



INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

GASTOS EJECUTADOS DURANTE LAS VIGENCIAS 2013 Y 2014

CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO

CGR-CDSIFTCEDR No. 042
Noviembre de 2017

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
GASTOS EJECUTADOS VIGENCIAS 2013, 2014
CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Masmela
Contralor Delegado	Julián Eduardo Polanía Polanía
Director de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Directora de Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa Hernández
Gerente Departamental de Nariño	Luis Fernando Guerrero Rojas
Coordinador de Gestión Nivel Central	Luis Ignacio Barrera Cortés
Ejecutivo de Auditoría	Juliana Vela del Hierro
Supervisora Encargada	Ana María Lucero Vallejo
Líder de auditoría	Guillermo Ítalo Paladines Bello
Audidores	Lucy Montenegro Erazo Gema Virginia Almeida Arellano Aura Isabel Rodríguez Moncayo Jonny Fernando Unigarro De La Portilla

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	6
1.1.1. Objetivo General	6
1.1.2. Objetivos Específicos	6
1.1. CRITERIOS IDENTIFICADOS	7
1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	12
1.3. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	14
1.4. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	15
1.5. EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	16
1.6. PLAN DE MEJORAMIENTO	16
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	17
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA....	17
2.1.1. Resultado de Auditorías Anteriores.....	17
2.1.2. Resultado Actuaciones Especiales - Denuncias	18
2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	18
2.2.1. Gastos Ejecutados durante las vigencias 2013 y 2014	18
2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	34
2.3.1. Gestión Fiscal vigencias 2013 y 2014.....	35
2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	37
2.4.1. Convenios suscritos vigencias 2013 y 2014	38
2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	52

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

Desde el año 2012 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e Innpulsa Colombia dieron inicio al programa Rutas Competitivas. Como resultado invirtieron un total de \$27.400 millones de pesos, para la estructuración e implementación de planes de acción de las Rutas Competitivas a través del programa y de las diferentes convocatorias de Innpulsa Colombia; Logrando 51 Rutas Competitivas, en 22 Departamentos de Colombia, participación de más de 500 empresas y capacidades transferidas a más de 50 profesionales.

Teniendo en cuenta lo anterior el Ministerio de Comercio junto con el Consejo Privado de Competitividad, la Red Clúster e Innpulsa Colombia diseñaron el Sistema de Seguimiento Monitoreo y Evaluación (SSME) de iniciativas clúster del país. El SSME es una herramienta que ofrece una valoración del desempeño y avance de la ruta, y ofrece insumos importantes para la destinación de los recursos y el direccionamiento de los programas fueron creados para continuar apoyando con el desarrollo de los Clúster del país, para lo cual invitaron a la Cámara de Comercio de Pasto a que se vincule en el desarrollo de todas las fases, cumpliendo con los tiempos establecidos y diligenciando en su totalidad la herramienta. La metodología fue aplicada al clúster de la cadena láctea en Nariño mediante la aplicación de los cuestionarios SSME desarrollándose talleres con los productores de este sector.

Dentro del Centro de Información económica propuesta por el Presidente Ejecutivo se realizó un convenio con la Cámara de Comercio de Bucaramanga que tiene como objetivo conceder el uso a LA CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO del portal COMPITE 360, el cual es un sistema de consulta en línea que contiene información comercial, financiera, jurídica y económica de las empresas legalmente constituidas en cámaras de comercio.

Dentro del Centro de Innovación Empresarial, se desarrolló el programa ALIANZAS POR LA INNOVACION - Pedaleándole a la Competitividad con el cual se firmó el convenio con COLCIENCIAS CONFECÁMARAS y 52 Cámaras de Comercio del País; el objetivo del convenio es aunar esfuerzos para la implementación regional del programa Alianzas para la Innovación en su III fase para sus empresas de los departamentos del Putumayo, Amazonas, Caquetá y Nariño. En el año 2016 el 23 de noviembre se desarrolló en el departamento de Nariño el primer componente "Mentalidad y Cultura de la Innovación" y contó con la participación de 130 empresas.¹

¹ Informe de Gestión 2016 Cámara de Comercio de Pasto.

CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C

Doctor
ARTURO FIDEL DIAZ TERAN
Presidente Ejecutivo
Cámara de Comercio de Pasto
San Juan de Pasto- Nariño

Respetado Doctor Díaz Terán,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica No. 0014 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre los gastos ejecutados en las vigencias 2013 y 2014 en la Cámara de Comercio de Pasto.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar un concepto con independencia sobre la gestión fiscal de la entidad de las vigencias 2013-2014, con base en la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, relacionadas con los gastos financiados con ingresos de origen público correspondientes a las funciones registrales de la Cámara de Comercio de Pasto y los convenios celebrados con recursos públicos, para establecer si está conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 0014 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI²), desarrolladas

² ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI³) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías SICA, establecido para tal efecto y en los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño.

