar y corregir las observaciones formuladas.

Estas últimas son las que se plasman en el informe definitivo de auditoría, una vez se dio a la entidad auditada la posibilidad de presentar las aclaraciones que considerara pertinentes. Para mayor claridad, me permito efectuar las siguientes precisiones:

En la aplicación de procedimientos y técnicas de auditoría el auditor encuentra hechos o situaciones que presentan importancia por la forma en que impactan el desempeño de la organización. Estos hechos o situaciones se denominan hallazgos y pueden ser tanto positivos como negativos. Los hallazgos positivos consisten en aspectos buenos, útiles, convenientes o destacables de la organización. Los hallazgos negativos, por el contrario, son hechos irregulares, inconvenientes, perjudiciales, nocivos o dañinos en el funcionamiento de la organización, es decir, contrarios a los principios que deben regir la actuación del Estado y la gestión fiscal.

Los hallazgos negativos pueden ser clasificados de distintas formas dependiendo de la naturaleza de la irregularidad encontrada. La Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral identifica tres clases de hallazgos: administrativos, fiscales y disciplinarios. A éstos podemos sumar los hallazgos de carácter penal. La competencia de las Contralorías versa sobre los hallazgos administrativos y los hallazgos fiscales. Sobre los hallazgos disciplinarios y penales deben los auditores dar traslado a las autoridades competentes.

Los hallazgos meramente administrativos, como los encontrados a la entidad que realiza la consulta, son aquellos en que la gestión fiscal de una entidad no se está desarrollando plenamente de acuerdo con los principios generales establecidos para la función administrativa y la gestión fiscal, sin que ello implique o alcance a configurar una responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal.

Los hallazgos deben ser consignados en el informe de auditoría el cual debe darse a conocer al sujeto de control con el fin de que éste presente oportunamente las observaciones y aclaraciones que considere pertinentes.

Los conceptos y respuestas de la entidad sobre los cuales no se logre un consenso, deben ser incluidos en el informe final de auditoría. Tratándose de los hallazgos de tipo administrativo allí plasmados, el sujeto objeto de control está en la obligación de adelantar las acciones que considere necesarias tendientes a subsanar y corregir las observaciones formuladas.

El no cumplir con tal obligación da lugar a la imposición de la sanción de multa de que trata el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, que señala:

“Artículo 101.- Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurran reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieron oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello”. (Se subraya).

Es el organismo de control el que determina, de lo encontrado en el proceso auditor, cuales son las deficiencias de la entidad auditada (hallazgos administrativos); y si una vez dada la oportunidad a ésta de dar las explicaciones pertinentes, considera que las deficiencias persisten, las debe incluir en el informe final de auditoría, surgiendo, en consecuencia, para el sujeto de control la obligación de adelantar las acciones tendientes a subsanarlas, so pena de la imposición de la multa de que trata la disposición antes transcrita.

Tales acciones, como ya se indicó, son las que se deben contemplar en el Plan de Mejoramiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 2° y numerales 14 y 15 del artículo 3° de la Resolución 053 de 2001.

En efecto, el artículo 3° citado señala que debe contener el Plan de Mejoramiento y establece en el numeral 14 la "relación de acciones a desarrollar por la entidad para subsanar las observaciones efectuadas por la Contraloría a sus estados contables básicos o estados financieros básicos" y en el numeral 15 la "relación de acciones a desarrollar por la entidad para subsanar las observaciones efectuadas por la Contraloría sobre su gestión". Dichas observaciones son hallazgos de tipo administrativo.

Una vez recibido el Plan de Mejoramiento por la Contraloría de Bogotá D.C., ésta, a través de la Dirección Sectorial respectiva, debe manifestar "la conformidad de los aspectos formales", si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 3° de la Resolución 053 de 2001, de lo contrario formulará los requerimientos respectivos para que el sujeto de control, dentro de los cinco días hábiles siguientes, presente su Plan de Mejoramiento ajustado.

Efectuada la notificación al representante legal de la entidad auditada sobre la conformidad de los aspectos formales del Plan de Mejoramiento se entiende suscrito y en firme el convenio de que trata el numeral 6° del artículo 52 del Acuerdo 24 de 2001, inicialmente transcrito.

CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto, a las preguntas planteadas se responde:

1. Dada la oportunidad a la entidad auditada de dar las explicaciones pertinentes respecto de los hallazgos administrativos encontrados, sin que las mismas hayan sido aceptadas por el organismo de control fiscal, por considerar que no desvirtúan el o los hallazgos encontrados, éste —el organismo de control— debe incluirlos en el informe definitivo de auditoría, con lo cual surge para la entidad la obligación de adoptar las acciones que considere pertinentes para corregir tales hallazgos e incluirlas en el Plan de Mejoramiento, so pena de la imposición de la multa de que trata el artículo 101 de la Ley 42 de 1993 y el artículo 8° de la Resolución 053 de 2001 expedida por el Contralor de Bogotá D.C.
2. Lo anterior no constituye co-administración, pues es el ente auditado el que debe determinar cuales son las medidas que considera pertinentes para corregir las deficiencias administrativas encontradas por el organismo de control. La obligación consiste en la adopción de tales medidas.

