

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL**




**TERMINAL DE TRANSPORTES DE VALLEDUPAR S.A. E.I.C.E.  
VIGENCIA FISCAL 2012 (II SEMESTRE) Y 2013**

**VALLEDUPAR – CESAR  
SEPTIEMBRE DE 2014**

***iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!***

Calle 14 No. 6-44 Piso 3 / Valledupar – Cesar - Teléfonos 5801842 – Telefax: 5803280  
E\_mail: [despacho@contraloriavalledupar.gov.co](mailto:despacho@contraloriavalledupar.gov.co) WEB: [www.contraloriavalledupar.gov.co](http://www.contraloriavalledupar.gov.co)

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 2 DE 26

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL**


**TERMINAL DE TRANSPORTES DE VALLEDUPAR S.A.**

Contralora Municipal de Valledupar      MERCEDES ELENA VASQUEZ RAMIREZ

Jefe Oficina de Control Fiscal      ALJABIS MANUEL BERTEL NORIEGA


Equipo Auditor      Atilio E. Fernández Ustariz, Ing. Sistemas, Líder  
Jorge Arturo Araujo Ramírez, Ing. Civil  
Aljabis Manuel Bertel Noriega, Contador  
Gilberto Rafael Castillo Beleño, Admin. Público



 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 3 DE 26

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
<b>2. DICTAMEN INTEGRAL</b>	<b>5</b>
2.1 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO: GESTIÓN Y RESULTADOS	6
2.1.1. <i>Sistema de Control Interno</i>	6
2.1.2. <i>Cumplimiento del Plan de Mejoramiento</i>	6
2.1.3. <i>Gestión Contractual</i>	6
2.1.4. <i>Atención de Quejas y/o Denuncias</i>	9
2.2. RELACION DE HALLAZGOS	9
2.3. PLAN DE MEJORAMIENTO	9
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA</b>	<b>10</b>
3.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO	10
3.2. EVALUACION DEL PLAN DE MEJORAMIENTO Y FUNCIÓN ADVERTENCIA	10
3.3. GESTION CONTRATUAL	12
3.4. ATENCIÓN DE QUEJAS Y/O DENUNCIAS	21
<b>4. ANEXO</b>	<b>26</b>


 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 4 DE 26

## 1. ANTECEDENTES

En desarrollo del Plan General de Auditorías programado para la vigencia 2014, la Contraloría Municipal de Valledupar, incluyó para estudio y evaluación la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la Terminal de Transportes de Valledupar S.A. a las Vigencias 2012 (II Semestre) y 2013. Con la finalidad de realizar evaluación y seguimiento de la contratación administrativa, control interno, seguimiento a planes de mejoramiento, atención de quejas.

La iniciativa de la alta dirección, la oficina de control fiscal y el equipo de trabajo ha sido importante, toda vez que en el factor de atención de quejas, existe una queja relacionada con presuntas irregularidades en los recaudos de las tasas de uso que se generan en la terminal de transportes y que fueron establecidas mediante Resolución N° 002222 del 2002 por el Ministerio de Transportes y que deben ser cobradas a las empresas transportadoras por cada despacho que hagan en las rutas legalmente autorizadas por el Ministerio y que para el organismo de control es importante constatar que la empresa esté dando cumplimiento al recaudo y debida ejecución de estos recursos.



 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 5 DE 26

Valledupar, 08 de septiembre de 2014

Doctor

**LUIS ENRIQUE GALVIS NUÑEZ**

Gerente – Terminal de Transportes

Valledupar

Respetuoso saludo:

La Contraloría Municipal de Valledupar, obedeciendo el Plan General de Auditoria y según memorando de asignación N° 012 de 22 abril de 2014, se ordena practicar Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial, a la Terminal de Transportes de Valledupar S.A. en la vigencia 2012 (II Semestre) y 2013 a través de la gestión conforme a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión. La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Terminal de Transportes de Valledupar y de la Contraloría Municipal de Valledupar, su análisis para producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.


El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencia por el equipo auditor, deben ser corregidos por la entidad y así contribuir al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva prestación del servicio en beneficio de la ciudadanía y el mejoramiento de su calidad de vida, fin último del control fiscal.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoria gubernamental con Enfoque integral, compatibles con las de la Contraloría General de la República, mediante la Guía de Auditoría Territorial – GAT, así como las políticas y los procedimientos establecidos por la Contraloría Municipal de Valledupar, por lo tanto se requirió un plan de trabajo y ejecución del mismo, de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en un informe integral.

El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la empresa dirigida por usted y el cumplimiento de las disposiciones legales, administrativas y ambientales.

***iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!***

Calle 14 No. 6-44 Piso 3 / Valledupar – Cesar - Teléfonos 5801842 – Telefax: 5803280  
E\_mail: [despacho@contraloriavalledupar.gov.co](mailto:despacho@contraloriavalledupar.gov.co) WEB: [www.contraloriavalledupar.gov.co](http://www.contraloriavalledupar.gov.co)

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 6 DE 26

## 2.1. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Municipal de Valledupar como resultado de la referida auditoría, conceptúa que la gestión de la Terminal de Transportes de Valledupar S.A, en lo referente a los procesos evaluados, cumple parcialmente con los principios de Economía, Eficiencia, Eficacia, Equidad y Valoración de los Costos Ambientales, como consecuencia de las observaciones planteadas en el presente informe.

En el desarrollo del proyecto, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

### 2.1.1. Sistema de Control Interno.

La evaluación al Sistema de Control Interno de la entidad se ubicó en un rango eficiente, en cuanto a la evaluación de los controles aplicados y la efectividad de los mismos, concluyéndose que los mecanismos de control y seguimientos a los procesos y procedimientos que se realizan en la entidad por la oficina de control interno son apropiados y confiables; sin embargo se recomienda a la dependencia que de manera más continuada se apliquen procedimientos de control, verificación y seguimiento, a los procesos de contratación y Tasa de uso debido a que son los procesos en donde se evidencian los riesgos más significativos según los procesos de auditoría.


### 2.1.2. Cumplimiento del plan de mejoramiento

Evaluado el plan de mejoramiento suscrito por la Terminal de Transportes de Valledupar S.A, la entidad reporta un avance del 100%, no obstante con base en los resultados del seguimiento realizado por el equipo auditor y de acuerdo a los resultados obtenidos de la matriz evaluadora del cumplimiento y efectividad del plan de mejoramiento, se determinó un cumplimiento del 92.0% a 30 de septiembre de 2013, fecha para la cual debió haberse cumplido en su totalidad.

