



**Gerencia Seccional V-Barranquilla  
PGA 2019**

**Auditoría Exprés a la Contraloría Distrital de Santa Marta**

**INFORME FINAL**

**CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA**  
Auditor General de la República

**RODRIGO TOVAR GARCÉS**  
Auditor Auxiliar

**ALEXANDRA RAMÍREZ SUÁREZ**  
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

**IVÁN DE JESÚS SIERRA PORTO**  
Gerente Seccional V-Barranquilla

Genith Carlosama Mora – Profesional Grado 04  
José Rolando Sarmiento Pérez - Profesional Grado 02  
**Auditores**

Barranquilla, 23 de mayo de 2019

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>GENERALIDADES.....</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>3</b>
<b>3.1</b>	<b>Talento Humano.....</b>	<b>3</b>
<b>3.2</b>	<b>Contratación.....</b>	<b>17</b>
<b>3.3</b>	<b>Recursos Físicos .....</b>	<b>18</b>
<b>3.4</b>	<b>Proceso Auditor .....</b>	<b>19</b>
<b>3.5</b>	<b>Proceso de Responsabilidad Fiscal.....</b>	<b>22</b>
<b>3.6</b>	<b>Proceso Administrativo Sancionatorio.....</b>	<b>25</b>
<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN.....</b>	<b>25</b>
<b>5.</b>	<b>TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....</b>	<b>31</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el Manual de Proceso Auditor (MPA) Versión 9.1 de la AGR, la Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal y líder del Proceso Auditor, autorizó efectuar auditoría exprés, a la Contraloría Distrital de Santa Marta. El objetivo general de la auditoría exprés fue realizar el control fiscal a la Contraloría con el fin de atender las denuncias ciudadanas identificadas con los códigos SIA ATC 012019000210 y 012019000211 y emitir respuesta de fondo dentro del término señalado en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, artículo 70, párrafo 1º: “El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.”

Comunicado el informe preliminar el 17 de mayo de 2019, la Contraloría Distrital de Santa Marta allegó escrito de contradicción mediante correo electrónico, con radicado 057 del 22 de mayo de 2019 y radicado en la AGR con nur 20192170018342 el 23 de mismo mes y año. A continuación se presentan los resultados definitivos del ejercicio auditor adelantado.

## 2. GENERALIDADES

La auditoría exprés incluyó el examen practicado sobre la base de pruebas, evidencias y documentos que soportan los procesos: Auditor, Contable, Talento Humano, Contratación, Responsabilidad Fiscal y Administrativo Sancionatorio; respecto de los hechos denunciados.

## 3. RESULTADOS

### 3.1 Talento Humano

#### ***3.1.1 Presuntas irregularidades en la expedición de los actos administrativos de comisión del Contralor, actos administrativos de encargo y comisión del asesor de despacho e informes de comisión de servicios.***

##### ***Resultados de auditoría:***

En la auditoría se efectuó la revisión de las comisiones de servicio autorizadas al Contralor, en el periodo comprendido entre el primero de julio de 2018 al 30 de marzo de 2019. De un total de 10 actos administrativos, cuatro del 2018 y seis del 2019, se observó que se otorgaron cumpliendo con los requisitos exigidos en el Decreto 1083 de 2015, artículos 2.2.5.5.21 al 2.2.5.5.29, para participar en eventos tales como: Rendición de cuenta de la AGR, Congreso Nacional de Contralores, Armonización y coordinación del SINACOF, Mesa de trabajo AGR-Comisión Nacional del Servicio Civil, Foro Futuro del Control Fiscal, así mismo se verificó y se encontró la evidencia de la existencia de actos administrativos en los

que se realizó la asignación de funciones como Contralor a Jefes de Oficina (de Responsabilidad Fiscal y del Control Fiscal) y al Asesor, en las ausencias de éste al encontrarse en comisión, tanto al interior del País como en una oportunidad al exterior, el Contralor mediante oficio del 5 de julio de 2018, solicitó al Concejo Distrital permiso para salir del país, el mismo que fue concedido mediante Proposición 127 del 16 de julio del mismo año.

Por otro lado, se constató la existencia de un acto administrativo en el que se comisionó, en el 2019, al funcionario con cargo de Asesor, el cual se encuentra justificado y soportado, en la carpeta de comisiones que fue entregada al equipo auditor.

Según la información entregada y revisada en trabajo de campo, sobre la compra de tiquetes aéreos, para el Contralor y el asesor, para asistir a los eventos antes citados, se observó que estos fueron adquiridos en clase económica.

La AGR, en el periodo objeto de evaluación, no se evidenciaron irregularidades frente a los hechos denunciados, en cuanto comisiones otorgadas al Contralor y al Asesor ni compra de tiquetes y que fueron verificadas en auditoría, así como en la asignación de funciones realizadas.

### **3.1.2 Presuntas irregularidades en la declaratoria de insubsistencia de los cargos de Jefe Administrativa y Financiera y de la Oficina de Control Fiscal quienes ocupaban cargos en provisionalidad.**

#### **Resultados de auditoría:**

#### **ACTOS ADMINISTRATIVOS DE NOMBRAMIENTO**

**Martha Liliana Ospino Rojas** nombrada en provisionalidad como Jefe Oficina Control Fiscal, Código 06, Grado 10, mediante Resolución 057 del 22 de abril de 2008.

Los fundamentos legales para expedir esta resolución fueron:

- Acuerdo Distrital 01 de 2006
- Decreto 760 de 2005, artículo 44
- Decreto 1227 de 2005 modificado por el Decreto No. 4968 de 2007, la Contraloría solicitó a la Comisión Nacional del Servicio Civil autorización para proveer cargos de carrera mediante nombramiento provisional en la Entidad.

El primero de agosto de 2013, la Contraloría suscribió el Acta de reintegro en cumplimiento de fallos judiciales de primera y segunda instancia expedidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**María de Jesús Galán Caballero** nombrada en provisionalidad como Jefe de Oficina Administrativa y Financiera. Código 06. Grado 01, mediante Resolución 045 del 19 de marzo de 2013.

Fundamentos legales para este nombramiento:

- Acuerdo Distrital 001 del 12 de mayo de 2006 “Por medio del cual se Modifica la Estructura Administrativa, la Planta de Personal, Las Escalas Salariales para el personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta y se determina la Dependencia que administrará y dirigirá la Carrera Administrativa en la Contraloría Distrital de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.”
- Concepto 3187 del 12 de febrero de 2015 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, solicitado por la Contraloría: “1) La competencia para determinar la naturaleza de los empleos y su forma de provisión al interior de las entidades, así como la determinación de las medidas administrativas tendientes a garantizar la efectividad y el cumplimiento de las normas de empleo público, recae sobre las Unidades de Personal de las entidades respectivas. 2) Es el nominador junto con las unidades de personal, los encargados de tomar decisiones que correspondan frente a los asuntos que surjan dentro del desarrollo y gestión del empleo público.”
- Ley 909 de 2004, artículo 24. “Encargo. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, y una vez convocado el respectivo concurso, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño sea sobresaliente. El término de esta situación no podrá ser superior a seis (6) meses (...).”

#### ACTOS ADMINISTRATIVOS DE INSUBSISTENCIA

A través de la Resolución 08 del 28 de enero de 2010 se declaró insubsistente a la señora Martha Liliana Ospino Rojas.

Mediante Resoluciones 027 y 28 del 20 de febrero de 2019, expedidas por la Contraloría Distrital de Santa Marta fueron declaradas insubsistentes las funcionarias MARTHA LILIANA A OSPINO ROJAS, Jefe de Oficina de Control Fiscal y MARÍA DE JESÚS GALÁN CABALLERO, Jefe de la Oficina Administrativa y Financiera, al considerar que tenían cargos de libre nombramiento y remoción; quienes habían sido nombradas en provisionalidad.

Fundamentos legales de las Resoluciones 027 y 028 de 2019 son:

- Constitución Política: artículos 122 y 125

Artículo 122: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.”

Artículo 125: Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes” (subrayado fuera de texto).

- Ley 909 de 2004, artículo 5

“Clasificación de los Empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente Ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así (...)” (subrayado y resaltado fuera de texto).

- Decreto Ley 785 de 2005. “establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.”