3. No hay ningún organismo que tenga competencia para disminuir las diferencias que surjan entre el ente auditado y el organismo de control, pues es éste el que finalmente determina si las explicaciones dadas desvirtúan o permiten concluir que no se presentaron los hallazgos que se consideraban encontrados.
4. El artículo 3° de la Resolución 053 de 2001 establece que debe contener el Plan de Mejoramiento, de tal forma que si falta cualquiera de los requisitos allí previstos la Contraloría de Bogotá esta facultada para formular los requerimientos respectivos al sujeto auditado, quien debe, dentro de los cinco días hábiles siguientes, presentar su Plan de Mejoramiento ajustado (art. 6° Res. 053/01).

Los requerimientos en relación con el Plan de Mejoramiento deben ser exclusivamente respecto de los requisitos señalados en el artículo 3° citado, dentro de los que se encuentra la relación de acciones a tomar por la entidad para subsanar las observaciones efectuadas por la Contraloría, lo que no significa que ésta pueda señalar el tipo de acciones, ya que quien determina como corrige las deficiencias encontradas es el sujeto auditado.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordial saludo,


AMPARO QUINTERO ARTURO
Directora Oficina Jurídica



AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Al contestar cite N.U.R: 100-1-15602, 06/13/2003 09:19 AM

Trámite: 435 - CONSULTA

I-13306 Actividad: 05 TRASLADO, Folios: 1, Anexos: NO

Origen: 100 AUDITOR GENERAL

Destino: 110 OFICINA JURIDICA

Copia A: NO

*Da Myriam
16/03
#28-157*

MEMORANDO INTERNO

Bogotá - Distrito Capital

100-1-15602

PARA: MARIA AMPARO QUINTERO ARTURO, Director Oficina Juridica

DE: CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN, Auditora General

REFERENCIA: RESPUESTA A: ENVIAN CONSULTA RELACIONADA CON LOS PLANES DE MEJORAMIENTO DEL DISTRITO CAPITAL, NUR:100-1-15602/435/05

Por favor para su estudio y elaboración de concepto escrito.

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

Anexos:

C.C.:

Redactó: CEL

3

*Arch. el 12 de junio
los 30 días vencen el
28 de julio
Recibí - 37 junio/03*



SG- 065/03

CORRESPONDENCIA

Bogotá D.C., 11 JUN. 2003

Doctora
 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
 Auditora General de la República
 Carrera 10 No. 17-18 Piso 9
 Ciudad

ASUNTO: Consulta Planes de Mejoramiento.

Respetada Dra. López:

MetroVivienda es una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, creada por el Concejo de la ciudad mediante el Acuerdo 15 de 1998.

En cumplimiento de las disposiciones legales referentes al control fiscal, MetroVivienda presentó la cuenta anual correspondiente a la vigencia fiscal 2002, a la cual la Contraloría Distrital le practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Abreviada.

En el proceso de auditoría, la Contraloría Distrital identificó una serie de hallazgos de carácter administrativo, que se plasmaron en observaciones, sobre las que se solicitó aclaraciones, las cuales fueron presentadas y sustentadas, pero que a juicio del organismo de control no fueron satisfactorias.

Agotado el procedimiento anterior, la Contraloría Distrital presentó informe definitivo sobre la cuenta rendida, y solicitó a la empresa la suscripción del Plan de Mejoramiento en el cual debían plasmarse las acciones que adelantaría la entidad, tendientes a subsanar los hallazgos detectados.

Conforme a lo anterior, MetroVivienda suscribió y envió el Plan de Mejoramiento a la Contraloría Distrital, sin embargo, en el proceso de elaboración o conformación del Plan de Mejoramiento y su aceptación por parte de la Contraloría Distrital surgieron diferencias entre la entidad





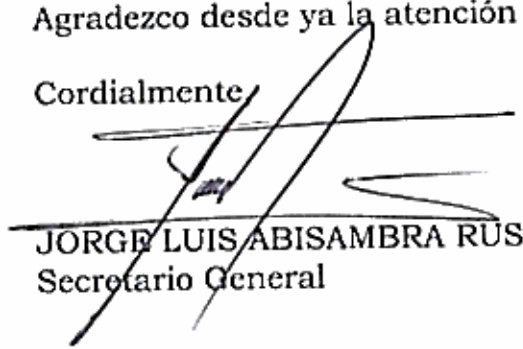
305
155

auditada y el organismo de control, las cuales han generado una serie de inquietudes que conllevan a solicitarle pronunciamiento a ese Despacho:

1. Cuando la entidad auditada ha manifestado su inconformidad con respecto a un determinado hallazgo u observación de carácter administrativo, y esta inconformidad ha quedado plasmada y sustentada pero no fue aceptada por el ente de control fiscal, se pregunta: ¿Puede la Contraloría obligar a la administración en el Plan de Mejoramiento acciones para atender los hallazgos no compartidos o aceptados?
2. ¿Constituye esto co-administración?
3. ¿A qué organismo le compete dirimir las diferencias conceptuales frente a los hallazgos administrativos?
4. ¿Está facultada la Contraloría para requerir a la empresa para que modifique e incluya temas diferentes a los propuestos en el Plan de Mejoramiento?

Agradezco desde ya la atención prestada, en espera de su pronta respuesta.

Cordialmente



JORGE LUIS ABISAMBRA RUSCONI
Secretario General

Marlén