### 2.1.3. Gestión Contractual.

En la contratación celebrada por la Terminal de Transportes, en la vigencia 2012 (II Semestre), se examinaron Seis (6) contratos de un total de Trece (13), que representa el 46.15%. La muestra seleccionada suma un total de **\$37.646.204**, que representan un 75.92% del valor total contratado que fue de **\$49.581.204**.

En la contratación celebrada por la empresa, en la vigencia 2013, se examinaron Veintidós (22) contratos de un total de cincuenta y cinco (55), que representa el 40%. La

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b>  <b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 7 DE 26

muestra seleccionada suma un total de **\$502.079.440**, que representan un 77% del valor total contratado que fue de **\$650.358.950**.

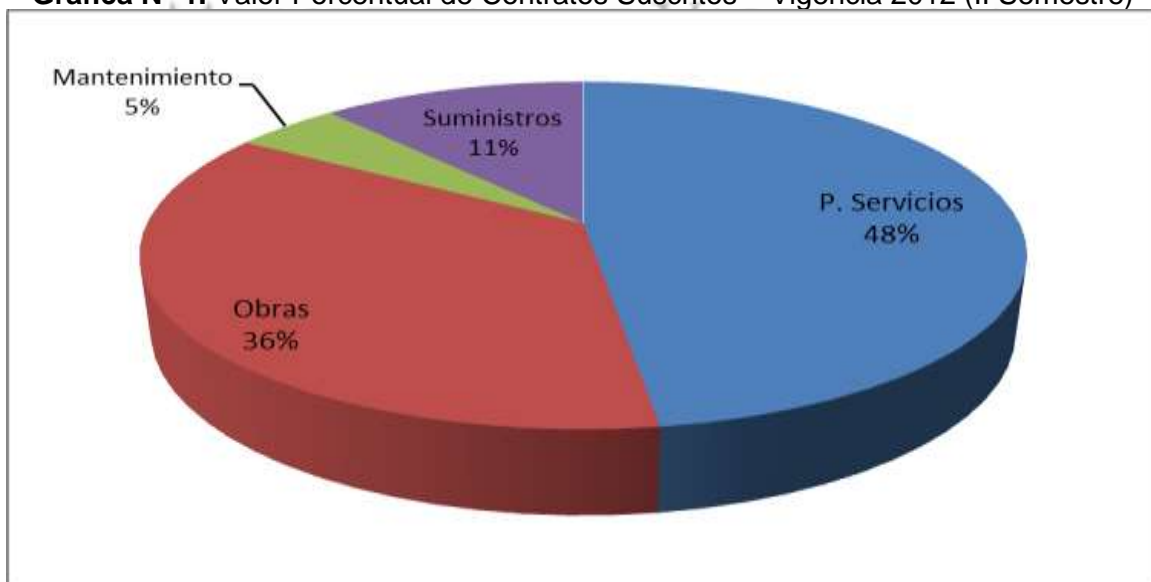
El valor total contratado en la vigencia 2013, o sea \$650.358.950 millones, representa el 33.30% del presupuesto ejecutado por la entidad que fue de \$1.952.630.184 millones.

En los siguientes cuadros y gráficas relacionamos los tipos, cantidades y valor de los contratos suscritos en las vigencias 2012 (II Semestre) y 2013:

**Cuadro N° 1. Tipos De Contratos - Vigencia 2012**

<b>Terminal de Transportes de Valledupar – Estadísticas de Contratación 2012 (II Semestre)</b>		
Tipo de Contratos	Cantidad Contratos	Valor Contrato
Prestación Servicios	3	\$ 12,000,000
Obras	1	\$ 17,915,204
Mantenimiento	1	\$ 2,300,000
Suministros	2	\$ 5,431,000
<b>Totales</b>	<b>7</b>	<b>\$ 37,646,204</b>

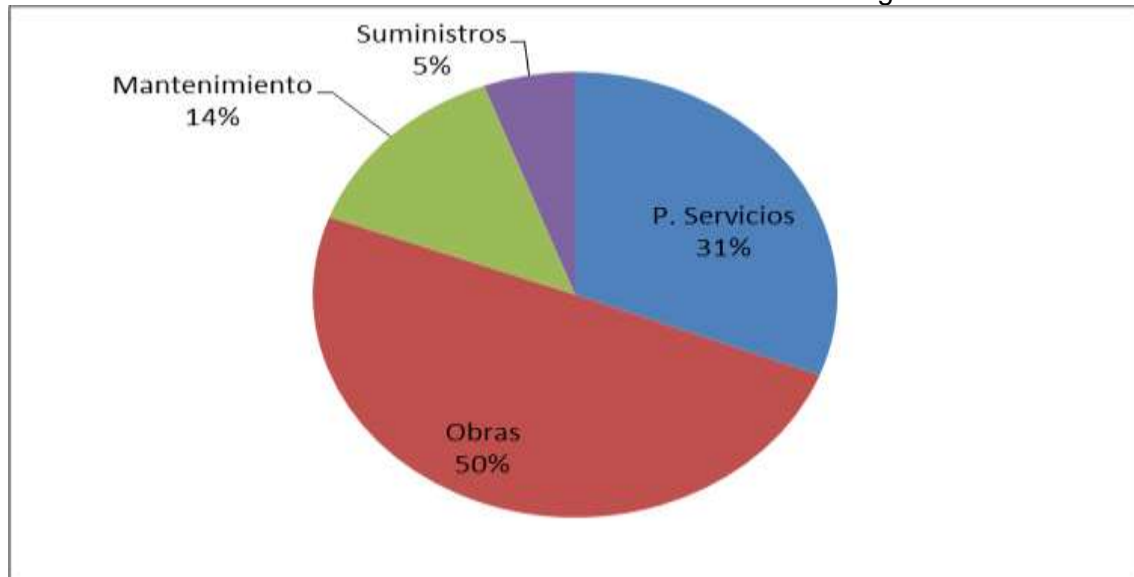
**Grafica N° 1. Valor Porcentual de Contratos Suscritos – Vigencia 2012 (II Semestre)**



**Cuadro N° 2. Tipos De Contratos - Vigencia 2013**

Terminal de Transportes de Valledupar – Estadísticas de Contratación 2013		
Tipos de Contratos	Cantidad de Contratos	Valor Contrato
Prestación de Servicios	8	\$ 155,039,059
Obras	5	\$ 249,963,745
Mantenimiento	5	\$ 68,717,761
Suministros	4	\$ 28,358,875
<b>Totales</b>	<b>22</b>	<b>\$ 502,079,440</b>


**Grafica N° 2. Valor Porcentual de Contratos Suscritos – Vigencia 2013**



Del análisis realizado a los procesos contractuales durante la vigencia 2012 y 2013 se pudo constatar lo siguiente:

La Terminal de Transportes de Valledupar S.A., no está cumpliendo a cabalidad con el control y vigilancia de los procesos contractuales que desarrolla, esto se denota en lo relacionado con la retención o descuentos correspondientes al impuesto de guerra, la falta de transparencia en los procesos de invitación, existen contratos en los que no se determinan con claridad los presupuestos oficiales, la selección de los oferentes solo se hace con una invitación y falencias de su control interno quien tiene la responsabilidad de realizar un control previo administrativo a la contratación.