“Artículo 3º Niveles jerárquicos de los empleos. Según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades territoriales se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial.”

Artículo 4º. Naturaleza general de las funciones. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:

4.1. Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de Dirección General, de formulación de



políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos. (subrayado fuera de texto)

Artículo 16. Nivel Directivo. El nivel Directivo está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

(...)

Código: 006. Denominación Jefe de Oficina”

De acuerdo con las normas que hemos aludido, los cargos de Jefe de Oficina de Control Fiscal y Jefe de Oficina Administrativa y Financiera corresponden al nivel directivo.

En la fase de ejecución se verificó el estado de las Acciones de Tutela instauradas por las señoras María de Jesús Galán Caballero y Martha Liliana Ospino Rojas como consecuencia de la declaratoria de insubsistencia:

Accionante: Martha Liliana Ospino Rojas. El 12 de abril de 2019, el Juzgado Séptimo Civil Municipal, denegó por improcedente el amparo solicitado.

Accionante. María de Jesús Galán Caballero. El 28 de marzo de 2019, el Juzgado Tercero Civil Municipal, amparó los derechos al mínimo vital, igualdad, vida digna y debido proceso; y ordenó el reintegro, el pago de salarios y demás emolumentos adeudados.

El 2 de abril de 2019, la Contraloría solicitó aclaración del fallo de tutela en cuanto a las condiciones que debe producirse el reintegro, por tratarse de un cargo de libre nombramiento y remoción. Petición que fue negada y se concedió el recurso de impugnación, presentado el 23 de abril y está pendiente de resolver a 3 de mayo de 2019.

Adicionalmente, el 8 de abril de 2019, la Contraloría solicitó concepto al Departamento Administrativo de la Función Pública, referente a la posibilidad que pueda tener el ente de control para nombrar funcionarios en provisionalidad, en un cargo del nivel directivo que es de libre nombramiento y remoción.

Dentro del término de elaboración del informe preliminar de esta Auditoría Exprés a la Contraloría Distrital de Santa Marta, la señora María de Jesús Galán Caballero y la Contraloría remitieron a la AGR la notificación del fallo del incidente de desacato del 6 de mayo de 2019.

En el artículo cuarto del fallo por incidente de desacato el Juzgado Tercero Civil Municipal de Santa Marta ordenó remitir el proveído al Superior Jerárquico para surtir el Grado de Consulta, según lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, artículo 52.

El 13 de mayo de 2019, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta al resolver la impugnación de la Acción de Tutela promovida por la señora MARÍA DE JESÚS GALÁN CABALLERO, resolvió revocar la sentencia del 28 de marzo de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal, negando el amparo constitucional.

Con relación a la declaración de insubsistencia de la señora Biviana Ivonne Tamara Collante, como Jefe de la Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, quien había sido nombrada en provisionalidad, se evidenció que la acción de Tutela interpuesta ante el mismo Juzgado Tercero Civil Municipal de Santa Marta, por hechos similares, Despacho que la negó por improcedente.

Es de precisar que, los actos administrativos de insubsistencia gozan de presunción de legalidad y es la jurisdicción de lo contencioso administrativa quien decide al respecto, en el evento que se interpongan las acciones a que haya lugar.

### **3.1.3 Presuntas irregularidades en el pago extemporáneo de las cesantías y la existencia y pago de sanción moratoria.**

#### **Resultados de auditoría:**

El 27 de noviembre de 2017, mediante Resolución 095 la Contraloría ordenó el pago de cesantías a la señora Leida Esther Fontalvo Pertuz, por el periodo comprendido entre el primero de enero de 2016 y el 3 de septiembre del mismo año, haciéndose efectivo el 7 de diciembre de 2017, a través de transferencia electrónica.

Si bien, la Contraloría realizó gestiones tendientes a que la señora Pertuz Fontalvo allegue oportunamente las incapacidades, no es menos cierto que este trámite impidiera el pago del auxilio de cesantías antes del 15 de febrero de 2017, teniendo en cuenta lo dispuesto por el Ministerio de Trabajo en concepto 36773 del 13 de febrero 2008:

Adicionalmente, debe indicarse que según lo establecido en el artículo 51 del Código Sustantivo del Trabajo, la incapacidad por enfermedad o accidente de origen común o profesional, no suspende el contrato de trabajo, por lo tanto, el término de incapacidad no es descontable para efectos del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas del contrato de trabajo y en consecuencia, encontrándose el contrato laboral vigente y hasta el momento de su terminación el empleador está en la obligación de liquidar y pagar al trabajador todas las prestaciones laborales establecidas en el Código Sustantivo de Trabajo, las cuales se liquidarán sobre el último salario percibido por el trabajador antes del inicio de su incapacidad.



El 21 de marzo de 2019 la Procuraduría 155 Judicial II para Asuntos Administrativos citó a AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL, como requisito de procedibilidad previo a presentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

El 3 de abril de 2019, el Comité de Conciliación de la Contraloría Distrital de Santa Marta suscribió el Acta 02, en la que se indica que la señora Fontalvo Pertuz durante los primeros 180 días de incapacidad no aportó de manera oportuna los documentos y autorizaciones, generando duda sobre el tiempo a liquidar, pese a los requerimientos realizados y aun así la Contraloría pagó las cesantías.

En el acta se concluye: “Por tal razón y como se puede observar la Contraloría Distrital de Santa Marta no está obligada a autosancionarse, por lo tanto recomienda no conciliar.”

El 11 abril de 2019, se llevó a cabo la conciliación extrajudicial citada por la Procuraduría 155 Judicial II para Asuntos Administrativos con Radicación No. 2019-032 del 20 de febrero de 2019, el apoderado de la Contraloría manifestó en la audiencia que no hay ánimo conciliatorio porque la señora Pertuz Fontalvo no allegó oportunamente sus incapacidades y por tanto no se actuó de mala fe y se declara fallida la Audiencia de Conciliación.

### **3.1.3.1 Hallazgo Administrativo, por el pago extemporáneo de cesantía.**

La Contraloría Distrital de Santa Marta pagó a la señora Leida Esther Fontalvo Pertuz, el 7 de diciembre de 2017, el auxilio de cesantías por el periodo comprendido entre el primero de enero y el 3 de septiembre de 2016.

De acuerdo con Ley 50 de 1990, artículo 99 numeral 3) “El valor liquidado por concepto de cesantías se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, (...), El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo”

Lo anterior pudo presentarse por falta de control en el Oficina Administrativa y Financiera generando acciones en contra de la Entidad en el evento que se acuda a la jurisdicción contencioso administrativa.

### **3.1.4 Presuntas irregularidades en el nombramiento en el cargo de asesor por inexistencia del cargo.**

#### **Resultados de auditoría:**

Sobre la planta de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta, el Concejo Distrital expidió los siguientes Acuerdos que a la fecha de auditoría se encuentran vigentes:

- Acuerdo Distrital 001 del 12 de mayo de 2006 “Por medio del cual se Modifica la Estructura Administrativa, la Planta de Personal, Las Escalas Salariales para el personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta y se determina la Dependencia que administrará y dirigirá la Carrera Administrativa en la Contraloría Distrital de Santa Marta y se dictan otras disposiciones.”

El artículo primero del Acuerdo Distrital 01 de 2006, determinó la estructura de la Entidad así:

1. Despacho del Contralor Distrital
2. Oficina Administrativa y Financiera
3. Oficina de Control Fiscal
4. Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva
5. Oficina de Control Interno

### ÓRGANOS DE ASESORÍA

Comité del Sistema de Control Interno  
Comisión de Personal  
Comisión de Control Interno Disciplinario

El artículo 10 del mismo Acuerdo estableció la Planta de Personal así:

Tabla nro. 1. Planta de Personal

No. cargos	Denominación	Código	Grado
<b>DESPACHO CONTRALOR</b>			
1	Contralor	10	26
1	Jefe Oficina Control Interno	6	1
1	Secretario ejecutivo	425	18
<b>PLANTA GLOBAL</b>			
3	Jefe de Oficina	6	10
5	Profesional Universitario	219	1
2	Técnico Operativo	314	16
2	Secretario	440	12
1	Auxiliar	470	05
16	TOTAL CARGOS		

Fuente. Acuerdo Distrital 01 de 2006. Concejo Distrital Santa Marta

El Acuerdo Distrital 014 de 2009, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL SISTEMA DE NOMENCLATURA, CLASIFICACIÓN DE EMPLEOS Y ESCALA DE REMUNERACIÓN SALARIAL A LOS EMPLEADOS DE LA CONTRALORÍA DEL D.T.C.H DE SANTA MARTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

La Contraloría Distrital de Santa Marta adoptó mediante Resolución 115 de 2009, el nuevo sistema de nomenclatura y clasificación de empleos teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 785 de 2005 y el Acuerdo Distrital 014 de 2009.