La auditoría se adelantó por la Gerencia Departamental Colegiada de Nariño en la Sede de la Cámara de Comercio de Pasto. El período auditado comprendió del 1 de enero de 2013 a 31 de diciembre de 2014, estableciéndose como fecha de corte para la evaluación el 31 de diciembre de 2014.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1. Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal de la entidad para las vigencias 2013-2014, sobre la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos.

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar los gastos e inversiones realizados durante la vigencia 2013 y 2014 con recursos provenientes del Registro Público de acuerdo con lo prescrito en el Decreto 4698 de 2005.

³ INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

2. Emitir concepto sobre la gestión fiscal realizada en las vigencias 2013 - 2014, relacionada con las erogaciones realizadas con los ingresos de origen público correspondientes a las funciones registrales de la Cámara de Comercio de Pasto y los convenios celebrados con recursos públicos.
3. Verificar la ejecución de recursos públicos provenientes de convenios celebrado durante las vigencias 2013 y 2014, examinando el cumplimiento de los objetos pactados.
4. Conceptuar sobre el control fiscal interno correspondiente al asunto auditado.

1.1. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

Proceso Contractual

- **Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia el cual establece:**

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley”.

- **Manual de Contratación Instrumento de Apoyo para la Administración y Organización de la Cámara de Comercio de Pasto - Código D-GL-001 Versión 3.**

La Cámara de Comercio de Pasto en la introducción del Manual de Contratación señala:

“La contratación al interior de la Organización es unan actividad cotidiana y de gran importancia para el funcionamiento y normal desarrollo de las actividades asignadas a la Entidad, Es por ella que la misma debe ajustarse a los principios de transparencia, economía, responsabilidad y buena fe, de tal suerte, que se garantice la objetividad, claridad, efectividad y seguridad jurídica en los procesos de contratación”.

Numeral 1.3.2 – Principio de Economía.

“Ordena vigilar que la asignación de los recursos sea la más adecuada y equitativa, en función de los objetivos y metas de la institución.”

Numeral 1.3.3 - De la Responsabilidad:

“Concepto bajo el cual la Junta Directiva, los colaboradores de la Cámara de Comercio de Pasto, están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar por la correcta ejecución del objeto del contrato, proteger los derechos de la entidad y de terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”

Numeral 1.3.4 - De la Buena Fe:

“Principio por medio de la cual se señala a la entidad unas reglas de conducta, para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones basadas en la honradez y veracidad.”

Numeral 2.1.1 – Capacidad.

Se entiende por capacidad legal la facultad que tiene toda persona para ejercer derechos y contraer obligaciones frente a otras personas, es decir, para que sus actos posean relevancia jurídica, el artículo 1503 del Código Civil establece como presunción de capacidad que toda persona es legalmente capaz, excepto aquéllas que la ley declara incapaces debido a la carencia de una voluntad reflexiva idónea para obligarse y comprometer sus bienes o negociar con ellos y que por lo tanto son objeto de interdicción judicial.

En este aspecto, será obligatorio para el área de contratación al momento de contratar, establecer la capacidad legal del contratista incluyendo para las personas jurídicas la inclusión expresa de la actividad contractual dentro del objeto social. Por su parte, para las personas naturales que su actividad económica sea afín al contrato y el perfil requerido para el desarrollo de la actividad sea el adecuado.

Numeral 2.1.2 Competencia:

2.1.2.1 Aspectos generales

En principio, la competencia para celebrar contratos se encuentra en cabeza del Presidente Ejecutivo de la Cámara y en tal virtud es el funcionario competente para suscribir los actos y contratos necesarios para el adecuado funcionamiento de la entidad. (Art 78 Código de Comercio), no obstante esta competencia podrá ser delegada.

2.1.2. 2 Delegaciones al interior de la Cámara de Comercio de Pasto.

Inciso primero del literal a del numeral 2.4 – Requisitos para contratación directa sin formalidades

La Cámara de Comercio de Pasto, por ser una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter gremial y corporativo, su forma de contratación será directa, sin importar su modalidad el trámite se efectuará al interior del Área de Contratación y dependiendo de su cuantía tendrá ciertas formalidades así:

- a) Para contratación directa sin formalidades
- b) Para Contratación directa con formalidades

Numeral 2.11.1 - Supervisor

Para el seguimiento del contrato y en los eventos en donde no se haya designado Interventoría, de la dependencia usuaria, se asignará a una persona responsable del seguimiento del respectivo contrato, a quien se le denominará supervisor, el cual debe cumplir con las siguientes actividades:

“Elaborar los informes y evaluaciones que permitan a la entidad, tener suficientes elementos de juicio para imponer requerimientos, conminaciones, y dejar las evidencias de un posible incumplimiento de las obligaciones del contratista. A dichas obligaciones deberá anexar los documentos y suscritos que sirvan de sustento para la toma de decisiones.”