 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 9 DE 26

Las falencias detectadas por el equipo auditor en la planeación, organización, transparencia y control en la ejecución de su actividad contractual, constituyen una gestión con observaciones que repercutirá negativamente en contra de los recursos públicos de la Terminal de Transportes de Valledupar, por estas circunstancias es necesario que la entidad adopte las medidas necesarias, conducentes y apropiadas para que hechos como los descritos en este informe, no se vuelvan a presentar y sigan poniendo en riesgo el patrimonio público de la entidad.

#### **2.1.4. Atención de Quejas y/o Denuncias**

Se atendieron las quejas y/o denuncias recibidas en este Organismo de Control Fiscal, sobre presuntas irregularidades presentadas en la Terminal de Transportes de Valledupar S.A., cuya evaluación se detalla en el cuerpo del informe.

#### **2.2. RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron Cinco (5) Observaciones de tipo administrativo, de los cuales dos (2) tiene alcance disciplinario y dos (2) fiscales en cuantía de Treinta Millones Treinta y Ocho Mil Cuatrocientos Cincuenta y Dos Pesos en M/Cte. **\$30.038.452**


#### **2.3. PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad debe suscribir un plan de mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. Este debe ser entregado a la Contraloría Municipal de Valledupar dentro de los ocho (08) días calendarios siguientes al recibo del informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Resolución Reglamentaria No. 0147 del 21 de diciembre de 2009, en el formato diseñado para ello.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Cordialmente,

**(Original Firmado)**  
**MERCEDES ELENA VASQUEZ RAMIREZ**  
Contralora Municipal de Valledupar

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 10 DE 26

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO


Evaluado el Sistema de Control Interno de la **Terminal de Transportes de Valledupar S.A.** con base en el análisis de los Informes de la Oficina de Control Interno, sus operaciones y actividades evaluadas en el proceso de auditoría, alcanzó una calificación de **82.7**, el cual se cataloga como un Sistema **eficiente**, según los criterio establecidos en la Matriz Evaluadora de la gestión del control fiscal interno, en la cual se valoran los controles aplicados en cada proceso y procedimiento y la efectividad de estos. A continuación se registran en las calificaciones, ponderaciones y resultados de los puntajes atribuidos a dicho sistema y que se ilustra en la siguiente tabla.

TABLA N° 1.			
CONTROL FISCAL INTERNO			
VARIABLES A EVALUAR	Calificación Parcial	Ponderación	Puntaje Atribuido
Evaluación de controles (Primera Calificación del CFI)	87.4	0.30	26.2
Efectividad de los controles (Segunda Calificación del CFI)	80.7	0.70	56.5
<b>TOTAL</b>		<b>1.00</b>	<b>82.7</b>
<b>Calificación</b>			
<b>Eficiente</b>	<b>2</b>		<b>Eficiente</b>
<b>Con deficiencias</b>	<b>1</b>		
<b>Ineficiente</b>	<b>0</b>		

Esta calificación indica efectivamente que el sistema de control interno está cumpliendo con los niveles de efectividad requerido, el cual otorga un alto grado de confiabilidad a la administración para el manejo de los bienes y recursos en cumplimiento de sus procesos y procedimiento básicos y de apoyo; sin embargo, se recomienda que se apliquen mejores y en mayor cantidad controles a los procesos que se llevan a cabo en la división de Contratación de la entidad, de tal manera que permitan detectar a tiempo las posibles irregularidades que pongan en riesgos los procesos de esta dependencia y por supuesto de la empresa como tal.

#### 3.2. EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO Y FUNCIÓN DE ADVERTENCIA.

El plan de mejoramiento suscrito con la Terminal de Transportes de Valledupar S.A., fue suscrito 18 de febrero de 2013 y se establecieron la entrega de informes trimestrales del cumplimiento de las acciones propuestas para las fechas de 18 de Junio y 18 de Septiembre de 2013; Estos informes de avances fueron entregados y recibidos por la entidad de Control, en ellos se manifiesta el cumplimiento total de las acciones de

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 11 DE 26

mejoramiento por parte del sujeto auditado. Para lo cual el equipo de trabajo verificó Cinco (5) hallazgos de un total de Cinco (5) suscritos en el Plan de Mejoramiento, correspondiendo al 100%.

### Análisis del seguimiento.


Evaluado el Plan de Mejoramiento suscrito por la entidad y según criterio de la Matriz Indicadora de Seguimiento, herramienta facilitada por la Guía de Auditoría Territorial, se pudo determinar que se cumplió con las acciones y actividades propuestas para subsanar las irregularidades descritas en el plan. El resultado del puntaje atribuido determinado por la valoración de la matriz en relación con el cumplimiento de las acciones y la efectividad de las mismas es del 92.0%, tal y como se describe en la siguiente tabla.

TABLA N° 2.				
PLAN DE MEJORAMIENTO				
VARIABLES A EVALUAR	Calificación Parcial	Ponderación	Puntaje Atribuido	
Cumplimiento del Plan de Mejoramiento	100.0	0.20	20.0	
Efectividad de las acciones	90.0	0.80	72.0	
<b>CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO</b>		<b>1.00</b>	<b>92.0</b>	
<b>Calificación</b>	<b>Cumple</b>			
<b>Cumple</b>				<b>2</b>
<b>Cumple Parcialmente</b>				<b>1</b>
<b>No Cumple</b>				<b>0</b>

En conclusión, se establece que los resultados de los avances fueron los esperados y que de manera significativa demuestran el cumplimiento de las metas pactadas en el plan de mejoramiento suscritos con la Contraloría Municipal de Valledupar.

En relación con **Control de advertencia N° 001-2012**, realizado por la Contraloría por el inminente detrimento patrimonial por pérdida de un bien inmueble de propiedad de la Terminal de Transportes de Valledupar S.A; dentro de las actuaciones realizadas por la administración de la entidad se destacan las siguientes:

1. Se interpuso el recurso ordinario de revisión impetrado el 5 de diciembre de 2013 ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar – Sala Civil, esto con el ánimo de revisar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Valledupar, el cual otorga por prescripción adquisitiva el predio en materia de controversia que era de propiedad de la Terminal de Transportes de Valledupar S.A., a la Señora Dalgy Cohen Vargas.