**Tabla nro. 2. Nomenclatura y Clasificación**

Nivel	Denominación	Código	Grado
Directivo	Contralor Distrital	10	2
Directivo	Jefe Oficina	6	1
Asesor	Asesor	105	1
Profesional	Profesional Universitario	219	1
Técnico	Técnico Operativo	314	1
Asistencial	Secretario Ejecutivo	425	3
Asistencial	Secretario	440	2
Asistencial	Auxiliar Servicios Generales	470	1

Fuente: Resolución 115 de 2009. Contraloría Distrital Santa Marta

Mediante Resolución 064 del primero de agosto de 2018, la Contraloría adicionó en el manual de funciones las correspondientes al nivel asesor.

La señora María de Jesús Galán Caballero, Jefe de la Oficina Administrativa y Financiera certificó que según lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 014 de 2009 adoptado por la Contraloría mediante Resolución 115 de 2009, el cargo de Asesor Código 105, Grado 01 se encuentra vacante, a su vez el funcionario pagador certificó la existencia de disponibilidad de apropiación.

Los anteriores fueron los fundamentos que tuvo el Contralor para nombrar un asesor en la Contraloría, acto administrativo que goza de presunción de legalidad.

#### **3.1.4.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inexistencia del cargo de Asesor en la planta de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta.**

Del análisis realizado a los Acuerdos Distritales, se concluye que, **el Acuerdo 01 de 2006 modificó la estructura administrativa y la planta de personal y el Acuerdo 014 de 2009 modificó el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos**, sin que se haya creado el cargo de Asesor, pues únicamente se definió la clasificación de empleos y los códigos.

La Constitución Política en el artículo 313, numeral 6 establece que es función del Concejo: “Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de su dependencia, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; (...)”, Decreto 1083 de 2015, artículos 2.2.12.1 al 2.2.12.3 y Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1.

El nombramiento del asesor pudo presentarse por la interpretación realizada por la Contraloría del Acuerdo Distrital 014 de 2009 en la Resolución 064 de 2018 al determinar en la parte considerativa: “Que el Acuerdo Distrital No. 014 de fecha noviembre 30 de 2009, estableció la nueva planta de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta (...)”.

Lo anterior puede generar acciones en contra de la Entidad.

### **3.1.5 No adopción por parte del Contralor del procedimiento sobre medición de clima laboral.**

#### **Resultados de auditoría**

Se efectuó verificación en la Contraloría sobre la existencia del procedimiento para la Medición del Clima Laboral, evidenciándose que no se cuenta con dicho procedimiento, sin embargo se constató en los documentos entregados, cómo se realizó el último informe, para ello la Jefe de la Oficina Administrativa y Financiera, mediante oficio del 15 de noviembre de 2016, solicitó al Contralor Distrital la Necesidad de Servicio para atender la Medición del Riesgo Psicosocial de los funcionarios de la Contraloría Distrital, en apoyo al programa de seguridad y salud en el trabajo y bienestar social.

Así mismo, la Jefe de la Oficina Administrativa y Financiera, certificó la no existencia de recurso humano suficiente que permita cumplir con lo establecido por la Resolución 2646 de 2008, también elaboró los estudios previos de análisis de conveniencia y oportunidad, para la prestación de servicios profesionales para atender la medición del riesgo Psicosocial de los funcionarios de la Contraloría Distrital.

Se firmó el contrato No. 066 de 06 de diciembre de 2016, con el objeto de:

Prestación de servicios profesionales para atender la medición del riesgo psicosocial de los funcionarios de la Contraloría Distrital de Santa Marta y dar cumplimiento a la Resolución No. 2646 de 2008, en apoyo al programa de seguridad y salud en el trabajo y el programa de bienestar social.

En el mes de diciembre de 2016, la Contratista entrega el informe, titulado: “Asesoría en la medición del riesgo psicosocial intralaboral, extralaboral y sintomatología asociada al estrés”

Se verificó, que para el último trimestre de 2018 y hasta la fecha de ejecución de auditoría (03-05-19), la Contraloría no había realizado la medición del clima laboral, de acuerdo con la certificación presentada por la Entidad, se está gestionando la asignación de recursos por parte del Concejo Distrital, para cumplir con este requerimiento legal.

### **3.1.5.1 Hallazgo Administrativo por no realizar la medición del clima laboral**

La Contraloría realizó la última medición del clima laboral en el mes de diciembre de 2016, sin que a la fecha de ejecución de la auditoría (03-05-19) se haya realizado la medición que correspondía para este periodo.

Sobre el término para la medición del clima laboral el Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.10.7 numeral 1 establece: “Medir el clima laboral, por lo menos cada dos años (...)” (subrayado fuera de texto).

Lo anterior se pudo presentar por falta de planeación que le permitiera a la Entidad cumplir con esta obligación legal, impidiendo generar resultados oportunos respecto de esa medición.

### **3.1.6 Presuntas irregularidades en el nombramiento del Jefe de Control Interno sin cumplimiento de requisitos legales.**

#### **Resultados de auditoría**

Se realizó la verificación de los requisitos exigidos en el Manual Específico de Funciones de la Contraloría, adoptado mediante Resolución 055 de 2015 y de los requisitos exigidos en el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1474 de 2011, para desempeñar el cargo de Jefe de Control Interno.

En el seguimiento realizado y verificado en el hoja de vida del Jefe de Control Interno, nombrado mediante Resolución 097 del 7 de diciembre de 2018, se encontró diploma de Economista, Magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional y de Especialista en Gobierno Municipal.

Sobre la experiencia laboral se constató en la hoja de vida del funcionario que laboró desde el 01 de septiembre de 2010 hasta el 04 de julio de 2017, en la Contraloría Distrital de Bogotá, ocupando cargos de jefe de oficina en la Subdirección de Fiscalización para el Desarrollo Local – Dirección para el Control Social y Desarrollo Local –Localidad de Tunjuelito, Localidad de Suba. Gerente en la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local – Subdirección de Gestión Local - Localidad de Suba y Chapinero. Gerente en la Dirección Sector Servicios Públicos y Dirección Sector Servicios Públicos.



La formación académica y la experiencia laboral acreditan los requisitos para el cargo de Jefe de Control Interno. Tal como se indica en la siguiente tabla.

**Tabla nro. 3. Requisitos Jefe Control Interno**

Requisitos Ley 1474 2011, artículo 8, parágrafo 1.	Requisitos establecidos en el Manual de Funciones, Resolución 055 de 2015	Requisitos verificados en la hoja de vida
Educación	Educación	Educación
Título profesional	Título profesional	1. Título de Economista 2. Magister en Planificación y administración del desarrollo Regional 3. Especialista en Planificación y administración del Desarrollo Regional. 4. Especialista en Gobierno Municipal.
Experiencia	Experiencia	Experiencia
Tres (3) años de experiencia profesional en asuntos de control interno	Tres (3) años de experiencia profesional en asuntos de control interno	1. Certificación expedida por la Contraloría Distrital de Bogotá en la que consta que laboró en la Entidad desde el primero de septiembre de 2010 hasta el 4 de julio de 2017, ocupando cargos de Jefe de Oficina 006 -01, Gerente 039 – 02, , 2. El Director de Gestión Humana de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, D.C, certificó que ingresó a la Secretaría de Gobierno el 2 de diciembre de 1999, en el cargo de Profesional Universitario Código 219 grado 18, hasta el 03 de agosto de 2010.

Fuente: Normas y hoja de vida

El “Concepto 6341 de 2016, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Ref. Empleos - Provisión del cargo de jefe de control interno en una entidad territorial. Planteamiento Jurídico ¿Qué requisitos se requieren para el desempeño del cargo de jefe de control interno?

(...)

PARÁGRAFO 1°. Para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor interno se deberá acreditar formación profesional y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos del control interno (...)  
(Subrayado fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, a partir de la vigencia de la Ley 1474 de 2011 para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor interno se deberá acreditar formación profesional y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos del control interno, independientemente del sector en el cual se haya desempeñado (público o privado).

Para la valoración de la experiencia requerida en el parágrafo 1º del artículo octavo de la Ley 1474 de 2011, para desempeñar el cargo de jefe de control interno, este Departamento Administrativo expidió la Circular No. 100-02 de agosto 5 de 2011, en la cual se señala que



entre otros, se puede entender como asuntos de control interno los siguientes:

- Aquellos relacionados con la medición y evaluación permanente de la eficiencia, eficacia y economía de los controles al interior de los Sistemas de Control Interno.
- Asesoría en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de planes e introducción de correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.
- Actividades de auditoría.
- Actividades relacionadas con el fomento de la cultura del control.
- Evaluación del proceso de planeación, en toda su extensión; lo cual implica, entre otras cosas y con base en los resultados obtenidos en la aplicación de los indicadores definidos, un análisis objetivo de aquellas variables uy/o factores que se consideren influyentes en los resultados logrados o en el desvío de avances.
- Evaluación de los procesos misionales y de apoyo, adoptada y utilizada por la entidad, con el fin de determinar su coherencia con los objetivos y resultados comunes inherentes a la misión institucional.”

Una vez analizados los requisitos establecidos en la Ley 1474 de 2011, artículo 8, párrafo 1, la Resolución 055 de 2015, sobre el Manual Específico de Funciones de la Contraloría Distrital de Santa Marta, la educación, experiencia profesional evidenciados en la hoja de vida del Jefe de Control Interno y lo establecido en el Concepto 6341 del 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública, no se evidencia irregularidad en el nombramiento y en el cumplimiento de los requisitos para desempeñar tal cargo.

### **3.1.7 No han sido creados los Comités de Personal y Convivencia.**

#### **Resultados de auditoría:**

Se realizó seguimiento y verificación a la creación del **Comité de Personal**, evidenciándose que: La Contraloría Distrital de Santa Marta, expidió la Resolución 090 del 9 de noviembre de 2018 “*por medio de la cual se conforma la comisión de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta para el periodo 2018-2020*”

En la carpeta suministrada a la comisión auditora, se evidenció el procedimiento utilizado por la Contraloría para la conformación de dicha Comisión. Se inició desde el mes de septiembre en que se expidió la Convocatoria 002 del 21 de septiembre de 2018 “Elección de la comisión de personal 2018-2020”. Esta convocatoria fue firmada por el Contralor y por la Jefe de Oficina Administrativa y Financiera.

La Contraloría mediante Resolución 053 del 27 de julio de 2018 conformó el **Comité de Convivencia Laboral** para las vigencias 2018-2020.

El comité de convivencia laboral tiene por objeto:

“Conocer, evaluar y dar solución a las quejas o inquietudes sobre situaciones de presunto acoso laboral o de convivencia que se presenten entre los funcionarios de la Entidad, así como recomendar las medidas correctivas pertinentes para superar dichas conductas y vigilar el cumplimiento de las medidas preventivas que se establecieron, con el fin de promover el trabajo en condiciones dignas y justas, la armonía y buen ambiente ocupacional para todos los trabajadores...”

El periodo de los miembros del comité de convivencia laboral será de dos años, a partir de la conformación del mismo, que se contarán desde la fecha de la comunicación de la elección y/o designación.

El fundamento legal para la conformación de este Comité lo encontramos en las siguientes normas:

Ley 1010 de 2006, artículo 9 señala:

Medidas preventivas y correctivas del acoso laboral. 1) Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.”

Resolución número 2646 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, “por la cual se establecen disposiciones y se definen responsabilidades para la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo y para la determinación del origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional, adopta la definición de Acoso Laboral.

Resolución 652 de 2012 de del Ministerio de la Protección Social: “por la cual se establece la conformación y funcionamiento del Comité de Convivencia Laboral en entidades públicas y empresas privadas y se dictan otras disposiciones”,

Del análisis realizado se evidenció que los comités de Personal y de Convivencia se encuentran conformados, en consecuencia no se presenta irregularidad al respecto.

### **3.1.8 Incapacidad por accidente del Contralor a mediados de 2017. Pago de la incapacidad y pago de salario completo.**

#### **Resultados de auditoría:**

En la hoja de vida del Contralor se constató que tomó posesión del cargo el 14 de junio de 2017, según acta de posesión 011 y revisada la documentación se evidenció que no obra incapacidad alguna para el segundo semestre de 2017 ni pago de las mismas, coincidiendo con la certificación general de la EPS Sanitas, expedida el 4 de abril de 2019, por tanto se realizó una verificación aleatoria de documentos suscritos por él, para ese periodo.

22-08-17 oficio ampliación término auditoría gubernamental.

30-08-17 Derecho de petición al Concejo Distrital.

12-09-17 Oficio dirigido a la ESE Próspero Alejandro Reverend

Por tanto, no se presentan irregularidades sobre incapacidades del Contralor por cuanto estas no existen y el funcionario laboró en ese periodo.

### **3.2 Contratación**

#### **3.2.1 Incumplimiento del contrato suscrito con LISETH TATIANA DE LA ROSA.**

##### **Resultados de auditoría**

La Contraloría suscribió los contratos de prestación de servicios profesionales números No. 010 y 020 el 23 de enero y 9 de julio de 2018, respectivamente, por un término 5 meses, con el objeto de: *“Apoyar a la Oficina de Control Interno en el acompañamiento de auditorías, seguimientos de planes o programas y proceso de evaluación.”*

Se verificó informe de actividades realizadas por la contratista y se constató la existencia de las evidencias en la Oficina de Control Interno, tales como:

- Elaboración del plan anual de auditorías vigencia 2018
- Consolidación del informe ejecutivo vigencia 2017 subido a la página web de la Contraloría
- Planeación de auditorías
- Consolidación de la información de SIA OBSERVA en diferentes periodos
- Informe control de legalidad de la Contraloría y de la Alcaldía respecto de contratos que hace falta documentación.
- Informe legalidad sobre contratos activos de las entidades vigiladas. Vigencia 2018

- Rendición contratos en SIA OBSERVA de la contraloría y sujetos vigilados en diferentes periodos
- Apoyo en la elaboración del informe de control interno
- Apoyo en la elaboración del Plan Institucional de Archivos- PINAR.
- Actualización de contenidos de los formatos en el cambio de logo tanto en procedimiento como en las caracterizaciones.

Las evidencias indican que el contrato se cumplió a cabalidad y que la contratista entregó sus productos en medio físico y en algunos casos al correo electrónico del Jefe de Oficina de Control Interno desvirtuando el hecho denunciado.

### 3.3 Recursos Físicos

#### 3.3.1 Inventarios (Actos administrativos de adquisición mobiliario nuevo y baja de bienes y destino muebles antigua sede).

##### Resultados de auditoría:

Según la información reportada en la cuenta correspondiente a la vigencia 2018 y lo indagado en trabajo de campo, durante las vigencias 2017 y 2018, la Contraloría no firmó ni recibió bienes en comodato, como consta en las certificaciones que adjuntó la Entidad, en la cuenta de esas vigencias, así como tampoco se celebró ningún contrato para la adquisición de mobiliario.

Se indagó al respecto, observándose la existencia de un “Acta de Recibimiento de Donación” firmada por el Contralor Distrital y el Donante, el día 02 de enero de 2018, se deja constancia de la entrega en donación de muebles y enseres, por un particular, los elementos donados se relacionan en el cuadro, se encuentran ubicados en la nueva sede y están registrados en “las notas de contabilidad por concepto de muebles y enseres incorporados ene-2018.”