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 12 DE 26

2. Dicho tribunal ante esta circunstancia, el día 17 de febrero de 2014, profirió auto que fijó una caución por valor de Diez Millones de pesos (\$10.000.000) por perjuicios que pueden ocasionarse a cualquiera de las partes por la revisión de dicho Fallo.
3. El día 21 de Marzo de 2014, se entregó la Póliza de seguro judicial expedida por una aseguradora reconocida para cumplir con lo ordenado en el auto de fecha 17 de febrero de 2014, proferido por el Magistrado Arnaldo Fragozo Romero, a quien por reparto judicial le correspondió la revisión del fallo que declara la prescripción adquisitiva de dominio a favor de la señora Dalgy Cohen Vargas.
4. A la fecha del proceso Auditor la entidad se encuentra a la espera de la admisión del recurso extraordinario de revisión, que de ser admitido, estaría en estudio por parte del Sr. Magistrado para la toma de una decisión definitiva por parte de las autoridades competentes.
5. Se solicitó además recurso de apelación contra la Sentencia proferida por el tribunal Administrativo de Valledupar sobre la Acción Popular que interpuso la entidad de Control sobre los hechos en cuestión.
6. Asimismo, la administración de la Terminal de Transportes de Valledupar S.A., informó que están estudiando la posibilidad de interponer una Acción de Nulidad ante la Jurisdicción Contenciosa para dejar sin efectos la Sentencia proferida por el Juez Cuarto Civil del Circuito de Valledupar. Por todo lo anterior la entidad manifiesta que en la medida en que se obtengan resultados de las actuaciones se informara oportunamente al órgano de control fiscal.


### 3.3. GESTIÓN CONTRACTUAL.

Evaluados los procesos de gestión contractual en la Terminal de Transportes de Valledupar S.A, se pudo determinar que la gestión es con observaciones debido a la evaluación de las variables

#### **Hallazgo N° 1.** Contribución “Impuesto de guerra”

El artículo 6 de la Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006. *Expresa: “de la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones.* El artículo 37 de la ley 782 de 2002, quedará así:

*“Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición”.*

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b>  <b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 13 DE 26


De la evaluación realizada a los contratos de obra celebrados por la Terminal de transporte de Valledupar S.A., se constata el incumplimiento al mandato del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, al omitir los cobros correspondientes al 5% del valor total de los contratos de obra descritos en el cuadro siguiente:

CONTRATOS DE OBRAS VIGENCIA 2013				
N° Contrato	Fecha	Valor del Contrato	Tasa Imp.	Valor Impuesto
030	31-05-2013	69.676.216	5%	3.483.810
007	21-02-2013	21.079.776	5%	1.053.988
054	08-11-2013	18.000.000	5%	900.000
029	30-05-2013	64.375.579	5%	3.218.779
050	30-10-2013	85.621.001	5%	4.281.050
008	27-02-2013	20.785.761	5%	1.039.288
027	29-05-2013	12.258.388	5%	612.919
<b>Total</b>		<b>291.796.721</b>		<b>14.589.834</b>
CONTRATOS DE OBRAS VIGENCIA 2012				
N° Contrato	Fecha	Valor del Contrato	Tasa imp.	Valor Impuesto
079	26-12-2012	17.915.204	5%	895.760
<b>Total</b>		<b>17.915.204</b>	<b>5%</b>	<b>895.760</b>
<b>Gran Total</b>		<b>309.711.925</b>		<b>15.485.594</b>

El no cobro por parte de la empresa, de la contribución de que habla el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, generaría la vulneración del patrimonio público, ya que podría constituirse en un detrimento patrimonial para el Municipio de Valledupar, que debía recibir los recursos provenientes de la contribución para ser invertidos en los diversos programas y proyectos que buscan mejorar la problemática que afecta la seguridad y convivencia en el municipio de Valledupar. El detrimento patrimonial de efectuarse, genera un enriquecimiento sin causa a favor de los contratistas, quienes están obligados al pago de la Contribución.

El Municipio de Valledupar estaría dejando de recibir por este concepto, recursos en cuantía de Catorce millones quinientos ochenta y nueve mil ochocientos treinta y cuatro pesos (\$14.589.834), en la vigencia 2013 y ochocientos noventa y cinco mil setecientos sesenta pesos (\$895.760), en la vigencia 2012. Configurándose, en un detrimento total en cuantía de \$ 15.485.594

Por consiguiente, para el equipo auditor constituye **una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria** por violación a lo establecido en la Ley 418 de 1997; el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006; artículo 1 Ley 1421 de 2010; numeral 1 del artículo 34 y numeral 31 artículo 48 de la Ley 734 de 2002; y **Fiscal en cuantía de \$15.485.594**

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 14 DE 26

### Análisis de la respuesta:

Referente al tema, existen diferentes doctrinas y pronunciamientos jurisprudenciales que manifiestan "aun cuando el régimen de contratación de las empresas de economía mixta, no se sujetan a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con las salvedades que haga la misma; la naturaleza jurídica de la entidad de derecho público no cambia; por lo que se concluye que todos los contratos de obras públicas, suscritos por una empresa de derecho público, están sometidos a la Contribución Especial de que trata el artículo 6 de la Ley 1106 de diciembre 22 de 2006".

*El estatuto general de contratación administrativa -Ley 80 de 1993- tiene el siguiente objeto, definido en su primer artículo:*

*"ARTÍCULO 1. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. (Negrillas y subrayas fuera del original).*

*El mismo estatuto general de contratación en su artículo 32 hace referencia al contrato estatal de obra. Dicha norma reza así:*


***"ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:***

#### **"1. Contrato de obra.**

***"Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.***

*"..."(Negrillas y subrayas fuera del original)*

**Como puede verse, el estatuto de contratación administrativa define el contrato de obra a partir de elementos subjetivos, es decir de criterios que atienden a la calidad de los sujetos contratantes y no al objeto del contrato, pues claramente indica que "son contratos de obra los que celebren las entidades estatales...". Es decir, el elemento esencial que define la presencia de un contrato de esta naturaleza es que sea celebrado por una entidad estatal.**

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 15 DE 26

**De otro lado, la norma impone un gravamen tributario a las personas que suscriban contratos de obra pública con "entidades de derecho público", o celebren adiciones a los mismos. En efecto, el inciso primero del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, dice así:**

*"Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, **con entidades de derecho público** o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición." (Negrillas y subrayas fuera del original)*

*Así pues, el Estatuto de contratación dice que **"son contratos de obra los que celebren las entidades estatales"**; y la Ley 1106 de 2006, afirma que "todas las personas naturales o jurídicas que suscriban **contratos de obra pública, con entidades de derecho público**" deberán pagar la contribución en ella regulada.*