**Tabla nro. 4. Muebles y enseres incorporados a la Contraloría**

Fecha	Elemento	Cantidad
01/01/2018	Escritorio sencillo para PC en madera color café oscuro	15
01/01/2018	Escritorio L madera con base metálica y gavetas de madera color café oscuro	1
01/01/2018	Escritorio L madera con base metálica y gavetas de madera color café oscuro	1
01/01/2018	Escritorio L madera con base metálica y gavetas de madera color café oscuro	1
01/01/2018	Escritorio L madera con base metálica y gavetas de madera color café oscuro	1
01/01/2018	Escritorio para PC Sencillo color miel	1
01/01/2018	Mesa de junta en madera	1
01/01/2018	Escritorio L en madera grande con vidrio color caqui	1
01/01/2018	Escritorio sencillo en madera	1
01/01/2018	Tableros para comunicados con puertas en vidrio	2
01/01/2018	Sillas ejecutivas giratorias color negro	19
01/01/2018	Sillas sencillas de espera	8
01/01/2018	Sillas de recibo negras	2
01/01/2018	Silla ejecutiva giratoria color negra ergonómica	1
01/01/2018	Sillas de junta	6

Fuente. Archivos Contraloría

- Bienes dados de baja

Para el proceso de bajas, la Contraloría realizó el siguiente procedimiento Elaboró “el acta de bienes deteriorados dados de baja”, soportada en el “Acta de Comité de Sostenibilidad Contable: el objetivo de este comité es la depuración de saldos que afectan la razonabilidad de los estados financieros y ajustes de la propiedad, planta y equipo – bienes totalmente depreciados de la Contraloría Distrital de Santa Marta”.

La Contraloría expidió la Resolución 118 de 29 de diciembre de 2017 “por la cual se autoriza depurar saldos que afectan la razonabilidad de los estados financieros de la Contraloría Distrital de Santa Marta”, en la que se adjunta la relación de elementos dados de baja.

Una vez terminada la depuración de bienes, la Contraloría procedió a realizar la donación, para ello suscribió el 12 de enero de 2018, el Acta de donación, de bienes muebles, entre el Colegio I.E.D. Ondas del Caribe y la Contraloría Distrital de Santa Marta cumpliendo con las normas contables, en la que señala:

DONATARIO. La Institución Educativa representada por el Rector (...)  
emitió la viabilidad, oportunidad y pertinencia de la donación de que trata la presente. Por lo anterior la Institución Educativa expresa su interés en la aceptación de la donación de estos bienes muebles a título gratuito, los cuales contribuirán al servicio de la institución. (Subrayado fuera de texto)

Se tiene entonces, que el mobiliario nuevo fue donado tal como consta en acta y se encuentra registrado en “las notas de contabilidad por concepto de muebles y enseres (...).” Y el proceso de baja de bienes se realizó conforme a las normas contables tal como consta en el Acta de Comité de Sostenibilidad Contable de 22 de diciembre de 2017.

### **3.4 Proceso Auditor**

#### **3.4.1 Presuntas irregularidades en la auditoría especial a la contratación del Concejo Distrital de Santa Marta, vigencia 2017, respecto de la cuantía de los hallazgos.**

##### **Resultados de auditoría:**

La Contraloría Distrital de Santa Marta, adoptó mediante la Resolución 068 del 7 de mayo de 2014, la Guía de Auditoría Territorial –GAT, así mismo cuenta con un instrumento para la realización de las auditorías, procedimiento GA-PRO-01.



Se realizó seguimiento a los documentos que soportan el ejercicio de auditoría Especial al Concejo Distrital de Santa Marta, encontrándose que el informe preliminar fue comunicado con Oficio: DE No. 084 del 29 de junio de 2017. Se concedió una prórroga de 5 días para ejercer la contradicción, con Oficio 087 del 12 de julio de 2017, y el informe definitivo fue liberado con Oficio: DE 113 del 21 de septiembre de 2017, en concordancia con el “acta de mesa de trabajo Informe Definitivo de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la Contratación en el Concejo Distrital de Santa Marta Vigencia 2017 y 2018 por denuncias” del 21 de septiembre de 2018, la cual fue firmada por el grupo auditor, la Jefe de Oficina Control Fiscal y el Contralor, en esta acta quedan en firme 18 hallazgos administrativos, de los cuales 17 tienen incidencia fiscal en una cuantía de \$184.500.000, validado por los auditores.

Por otro lado, el equipo auditor de la AGR se revisaron los informes preliminar y definitivo y la contradicción, resultados que quedaron consignados en el documento: “ANÁLISIS DE RESPUESTA A LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL A LA CONTRATACIÓN DEL CONCEJO DISTRITAL DE SANTA MARTA – VIGENCIA 2017 Y DENUNCIA N°011 DE 2018”, que reposa en los papeles de trabajo de la Contraloría y que fue suministrado para su verificación.

En este documento “Análisis de respuesta a la Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad especial a la contratación del Concejo Distrital de Santa Marta – vigencia 2017 y denuncia 011 de 2018”. Se evidenció que en el análisis efectuado a la contradicción del informe preliminar, el cual contenía 33 observaciones, y que posterior a la validación por el grupo auditor, en el documento quedaron registradas las connotaciones de los hallazgos así: de carácter administrativo (18), fiscal (17) y disciplinario (1), sin embargo este último por error se marcó en el cuadro como hallazgo, pero en el texto no aparece clasificado, no se evidenció para los demás observaciones identificadas que se haya dejado configurada la connotación disciplinaria.

Con oficio del 20 de diciembre de 2018, la señora Martha Liliana Ospino Rojas, Jefe Oficina de Control Fiscal remite al Contralor Distrital los 17 hallazgo fiscales originados en el marco de la auditoría especial a la contratación del Concejo Distrital, para que dentro de su competencia los traslade a la Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, siendo remitidos el día 26 de diciembre de 2018.

En consecuencia, el proceso auditor se desarrolló cumpliendo los procedimientos internos establecidos por la Contraloría.



### **3.4.2 Presuntas irregularidades en la auditoría regular a la ESE ALEJANDRO PRÓSPERO REVEREND, vigencia 2017.**

#### **Resultados de auditoría:**

El trámite que hasta la fecha de ejecución de auditoría se ha surtidos respecto del control excepcional admitido por la CGR es el siguiente:

19-02-19 la CGR mediante auto ORD-80112- 0048-2019 admite y autoriza el control excepcional entre otros; "(...) sobre los recursos propios aportados a los hospitales públicos departamentales, entre otros: E.S.E ALEJANDRO PRÓSPERO REVEREND y comisiona a la Contraloría Delegada para el Sector Social para realizar el control excepcional a través de actuación fiscal que estime conveniente".

En el referido auto, se presenta una imprecisión en el sentido que en el artículo quinto resuelve: "Comunicar a las Contralorías departamentales de (...) Magdalena) (...) lo dispuesto en el presente auto, con el fin de se abstengan de seguir conociendo lo relacionado con los temas admitidos para el control excepcional."

21-02-19 El Director de la Oficina Jurídica de la CGR comunica al Contralor General Departamento del Magdalena que fue admitida la solicitud de control excepcional para los recursos propios aportados a la ESE Alejandro Próspero Reverend, en la que le solicita abstenerse de seguir conociendo lo relacionado con los temas admitidos para el control excepcional.

08-03-19 la Contraloría General Departamento del Magdalena remite a la Contraloría Distrital de Santa Marta, el auto ORD-80112- 0048-2019 que admite y autoriza el control excepcional expedido por la CGR por considerarlo de su competencia, en razón a que se trata de los recursos propios aportados a la E.S.E Alejandro Próspero Reverend.

12-03-19 El Contralor Distrital de Santa Marta informa al Contralor General Departamento del Magdalena sobre los resultados de las auditorías realizadas a la ESE para las vigencias 2016 y 2017. Adicionalmente le comunica que no se ha dado ninguna orden a la Contraloría Distrital de Santa Marta y le solicita pida las aclaraciones a la CGR para que sea esa entidad la que determine las acciones a seguir y devuelve el auto citado.

15-03-19 el Director de la Oficina Jurídica de la CGR remite al Contralor Distrital de Santa Marta el auto ORD-80112- 0048-2019 que admite y autoriza el control excepcional expedido por la CGR para que se abstenga de seguir conociendo lo relacionado con los temas admitidos para el control excepcional.