*De lo que se infiere que los contratos de obra **pública** a que alude la disposición señalada no pueden ser sino los mismos contratos de obra (simplemente de obra) a que se refiere el artículo 32 del Estatuto de contratación administrativa, toda vez que por el sólo hecho de ser suscritos "con entidades de derecho público", caen dentro de esa categoría jurídica por expresa disposición legal.*

De otra parte, la manifestación contenida en el Decreto 3461 de 2007 en ningún momento hace referencia a la modalidad de selección que se aplique al contratista como mecanismo para identificar cuando se causa o no la contribución; por el contrario; la manifestación contenida en el Decreto actualiza la disposición contenida en el Artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 a la luz de las modalidades de selección incorporadas en la Ley 1150 de 2007, sin generar excepción de ninguna clase, identificando que en todo contrato de obra pública que implique la selección del contratista mediante: **1) licitación pública o 2) cualquier otro mecanismo de selección abierto para la recepción de ofertas** (incluyendo aquí la selección abreviada, la del concurso de méritos y la contratación directa) se causará la contribución especial.

Por todo lo anterior, queda en firme la observación y se valida como hallazgo.

**Hallazgo N° 2.** Contrato de Obra No 030 de 2013.

Es obligación de los servidores públicos buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad.

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	<p>CODIGO: PM01DC01</p>
		<p>VIGENCIA: 14/01/13</p>
		<p>VERSION:1.0</p>
		<p>PÁGINA 16 DE 26</p>

De la evaluación realizada al **Contrato de Obra N° 030 del 31 de mayo de 2013**, suscrito entre el Terminal de Transportes de Valledupar y José Daniel Mindiola Gutiérrez, por valor de \$69.676.216, cuyo objeto es “*Contratación Adecuación de la estructura física necesaria donde funcionara el punto vive digital (tipología) en la sala de espera principal de la Terminal de Transporte de Valledupar S.A.*”, se pudo observar mediante inspección física que de las cantidades inicialmente ejecutadas, se desinstalaron 34 metros cuadrados de divisiones de vidrio, por falta de coordinación entre las entidades del estado.

Asimismo, considerando que la contratación estatal tiene como propósito la satisfacción de las necesidades y en ello están obligados tanto los servidores públicos como los particulares que intervienen en el proceso contractual, se asevera, que no se efectuó una correcta planeación y/o coordinación en la ejecución del contrato.

Lo descrito, constituye un **hallazgo administrativo**, el cual deberá someterse a un plan de mejoramiento, donde se indique a demás, la utilidad que se le va a dar a la estructura desmontada, previendo un presunto detrimento.

Este ente de control hará un estricto seguimiento a las actividades descritas en dicho plan.


### **Análisis de la respuesta.**

En los argumentos presentados por el terminal de transportes, manifiestan que una vez terminado y recibido a satisfacción por el terminal de transportes las actividades objeto del contrato de obras 030 de 2013; se presentaron unos requerimientos por parte de FONADE a través de SERTIC y UT Colombia, quienes debían instalar y adecuar cinco (5) puntos vive digital en la ciudad de Valledupar, entre estos el ubicado en la terminal de transportes. Dentro de las solicitudes de FONADE, se encontraba el desmonte de las divisiones y una puerta de vidrio internas del punto vive digital; cuyas cantidades corresponden al faltante establecido por la Contraloría.

Para constatar lo anterior, los profesionales especializados de la Contraloría Municipal de Valledupar, Atilio Fernández Ustariz, Gilberto Castillo Beleño y Jorge Arturo Araujo Ramírez; en compañía del ingeniero José Daniel Mindiola, contratista; el arquitecto Rafael Mendoza Coronel, interventor; y la doctora Marina Stella Rojano Rondón, Jefe unidad de apoyo a la gestión contractual del terminal de transportes de Valledupar; procedieron a verificar las cantidades de las divisiones de vidrio desmontadas por los contratistas de FONADE, estableciéndose lo siguiente:

Se desmontaron 34 metros cuadrados de divisiones de vidrio, así:



 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 17 DE 26

- Sala de capacitación, gobierno en línea y sala de entretenimiento: en esta se desinstalaron 16 (6.7 x 2.40) metros cuadrados.
- Recepción y área para internet vive digital: en esta área se desmontaron 18 (6.13 x1.14) + (5.00 x 2.20) metros cuadrados y una puerta en vidrio.

El contratista e interventor, aportan registros fotográficos que demuestran la instalación inicial de estas divisiones. Asimismo, la administración del terminal aporta el acta final donde se constata el recibo a satisfacción de 192 metros cuadrados de divisiones de vidrio y el acta del 18 de febrero de 2014, por medio de la cual se desmontan las obras antes descritas.

Por lo anterior, se **desvirtúan las incidencias disciplinaria, penal y fiscal** de la observación. Sin embargo, se establece un **hallazgo administrativo**, por la falta de coordinación entre las entidades intervinientes en desarrollo del contrato (Terminal de Transporte de Valledupar, FONADE y Municipio de Valledupar), el cual deberá someterse a un plan de mejoramiento, donde se indique además, la utilidad que se le va a dar a la estructura desmontada, previendo un presunto detrimento.


Este ente de control hará un estricto seguimiento a las actividades descritas en dicho plan.

### **Hallazgo N° 3.** Tasa de Uso y Prueba de Alcoholemia.

Los procedimientos en la Terminal de Transportes de Valledupar, relacionados con los recaudos de la tasa de uso, deben estar estandarizados, detallados y debidamente documentados en un manual, de tal forma que se describan las actividades que se llevan a cabo en cada uno de los diferentes procesos establecidos por la entidad.

En visita de inspección realizada por el equipo de auditoria a la oficina de Conduce y Primeros Auxilios, donde se recauda el impuesto de la Tasa de Uso y se realiza la prueba de alcoholemia, se pudo observar que los mecanismos de control que se llevan en la terminal de Transportes para dicho recaudo no es el idóneo, esto debido a que en algunos casos los transportadores o conductores que llegan hasta la ventanilla de pago, no presentan Planillas de las rutas de viajes y tampoco es exigida por el funcionario encargado del recaudo, le expiden el recibo de pago solo con el hecho de que la persona manifieste que se dirige a tal destino. Es decir en la oficina de recaudos de la tasa de uso, no queda registro de la planilla de despacho del servicio de transporte como evidencia material en donde conste que efectivamente el señor conductor está cancelando por la ruta que le corresponde cubrir.