El 26-03-19 El Contralor Distrital de Santa Marta comunica al Director de la Oficina Jurídica de la CGR que el control excepcional solicitado en el auto ORD-80112-0048-2019 se limita a los hospitales departamentales de los niveles III y IV y no guarda relación con la E.S.E Alejandro Próspero Reverend, por tratarse de una Entidad que su operación la adelanta con recursos del orden distrital y atiende los niveles I y II, por tanto es sujeto de vigilancia fiscal de la Contraloría Distrital de Santa Marta.

Le informa que la Contraloría Distrital de Santa Marta realizó auditoría a las vigencias 2016 y 2017 y se configuraron hallazgos fiscales, penales y disciplinarios además de la suspensión del Gerente.

Le manifiesta que el auto ORD-80112- 0048-2019 no ordena a Contraloría Distrital de Santa Marta adelantar ninguna actuación y que por tanto no se puede asumir ninguna directriz.

Pide aclarar y dar alcance a la solicitud elevada por la CGR para adelantar las acciones pertinentes.

25-04-19 el Director de la Oficina Jurídica de la CGR comunica a la Contraloría Distrital de Santa Marta que solicitó información a la Contraloría Delegada para el Sector Social y una vez sea remitida se procederá a resolver la petición de aclaración del auto ORD-80112- 0048-2019.

29-04-19 El jefe de la Oficina de Responsabilidad Fiscal certificó que la Contraloría Distrital de Santa Marta continúa conociendo de los procesos de responsabilidad fiscal y administrativos sancionatorios a cargo de esa oficina hasta tanto la CGR realice las aclaraciones del caso.

Igualmente la Contraloría mediante Resolución 044 del 8 de abril de 2019 resolvió *“Excluir del Plan General de Auditoría-PGA a la Empresa Social del Estado ALEJANDRO PRÓSPERO REVEREND para las vigencias 2018 y 2019 (...).”* Para dar cumplimiento a lo ordenado en el auto ORD-80112-0048 del 19 de febrero de 2019, suscrito por el Contralor General de la República.

De conformidad con lo anterior, a la fecha de ejecución de esta auditoría (03-05-19) la Contraloría Distrital de Santa Marta no ha trasladado los documentos solicitados por la CGR, en el auto que admite y autoriza el Control excepcional hasta tanto no se aclare el alcance del mismo.

### **3.5 Proceso de Responsabilidad Fiscal**

Sobre las decisiones tomadas por la Contraloría en los procesos de responsabilidad fiscal, es importante tener en cuenta el concepto 1392 de 2002 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el sentido que

la Auditoría General de la República no es instancia de revisión de estos procesos, de competencia de las contralorías del país y al respecto sostuvo:

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la ley 42, **el control de legalidad** es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad, PARA ESTABLECER QUE SE HAYAN REALIZADO CONFORME A LAS NORMAS QUE LE SON APLICABLES.

Una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, deberá asumir que el control de legalidad que se realiza por los organismos de control fiscal no es genérico y universal y SOLO ESTA REFERIDO A LA "GESTIÓN FISCAL", pues de lo contrario, se invadirían órbitas propias del control judicial sobre los actos, es decir, sobre la labor del juez administrativo y de los organismos con competencias disciplinarias y aún de la propia administración.

(...)

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

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

En este sentido se verificó el estado de los procesos a efectos de emitir un pronunciamiento sobre los hechos denunciados.

### **3.5.1 Vencimiento de término para resolver grado de consulta. Vigencia 2018.**

#### **Resultados de auditoría:**

Se revisaron los procesos de responsabilidad fiscal, a efectos de verificar el cumplimiento del término para resolver el Grado de Consulta:

Procedimiento verbal 001-17, 02-17

Procedimiento Ordinarios 02-17, 02-16, 01-16, 06-15, 08-13.

En los 7 procesos auditados se evidenció que la Contraloría al resolver el Grado de Consulta cumplió con el término señalado en la Ley 610 de 2000, artículo 18:

“(…)

Si transcurrido un mes de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso.”

### **3.5.2 Procesos de responsabilidad fiscal iniciados en contra del Gerente de la ESE ALEJANDRO PRÓSPERO REVEREND.**

#### **Resultados de auditoría:**

La Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva recibió el 12 de febrero de 2019, la cantidad de 63 hallazgos fiscales, en cuantía de \$17.925.827.719, resultado de la auditoría regular a la ESE ALEJANDRO PRÓSPERO REVEREND de la vigencia 2017, a la fecha de la fase de ejecución de esta auditoría exprés se encuentran en estudio.

Se auditaron 3 procesos verbales y un ordinario que se encuentran en trámite, de los cuáles un verbal y un ordinario corresponden a los hallazgos trasladados en febrero de 2019.

Las etapas procesales se cumplen atendiendo a lo dispuesto en la Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, sin que se presenten los fenómenos de caducidad de la acción fiscal ni prescripción de la responsabilidad fiscal.

### 3.6 Proceso Administrativo Sancionatorio

#### 3.6.1 Procesos iniciados en contra del Gerente de la ESE ALEJANDRO PRÓSPERO REVEREND.

#### Resultados de auditoría

La Oficina de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva recibió el 12 de febrero de 2019, la cantidad de 12 hallazgos sancionatorios, resultado de la auditoría regular a la ESE ALEJANDRO PRÓSPERO REVEREND de la vigencia 2017, a la fecha de la fase de ejecución de esta auditoría exprés se encuentran en estudio.

Se auditaron 9 procesos, administrativos sancionatorios, por hechos ocurridos en las vigencias 2017 y 2018, con auto de apertura y formulación de cargos en la vigencia 2018, los que se encuentran en término, sin que se presente la caducidad de la facultad sancionatoria.

## 4. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

Tabla nro. 5- Análisis de contradicción

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p><b>3.1.3.1 Observación Administrativa, por el pago extemporáneo de cesantía.</b> <i>La Contraloría Distrital de Santa Marta pagó a la señora Leida Esther Fontalvo Pertuz, el 7 de diciembre de 2017, el auxilio de cesantías por el periodo comprendido entre el primero de enero y el 3 de septiembre de 2016.</i> <i>De acuerdo con Ley 50 de 1990, artículo 99 numeral 3) “El valor liquidado por concepto de cesantías se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, (...), El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo”</i> <i>Lo anterior pudo presentarse por falta de control en el Oficina Administrativa y Financiera generando acciones en contra de la Entidad en el evento que se acuda a la jurisdicción contencioso administrativa.</i></p>	
<p><i>La Contraloría Distrital de Santa Marta manifiesta tener en cuenta que la ex funcionaria Leida Esther Fontalvo Pertuz, se mantuvo incapacitada hasta ser retirada de su cargo, de igual manera nos permitimos aportar copia de los documentos que demuestran que en repetidas ocasiones durante la vigencia 2.016 se realizaron requerimientos hacia ésta con el fin de que aportara las incapacidades tramitadas y la epicrisis que permitieran a la Entidad tramitar con la EPS de la Ex funcionaria las incapacidades y así</i></p>	<p>Los argumentos expuestos y las pruebas aportadas por la Contraloría al ejercer el derecho de contradicción están referidos a las gestiones realizadas por la Entidad para que la señora Leida Esther Fontalvo Pertuz aporte las incapacidades tramitadas dentro de la oportunidad requerida..</p> <p>Es importante precisar, que al 14 de febrero de 2017, la Contraloría tenía conocimiento sobre el pago de auxilio de</p>



establecer el tiempo de cada una, para tener certeza hasta que fecha estuvo en dicho estado, pues eran los documento idóneos con los cuales la Contraloría como Empleadora podía establecer hasta que día tenía derecho de manera proporcional y con qué salario base se debía liquidar las Cesantías de la señora Leida Esther Fontalvo Pertuz.

De la actuación antes descrita solicitamos tener en cuenta la buena fe y la gestión oportuna por parte de la Contraloría Distrital como Empleadora, toda vez que cumplió y actuó bajo los parámetros legales del caso,

Decreto 019 de 2.012, art. 121: "El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia."