De la misma manera, no se verifica que el señor que manifiesta ser el conductor del vehículo que va a cubrir una ruta es realmente quien dice ser, ya que no se le constata mediante ningún documento, como cédula y/o licencia de conducción, asimismo,

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 18 DE 26

cuando las rutas requieren de dos (2) conductores, solo se le realiza prueba de alcoholemia a uno de los dos, ya que es solo uno el que llega a la oficina de pago a realizar la solicitud del Conduce por tanto no se puede controlar quien es el que realmente va a conducir el vehículo y en las rutas largas cuando se hacen cambio de conductores, no se podría saber el estado real de ambas personas si no son revisadas antes de salir el despacho del bus. Es evidente entonces que la Terminal de Transportes no tiene claramente establecidos los procedimientos y controles adecuados para estas actividades, por lo tanto para el equipo auditor se configura una **observación de tipo administrativo**, en virtud de que la empresa propenda por lograr un mejoramiento continuo de sus procesos y procedimientos de control.

### **Análisis de la respuesta.**

La entidad en su respuesta asume o acepta las observaciones hechas por el equipo auditor, manifestando además que en la actualidad han realizado acciones de mejora en dicho procedimiento, las cuales deberán plasmar en el plan de mejoramiento que se suscribirá entre el ente auditado y el organismo de control el cual será objeto de estricto seguimiento.


### **Hallazgo N° 4.** Aportes a la seguridad social integral.

El artículo 50 de la Ley 789 de 2002, consagra:

*“Control a la evasión de los recursos parafiscales. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.*

*En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento.*

De otra parte, en la Circular 00001 del 6 de diciembre de 2004 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el entonces Ministerio de la Protección Social, implica que la base de cotización para los sistemas de salud y pensiones del contratista, independientemente de la naturaleza del contrato y su valor, corresponderá al 40% del valor bruto del contrato facturado en forma mensualizada, porcentaje sobre el cual se calculará el monto del aporte obligatorio que en salud y pensiones debe efectuarse, el cual corresponde al 12.5% y 16% del ingreso base respectivamente,

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 19 DE 26

ingreso base que no podrá exceder de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni ser inferior a un (1) smlmv.

Debe señalarse que el cálculo de la base de cotización de los contratistas, el cual corresponde al 40% del valor bruto del contrato se ha establecido independientemente de los gastos o impuestos que al interior del contrato deba asumir el contratista, ya que el propio Artículo 23 del Decreto 1703 de 2002 ha contemplado que el restante 60% corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada (pagos de impuesto, compra de materiales, pago de honorarios o salarios al personal que contrate el contratista, etc.).

A su vez el Manual de Contratación de la Sociedad Terminal de Transporte de Valledupar S.A., en el Capítulo VI Procedimiento, artículo Décimo Séptimo Numeral 17.1. inciso octavo (pag.17), establece: “Para la celebración de Contratos con una sola oferta se requiere: Certificación aportada por el Contratista del cumplimiento de las obligaciones con el sistema de seguridad social ( pensiones, salud y riesgos profesionales) y aportes parafiscales (caja de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- y Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- cuando sea obligatorio”.

De la evaluación realizada a los Contratos suscritos por la Terminal de Transporte de Valledupar S.A., en las vigencias Segundo Semestre 2012 y 2013, se establece que no existe soporte del pago de la Seguridad Social Integral y los aportes parafiscales. A continuación relacionamos los contratos donde se detectan estas evasiones:

### **Seguridad Social Integral**

Contratos de Prestación de servicios: No 045 de 14-05-2013

Contratos de Obra: No 030 de 31-05-2013


### **Aportes Parafiscales**

Contratos de Obras: No 007, 008, 030 y 054 de 2013

Contratos de Prestación de Servicios: No 028 y 045 de 2013

Lo anterior constituye una clara evasión por parte de los contratistas de sus obligaciones frente al sistema de seguridad social integral, los aportes a las cajas de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje; y la falta de control de los interventores y/o supervisores para dar cumplimiento a lo estipulado en la normatividad vigente.

El equipo auditor establece una presunta Observación **administrativo con presunta incidencia disciplinaria** por incumplimiento a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, artículo 1 Ley 828 de 2003 y el numeral 1 artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 20 DE 26

## Análisis de la respuesta.

Considerados los argumentos presentados por el Sujeto de Control se pueden determinar las siguientes conclusiones:

En cuanto al tema de la Seguridad Social: La entidad aportó los documentos relacionados con la Planilla del Pago de la Seguridad Social Integral, correspondiente al Contrato N° 030 de 31-05-2013, en donde el Contratista realiza los aportes correspondientes de los pagos por concepto de seguridad social. Por lo tanto el equipo acepta el documento aportado.

No obstante el Contratista solamente pago la seguridad social integral con base en el Salario Mínimo, Evadiendo la base real de cotización, como lo estipula la Circular 00001 del 6 de diciembre de 2004 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el entonces Ministerio de la protección Social, la cual corresponde al 40% del valor bruto del Contrato facturado en forma mensualizada, porcentaje sobre el cual se calcula el monto del aporte obligatorio que deben hacerse en materia de salud y pensión;

Asimismo, no aportaron las planillas del pago de la Seguridad Social Integral en el Contrato N° 045 del 14-05-2013; en consecuencia la observación planteada inicialmente mantiene la connotación dada por el equipo auditor.


En lo que respecta al tema de los Aportes parafiscales en los Contratos de obra N° 007, 008, 030 y 054 de 2013 y los contratos de Prestación de Servicios N° 028 y 045 de 2013, se acepta los argumentos presentados por el sujeto de control.

### Hallazgo N° 5. Manual de Procesos y Procedimientos.

El manual de procesos es una herramienta que le permite integrar una serie de acciones encaminadas a agilizar el trabajo que se realiza; fomentando la calidad de los procedimientos que se realizan en la entidad y que se practiquen a través de lineamientos uniformes.

Los manuales de procesos y procedimientos, conforman uno de los elementos principales para la administración de una entidad y sobre todo para generar controles del Sistema de Control Interno; permitiendo un mayor desarrollo en la búsqueda del autocontrol, ya que dirige de manera sistemática la ejecución del trabajo que se realiza en la entidad.

Los procedimientos en la Terminal de Transportes de Valledupar, deben ser estandarizados y documentados en un manual, de tal forma que se describan las actividades que se llevan a cabo en cada uno de los diferentes procesos establecidos y deben ser elaborados con una estructura unificada y sencilla. El establecimiento y estandarización de los procedimientos facilita la aplicación del autocontrol, puesto que

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 21 DE 26

en ellos queda claramente identificadas las verificaciones que se deben hacer por cada una de las actividades que se realizan, y así asegurar que cada paso esté bien concebido antes de continuar con el siguiente.