En ese orden de ideas los anexos nos permiten demostrar la disposición y solicitud pertinente a la Ex funcionaria, que permitiera poder liquidar sus prestaciones sociales conforme a la ley y por omisión de la misma surgieron los retrasos en los procesos administrativos que causaron la consignación extemporánea de sus Cesantías por no contar con el acervo que permitiera establecer hasta que día había que liquidárseles sus cesantías de manera proporcional, dado que la Entidad entiende la responsabilidad de administrar un erario público y en su momento actuó con cautela y de manera preventiva resguardando el patrimonio del Ente de Control, absteniéndose de pagar un valor incierto, que pudiera haber sido un valor mayor al que realmente tuviera derecho en su momento la señora Leida Esther Fontalvo Pertuz y quedando un posible riesgo de tener que solicitar ante Colpensiones, la devolución de un saldo perteneciente a los recursos de la Entidad y que hacen parte del presupuesto ajustado del que se dispone anualmente.

Toda la gestión descrita fue objeto de debate en una conciliación fracasada entre la Entidad y ex funcionaria Leida Esther Fontalvo Pertuz y actualmente se encuentra un proceso en curso en el cual se expondrán estos argumentos con los que de manera respetuosa solicitamos desestimar la presente observación, luego de haber expuesto la situación administrativa que impidió consignar en los

cesantías que debía reconocerse de manera proporcional por 243 días, a la señora Leida Esther por el periodo del primero de enero al 3 de septiembre de 2016, al tener la certeza de haberse cumplido los 180 días de incapacidad y posterior reconocimiento de la pensión.

Por tanto, no se desvirtúa el análisis realizado por el equipo auditor con fundamento en las pruebas recaudadas y la norma aplicable, en este caso, la Ley 50 de 1990, artículo 99, numeral 1) *El 31 de diciembre de cada año, se hará la liquidación definitiva de cesantía por la anualidad o por la fracción correspondiente, (...)*" (Subrayado y resaltado fuera de texto)

3) Sobre el término que dispone la Entidad para consignar las cesantías, esto es el 14 de febrero de 2017, para este caso.

En consecuencia la observación se mantiene y se configura un hallazgo administrativo para ser incluido en plan de mejoramiento.



<p>términos de ley las Cesantías de la referida Ex funcionaria.</p>	
<p><b>3.1.4.1 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por inexistencia del cargo de Asesor en la planta de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta.</b> Del análisis realizado a los Acuerdos Distritales, se concluye que, el Acuerdo 01 de 2006 modificó la estructura administrativa y la planta de personal y el Acuerdo 014 de 2009 modificó el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos, sin que se haya creado el cargo de Asesor, pues únicamente se definió la clasificación de empleos y los códigos.</p> <p>La Constitución Política en el artículo 313, numeral 6 establece que es función del Concejo: “Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de su dependencia, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; (...)”, Decreto 1083 de 2015, artículos 2.2.12.1 al 2.2.12.3 y Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1.</p> <p>El nombramiento del asesor pudo presentarse por la interpretación realizada por la Contraloría del Acuerdo Distrital 014 de 2009 en la Resolución 064 de 2018 al determinar en la parte considerativa: “Que el Acuerdo Distrital No. 014 de fecha noviembre 30 de 2009, estableció la nueva planta de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta (...)”.</p> <p>Lo anterior puede generar acciones en contra de la Entidad.</p>	
<p><b>Argumentos del auditado</b></p>	<p><b>Conclusiones del equipo auditor</b></p>
<p>La Contraloría Distrital se permite aclarar que precisamente el Acuerdo 014 del 2009 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL SISTEMA DE NOMENCLATURA, CLASIFICACIÓN DE EMPLEOS Y ESCALA DE REMUNERACION SALARIAL A LOS EMPLEADOS DE LA CONTRALORIA DEL D.T.C.H. DE SANTA MARTA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, establece de manera taxativa e interpretativa la Clasificación de empleos de la Contraloría del D.T.C.H. de Santa Marta, por tanto está inmersa la creación del cargo de Asesor, así mismo como se refleja en el Artículo Tercero de dicho acuerdo, el cual reza:</p> <p>“ARTICULO TERCERO: DE LA CLASIFICACION DE LOS EMPLEOS, SEGÚN LA NATURALEZA GENERAL DE SUS FUNCIONES, LAS COMPETENCIAS Y LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA SU DESEMPEÑO, LOS EMPLEOS DE LA CONTRALORÍA DISTRITAL DE SANTA MARTA SE CLASIFICAN EN LOS SIGUIENTES NIVELES JERARQUICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> NIVEL DIRECTIVO</li> <li><input type="checkbox"/> NIVEL ASESOR</li> <li><input type="checkbox"/> NIVEL PROFESIONAL</li> <li><input type="checkbox"/> NIVEL TECNICO</li> <li><input type="checkbox"/> NIVEL ASISTENCIAL</li> </ul> <p>Así mismo, el Artículo 4 Literal B del mencionado Acuerdo desarrolla las funciones propias del cargo del Asesor al señalar:</p> <p>“ARTICULO CUARTO: DE LA NATURALEZA GENERAL DE LAS FUNCIONES: A LOS EMPLEOS</p>	<p>Los argumento expuestos por la Contraloría al ejercer el derecho de contradicción y las pruebas que anexa no desvirtúan la observación, en el sentido que el Acuerdo Distrital 014 de 2009, no incluyó de manera taxativa la creación del cargo de asesor, sino que modificó el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Entidad.</p> <p>Sobre la respuesta emitida por el Secretario General del Concejo Distrital de Santa Marta, respecto del interrogante planteado por la Contraloría “¿De acuerdo a establecido taxativamente en el Acuerdo Distrital 014 de 2009, dentro de la planta de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta se encuentra creado el cargo de asesor?”. Es importante mencionar que el Secretario no es la autoridad competente para aclarar, modificar, interpretar o dar alcance al Acuerdo Distrital, sino que debe ser un acto administrativo del mismo rango. De conformidad con los artículos 25 y 27 de la Ley 57 de 1887.</p> <p>De otra parte, en el evento que el Concejo Distrital de Santa Marta creara el cargo de asesor, su vigencia sería a partir de la publicación del Acuerdo y no se aplica de manera retroactiva, por cuanto el principio de irretroactividad de la ley significa que esta no debe tener efectos hacia atrás en el tiempo; sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación, lo que brinda seguridad jurídica.</p> <p>En este sentido la Corte Constitucional en sentencia C-549-93 con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa sostuvo:</p> <p>“La seguridad jurídica es requisito para la configuración del orden público. Si no hay una estabilidad en cuanto a la consecuencia jurídica, obviamente no pueden los</p>

AGRUPADOS EN LOS NIVELES JERARQUICOS DE QUE TRATA EL ARTICULO ANTERIOR LES CORRESPONDEN LAS SIGUIENTES FUNCIONES:

...

**B. NIVEL ASESOR. AGRUPA LOS EMPLEOS CUYAS FUNCIONES CONSISTEN EN ASISTIR, ACONSEJAR, Y ASESORAR DIRECTAMENTE A LOS EMPLEADOS PUBLICOS DE ALTA DIRECCION TERRITORIAL.**

*Por otro lado el Artículo Séptimo clasifica su nivel: DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS DEL NIVEL ASESOR. EL NIVEL ASESOR ESTÁ INTEGRADO POR LOS SIGUIENTES EMPLEOS:*

**ASESOR**

*De igual manera el décimo segundo determina el grado de Remuneración Salarial de la siguiente Manera:*

Cargo	Grado
ASESOR	01

*Y el Artículo Décimo Séptimo: Determina la escala de remuneración salarial en el nivel Asesor. Los empleos del nivel asesor tendrán la siguiente escala de remuneración salarial por grados y asignación mensual.*

Grado	Asignación básica
01	\$ 3.300.800

*Si bien el Acuerdo 014 de 2009 de manera taxativa determina la creación del cargo de asesor, el Representante legal de la entidad con el celo y rigor normativo que debe tener el funcionario público, solicitó el 6 de noviembre del 2018 ( ver anexo) a la Oficina Administrativa y Financiera, y atendiendo lo contemplado en el Acuerdo, a que certificara si el cargo de Asesor Código 105 Grado 01 se encontraba vacante en la plata de personal de este Ente de Control, según lo vislumbrado en el Acuerdo 014 de noviembre 30 de 2019 del Concejo Distrital de Santa Marta; de la anterior solicitud, se recibió respuesta por parte de la Jefa Administrativa y Financiera de fecha 07 de noviembre del 2018, quien certificó que el cargo de Asesor Código 105 Grado 01 se encontraba vacante.*

*Por otro lado el día 17 de mayo de la presente anualidad, se procedió a solicitar al Concejo Distrital de Santa Marta el alcance del Acuerdo No. 014 de*

*destinatarios de la ley estar gozando del derecho a la seguridad. La incertidumbre ante la actuación del Estado impide la seguridad debida a cada uno de los asociados. Si la ley tributaria modifica situaciones jurídicas definidas por el mismo legislador, sin una finalidad de favorabilidad en cuanto a las cargas tributarias, por ejemplo, incurre, no sólo en una contradicción, sino en el desconocimiento del derecho adquirido y legítimamente constituido.”*

Por tanto, la observación se mantiene y se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

2009, mediante certificación del siguiente interrogante  
*¿De acuerdo a lo establecido taxativamente en el Acuerdo Distrital No 014 de 2009, dentro de la planta de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta se encuentra creado el cargo de asesor?*

*Solicitud que fue resuelta el 21 de Mayo del 2019, mediante Oficio expedido por el Secretario General del Concejo Distrital de Santa Marta donde atiende la solicitud en los siguientes términos:*

*“El Acuerdo Distrital 014 del 30 de Noviembre 2009 “por medio del cual se Modifica el sistema de nomenclatura, clasificación de empleos y escala de remuneración salarial a los empleados de la Contraloría del D.T.C.H. DE SANTA MARTA y se dictan otras disposiciones” surtió las etapas de debate en las que decidió aprobar el proyecto presentado por la Contralora de la época Dra. DIANA MARIA JARABA HADECHYNE.*

*Que en el cuerpo del Acuerdo 014 del 2009 se evidencia entre otras disposiciones la creación del cargo de asesor por cuanto está definido así:*

- 1. Clasificación de los empleos (Artículo Tercero)*
- 2. La naturaleza general de las funciones del cargo de Asesor (Literal B Artículo Cuarto).*
- 3. La clasificación de los empleos del Nivel Asesor (Artículo Séptimo).*
- 4. El grado de remuneración salarial en el nivel Asesor (Artículo Décimo Segundo).*
- 5. La escala de remuneración salarial en el nivel asesor (Décimo Séptimo).*

*Por lo anterior se concluye, con base a lo contemplado en el Acuerdo Distrital 014 de 2009 que el cargo de asesor en la Contraloría Distrital de Santa Marta fue creado por el Acuerdo en mención.”  
(Negritas fuera del texto)*

*Por tanto, se reafirma que frente al oficio de respuesta expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta relacionado con la creación del cargo de Asesor en la Contraloría Distrital de Santa Marta mediante el Acuerdo 014 de 2009, se da cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política Artículo 313 numeral 6; demostrando así la buena fe con la que hemos obrado conforme a lo establecido en el Acuerdo No. 014 de 2009, Resolución No. DE-115 de 2009, Resolución No. 064 de 2018, Certificación Existencia y Vacancia del Cargo de Asesor de fecha*

<p>07 de noviembre de 2018 expedida por la Oficina Administrativa y Financiera liderada para la época por la Señora María Galán Caballero, Certificación de Disponibilidad Apropiación de fecha 08 de Noviembre de 2018 expedida por el Profesional Universitario en Presupuesto y Oficio Respuesta de fecha 21 de Mayo de 2019 expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta, la cual ésta última se solicitó con ocasión a la observación planteada por el Informe Preliminar Auditoría Exprés, confirmando que el Cargo de Asesor en la Contraloría Distrital de Santa Marta fue creado por el Acuerdo No. 014 de 2009; sin dar lugar a dudas e interpretaciones corroborando aún más que el actuar Institucional fue ceñido a las Normas que regulan la materia. Por todo lo anterior, les solicitamos de manera respetuosa desestimar la observación y la respectiva incidencia disciplinaria por no existir dolo o culpa por parte del Ordenador del Gasto.</p>	
<p><b>3.1.5.1 Observación administrativa por no realizar la medición del clima laboral.</b> La Contraloría realizó la última medición del clima laboral en el mes de diciembre de 2016, sin que a la fecha de ejecución de la auditoría (03-05-19) se haya realizado la medición que correspondía para este periodo. Sobre el término para la medición del clima laboral el Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.10.7 numeral 1 establece: “Medir el clima laboral, por lo menos cada dos años (...)” (subrayado fuera de texto). Lo anterior se pudo presentar por falta de planeación que le permitiera a la Entidad cumplir con esta obligación legal, impidiendo generar resultados oportunos respecto de esa medición.</p>	
<p><b>Argumentos del auditado</b></p>	<p><b>Conclusiones del equipo auditor</b></p>
<p>Con relación a esta observación, la Contraloría Distrital de Santa Marta debido a las limitaciones presupuestales por las que atraviesa, situación manifestada por el Contralor Distrital en diferentes espacios como es el caso de la invitación que le realizo el Honorable Concejo de Santa Marta, donde expuso que se debía robustecer el presupuesto para mayor eficiencia en el control fiscal de la entidad para atender los programas, proyectos, políticas, misión y visión (certificación adjunta), en aras de dar cumplimiento al Decreto 1083 de 2015 y en virtud al Convenio de fecha 10 de mayo de 2016 suscrito entre el Ente de Control y la Universidad del Magdalena; durante la vigencia 2019 el Programa de Psicología de la Universidad colocó a disposición del Ente de Control estudiantes de IX y X semestre para que realicen práctica formativa buscando generar acciones encaminadas a la resolución de problemáticas psicológicas relevantes en salud mental, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios de la Entidad cuyas actividades desarrolladas entre otras se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación de pruebas psicométricas a participantes acorde al proyecto de promoción y prevención en salud.</li> </ul>	<p>Los argumentos expuestos por la Contraloría, al ejercer el derecho de contradicción no desvirtúan lo afirmado en el informe preliminar, en el sentido que la Entidad no cumplió con el deber legal contenido en el Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.10.7 numeral 1, porque la medición del clima laboral no se realizó dentro del término previsto.</p> <p>El informe presentado en 2019, por la Universidad del Magdalena, en virtud del convenio suscrito con la Contraloría en 2016, relacionado con la aplicación de pruebas psicométricas y actividades de prevención en salud, de manera alguna conllevan al cumplimiento de lo dispuesto en la norma antes citada, por cuanto la medición del clima laboral debió realizarse a más tardar el mes de diciembre de 2018, sin haberse encontrado evidencias del cumplimiento.</p> <p>Por tanto, la observación se mantiene y se configura como hallazgo administrativo</p>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Apoyo en actividades institucionales a favor de la salud y prevención de la enfermedad.</i></li> </ul> <p><i>En razón a lo anterior, a la fecha se ha recibido el primer Informe de la práctica de psicología de la salud II, documento entregado como parte del proceso de prácticas formativas (adjunto 40 folios) aplicado por los estudiantes cuyos beneficiarios directos son los funcionarios del Órgano de Control; dándole así cumplimiento al Programa de Vigilancia Epidemiológica orientado al Riesgo Psicosocial establecido en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Entidad. Así mismo, dicho informe contiene mediciones y resultados de la intervención que se está realizando al clima laboral de la Entidad, como parte de la estrategia de mantener niveles adecuados de calidad de vida laboral en los funcionarios del Ente de Control y constituye insumo para el documento consolidado de la medición e intervención del clima en la Entidad. Por lo anterior comedidamente solicitamos desestimar la respectiva observación.</i></p>	
---	--

Fuente: Elaboración propia

## 5. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Tabla nro. 6. Consolidado de hallazgos

Descripción	Calificación de los hallazgos				
	A	D	P	F	Cuantía
3.1.3.1 Hallazgo Administrativo, por el pago extemporáneo de cesantías.	X				
3.1.4.1 Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria por inexistencia del cargo de Asesor en la planta de personal de la Contraloría Distrital de Santa Marta.	X	X			
3.1.5.1 Hallazgo Administrativo, por no realizar la medición del clima laboral.	X				
<b>TOTAL HALLAZGOS DE AUDITORÍA</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

Fuente: Elaboración propia