El equipo de auditoria, pudo establecer que en la Terminal de Transportes de Valledupar S.A., el manual de procesos y procedimientos se encuentra desactualizado, Lo que no permite que las operaciones de las dependencias de la entidad no sean óptimas y eficientes las operaciones que se ejecutan en la entidad y asimismo, permita fortalecer la cultura del autocontrol en los servidores públicos. Para el equipo de trabajo estas inconsistencias configuran **una observación de tipo administrativo**, en procura de que la entidad logre realizar la actualización del manual.

### **Análisis de la respuesta.**

La entidad en su respuesta acepta las observaciones hechas por el equipo auditor, manifestando que se están desarrollando actividades para lograr la actualización del manual de procesos y procedimientos en aras de lograr obtener un producto con calidad e idóneo para los beneficios de la empresa, sin embargo todas estas acciones deberán ser plasmadas en el plan de mejoramiento que se suscribirá entre el ente auditado y el organismo de control el cual será objeto de estricto seguimiento

### **3.4. ATENCIÓN A QUEJAS Y/O DENUNCIAS**


De las Tres (3) Quejas que fueron asignadas al equipo auditor para ser atendidas en el desarrollo del proceso auditor, se analizaron solo dos (2), debido a que se estableció en mesa de trabajo que la queja identificada como Q: 412-2012, sería excluida del informe.

Del análisis realizado a las dos (2) quejas atendidas por el equipo auditor en el desarrollo de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial, practicada a la Terminal de Transportes, los resultados e incidencias se describen a continuación.

**Q\_477\_2013:** Presuntas irregularidades en la desvinculación unilateral de trabajadores oficiales de la entidad.

### **Hallazgo N° 6.** Actuaciones en procesos internos.

Encuentra este organismo de control que la denuncia de la referencia, la administración de la Terminal de Transportes de Valledupar S.A., en la desvinculación de los trabajadores contratados bajo la modalidad de Contratos a Término Fijo, lo cual se hizo conforme a las normas que rigen las relaciones laborales de los trabajadores oficiales, vale decir la Ley 6 de 1945, y el decreto 2127 de 1945, se pactó la duración del contrato por tres (3) años, contrario a lo dispuesto por la Ley 64 de 1946 que la prescribió con un


 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 22 DE 26

límite de dos (2) años; al producirse una confusión en la interpretación de los términos de duración de dichos contratos, procedía subsanar la inconsistencia a través de la corrección que atemperara lo establecido en la juridicidad con el principio de autonomía de la voluntad vertido en el contrato de trabajo.

Formalmente, se encuentra que la administración tomó la decisión adecuada para ella terminar anticipadamente la relación laboral, esto se encuentra conforme con la perentoriedad del plazo establecido en la Ley 64 de 1946; sin embargo dicha decisión encontró resistencia en dos (2) de los empleados desvinculados aduciendo que era una determinación que encerraba un despido injusto.

En el análisis de legalidad de la actuación encuentra el organismo de control que de entrada no existiría objeción legal a la ruptura contractual, ya que la administración motivo su acto en razones formalmente valederas, amparadas posiblemente en el principio de orden público que cobija a las normas del derecho laboral y el cual no permite que los destinatarios de ellas se pongan de acuerdo para desconocer sus prescripciones y alcances. Al tratarse de llegar a afirmaciones no meramente positivas, sino normativas, encontramos que al administrador público y gestor fiscal le corresponde asumir posiciones que minimicen los riesgos de un pleito que envuelva eventualidades de menoscabo al patrimonio público, y es allí donde se requiere optar por procedimientos que efectivamente observen la eficacia y la efectividad de la decisión; hubiese sido aconsejable en este interregno acudir a mecanismos de agotamiento en procedimientos que concluyan las posibilidades de exhibir por parte del trabajador razones de injusticia en la determinación. El principio de publicidad establecido en el ejercicio de la función pública obliga al administrador público sus actuaciones sean debidamente comunicadas y motivadas para lo cual debe hacer uso de los llamados procedimientos administrativos establecidos en la misma ley de procedimiento o el trámite que en desarrollo del debido proceso se contempla en los reglamentos o estatutos de la entidad.

Dentro del trámite ejecutado por la contraloría, se requirió a la administración para que nos remitiera las evidencias sobre las actuaciones previas a la desvinculación de los trabajadores, respondiéndose que no existe actuación alguna de esa naturaleza. Esto de alguna manera constituye una omisión a una formalidad que debía cumplirse para garantizar el debido proceso y un principio de la función pública; por lo tanto se configura una presunta **inconsistencia administrativa** porque queda claro que el administrador público y en particular el de la terminal en todas sus actuaciones que implica la creación, modificación o extinción de un derecho debe estar precedida de una actuación administrativa con el fin de garantizar el debido proceso y sus aristas el derecho de defensa y contradicción de acuerdo o conforme lo tiene previsto el código de procedimiento administrativo basado en los principios de legalidad, publicidad, transparencia y responsabilidad. Frente a la expectativa de que esta inconsistencia administrativa tenga incidencias fiscales, se explica porque al momento en que haya una controversia sobre la legalidad del acto administrativo y la justicia contenciosa

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 23 DE 26

condene a la entidad al pago de determinada suma por un presunto daño antijurídico, tendría que valorarse el detrimento contra el patrimonio de la empresa y quien es el responsable del mismo por una conducta dolosa o gravemente culposa. Como esto no ha ocurrido hasta el momento, la inconsistencia no supera el marco de lo administrativo.

### **Análisis de la respuesta.**


La entidad en su respuesta acepta las observaciones hechas por el equipo auditor, por lo tanto la observación mantiene su connotación de tipo administrativo, y las acciones de mejora a los procedimientos y actuaciones internas deberán ser plasmadas en el plan de mejoramiento que se suscribirá entre el ente auditado y el organismo de control el cual será objeto de estricto seguimiento

**Q\_512\_2013:** Presuntas Irregularidades en los procesos administrativos por el Pago de la prima de antigüedad y que podría afectar el patrimonio de la entidad.

Las atribuciones y funciones de la Contraloría Municipal de Valledupar, se encuentran prescritas constitucional y legalmente señalándole en forma diferencial que su misión es la de velar por que el patrimonio público no sea menoscabado o disminuido y por consiguiente la gestión fiscal se desarrolle bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía y valoración de los contos ambientales, dentro de este marco se señala que no tendrá otras funciones administrativas diferentes a las que emane de su ejercicio como organismo de control; con lo cual se delimita la concurrencia de actividades de coadministración con el sujeto de control.

En el asunto puesto a la inspección de este organismo, se observa que el alcance del informe es el de examinar la juridicidad de la normatividad interna que tiene que ver con las relaciones laborales y la clasificación de los servidores públicos para el desempeño de sus labores; este supuesto se encuentra dentro del llamado control de legalidad, entendido como la revisión de las actuaciones, pero con las incidencias de carácter económico, financiero y de respeto a la normatividad interna vigente, mas no se trata de decidir sobre la legalidad propia implícita de dichos actos, ya que esta labor la ejerce la jurisdicción contenciosa administrativa.

De la verificación de los documentos aportados encuentra la contraloría que existen unos actos administrativos de carácter individual o particular que soportan el reconocimiento de una asignación o prima de antigüedad a dos (2) empleados de la entidad, los cuales accedieron a ella en razón a la antigüedad que ostentan en la empresa. En el informe se ausculta y cuestiona la legalidad de las normas que generaron dichos reconocimientos, lo que implícitamente nos lleva al terreno del ejercicio del Control de Legalidad del acto en sí, esto es de normas legales de carácter general, así como a decisiones jurisprudenciales aplicables a dichos asuntos, tales como las que se refieren a la naturaleza jurídica del Terminal de Transportes, de los

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p>	CODIGO: PM01DC01
	<p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 24 DE 26


empleados que en ella laboran, de las potestades de las corporaciones públicas del orden Nacional y Local y en fin apreciaciones sobre lo que constituye los derechos adquiridos por los trabajadores y las meras expectativas sobre ellos. Este escenario jurídico no es objeto de la misión de Control Fiscal, por las razones ya expuestas, y porque además las resoluciones mencionadas gozan de la presunción de legalidad y de ejecutoriedad.

Nos detenemos a valorar si efectivamente existe la posibilidad para que la Continuidad o permanencia de los mentados reconocimientos puedan tener un desenlace contrario a los intereses patrimoniales del ente vigilado. Creemos que dado el carácter de protección y seguridad jurídica que tienen los derechos consolidados, estas erogaciones debidamente presupuestadas y ordenadas cumplen con la legalidad requerida para no ser contrarias a la debida gestión de la Terminal de Transportes, quien sí tendría que detenerse para acceder en dichos reconocimientos a nuevos empleados, lo cual podría conllevar a que la entidad tome la decisión formalmente soportada de reconocer o no, pero en todo caso teniendo en cuenta los precedentes jurisprudenciales que al respecto existen y continúan desarrollándose.

Acorde con lo expuesto esta instancia de Control encuentra que los reconocimientos debidamente formalizados y autorizados y sustentados en actos administrativos que gozan de la presunción de legalidad, constituyen unos supuestos facticos y jurídicos cuyas consecuencias se encuentran determinadas por las mismas motivaciones que le dieron existencia en su momento, no pudiendo en el ámbito de la legalidad desconocerse sus efectos en el pasado y en el presente, sin embargo en tratándose de nuevas situaciones o relaciones laborales es deber de la entidad valorar la viabilidad o procedencia de sus determinaciones de gestión, con la salvedad de que es necesario tener en cuenta en forma rigurosa los lineamiento doctrinarios y jurisprudenciales que indican como en materia prestacional y laboral no existe competencia por parte de las corporaciones públicas locales, ni de las autoridades administrativas del nivel territorial para crear, modificar o extinguir dichos derechos en forma general; circunstancias estas que deben armonizarse con lo previsto en la Ley 4 de 1992.

De acuerdo con la queja presentada, encuentra la Contraloría Municipal que la inquietud formulada por el ciudadano quejoso tiene validez en cuanto a que la gestión administrativa y fiscal debe procurar por mejorar su actividad y operaciones de tal manera que cada día se encuentre actualizada y a tono con la Ley y los avances jurisprudenciales; lo que conlleva a señalarle a la administración de la terminal, que debe revisar sus decisiones alrededor de las prestaciones aquellas que no se encuentran estrictamente reguladas en la Ley 4 de 1992 y siguiendo sus mismos procedimientos y derroteros que indican que todas ellas deben ser producto de una decisión del Congreso de la república y del Gobierno Nacional; desechando así, aquellas que se generan en acuerdos y ordenanzas por encontrarse vedados esos reconocimientos por parte de las corporaciones públicas Departamentales y locales y




 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 25 DE 26

mucho menos a través de disposiciones reglamentarias o de prescripciones del ejecutivo departamental o municipal.

En el ejercicio del Control de legalidad, previsto constitucional y legalmente dentro de la denominada auditoria integral con enfoque gubernamental, la Ley 42 de 1993, especifica que este se refiere a verificar si las operaciones, actuaciones y ejercicios administrativos en general se encuentran acorde con los mandatos de la Ley o dicho en otras palabras si están revestidas de la denominada gestión reglada que se traduce en hacer las cosas o en omitir las que no deben hacerse conforme lo tiene previsto la normatividad legal o el ordenamiento jurídico existente. En el caso puesto a las inspección del equipo auditor, verificamos y confrontamos que existen unas condiciones o hechos ejecutados cuyo criterio es coincidente en debida forma para hablar de una gestión eficaz y efectiva, ya que si el administrador encontró como soporte para el pago de la bonificación un Acuerdo Municipal que le generó la fuente de legitimidad para reconocerla en su momento, se puede manifestar que bajo la óptica de la legalidad de la actuación esta se hizo debidamente, no existiendo irregularidad en el reconocimiento realizado. Ahora si se trata de someter al rasero de legalidad el acto administrativo en sí mismo, es decir el Acuerdo y la resolución que otorgan la prestación, es necesario recurrir a la jurisdicción Contenciosa para que defina dicho cuestionamiento o conflicto.

Se concluye entonces conforme a lo encontrado y expresado que la administración de la terminal hasta el momento ha actuado respaldada conforme a la normatividad existente para hacer el reconocimiento de la bonificación, descartándose algún tipo de inconsistencia por el asunto.

CONTRALORÍA  
MUNICIPAL DE VALLEDUPAR

 <p><b>CONTRALORÍA</b> MUNICIPAL DE VALLEDUPAR <i>iControl fiscal eficiente, eficaz y efectivo!</i> Nit: 892.300.310-2</p>	<p><b>CONTRALORÍA MUNICIPAL DE VALLEDUPAR</b></p> <p><b>OFICINA DE CONTROL FISCAL</b></p>	CODIGO: PM01DC01
		VIGENCIA: 14/01/13
		VERSION:1.0
		PÁGINA 26 DE 26

## ANEXO N° 1

### CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS DETECTADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	NUMERACIÓN DE HALLAZGOS
Administrativos	5		1, 2, 3, 4 y 5
Fiscales	1	\$15.485.594	1
Disciplinarios	2		1 y 4
Penales			