Numeral 2.14 - Liquidación

La liquidación es un procedimiento que verifica el estado del contrato, implica la revisión de circunstancias, tales como en qué medida se cumplieron las obligaciones contractuales, quien le debe a quien, cuanto se debe, etc. En general, es un corte de cuentas que hacen las partes contratantes para determinar el cumplimiento de las obligaciones contractuales

Es el procedimiento que debe realizar la entidad al término de todo contrato cuya cuantía sea superior a 50 SMMLV.

La liquidación ocurrirá en los siguientes eventos:

2.14.1 Liquidación Unilateral

2.14.2 Liquidación Bilateral

2.14.1 Procedimiento para la liquidación

- **Procedimiento Selección, Evaluación y Re evaluación de Proveedores P-CO-002 Versión 1**
- **Procedimiento Compra de Bienes o Contratación de Servicios P-CO-003 Versión 1**
- **Procedimiento Contratación con Formalidades P-CO-004 Versión 1 del 23 de abril de 2014**

- **Artículo 3° Ley 80 de 1993.- De los Fines de la Contratación Estatal.** “(...)

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”

- **Artículos 14 y 23 de la ley 80 de 1993, y artículo 83 y 84 de la ley 1474 de 2011**, los cuales regulan lo concerniente al principio de responsabilidad y la obligación de la supervisión consistente en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato.
- La **Ley 1727 del 11 de julio de 2014**, reformó el código de comercio, fijó normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las cámaras de comercio y dictó otras disposiciones. Se destaca la reglamentación para los miembros de Junta en cuanto a su responsabilidad y el régimen disciplinario y sancionatorio y de inhabilidades que le aplica.

Artículo 8°. Responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva. Los miembros de la Junta Directiva responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa grave ocasionen a la respectiva cámara, salvo cuando se trate de miembros ausentes o disidentes. Si el miembro de Junta Directiva es una persona jurídica, la responsabilidad será de ella y de su representante legal.

Y el régimen disciplinario y sancionatorio a que estarán sometidos los miembros de Junta Directiva:

1.3.2. Proceso Trámite de Pagos

- **P-GF-004-V2 Procedimiento Trámites para Realizar Pagos de fecha 17 de octubre de 2013, mediante el cual se establecen los criterios para la ejecución de pagos de las solicitudes provenientes de los diferentes tipos de trámites que realiza la Cámara de Comercio de Pasto.**

Numeral 3. GENERALIDADES:

“3.1 No se puede solicitar o emitir un pago que no cuente con la totalidad de los soportes correspondientes.

3.2 Toda la documentación asociada al pago como facturas, cuentas de cobro u otros soportes, deben canalizarse a través de la recepción.

3.3 Obligación de exigir factura o documento equivalente: los solicitantes de bienes corporales muebles o servicios están obligados a exigir las facturas o documentos equivalentes”.

- **P-GF-002-V2 Procedimiento Formulación de Traslados Presupuestales de fecha 17 de octubre de 2013, mediante el cual se establecen los criterios para la asignación eficiente y eficaz de los recursos de la organización.**

“Numeral 3. GENERALIDADES:

3.1 Aprobación del traslado presupuestal: el Presidente Ejecutivo tiene la potestad para aprobar los traslados presupuestales, en gastos de funcionamiento, entre rubros de un mismo capítulo, y en gastos de Plan Operativo Anual, cuando los traslados presupuestales se hacen en una misma área o departamento.

La Junta Directiva aprobará los traslados presupuestales cuando se soliciten realizarse entre rubros de capítulo a capítulo o entre programas de un departamento a otro departamento.”

- **M-CO-001-V1 Manual de Contratación, Numeral 1.4.4 Contenido general del contrato:**

“Objeto. El objeto del contrato lo constituye la finalidad directa que la Cámara se propone alcanzar.

El objeto debe ser determinado y se debe precisar con toda claridad en el texto del contrato, indicar todas las especificaciones de los bienes o servicios, en cuanto a su descripción, cantidad, calidad y demás características que eviten cualquier tipo de confusión durante su ejecución.

Valor y forma de pago

El valor del contrato lo constituye el precio pactado a favor del contratista, como contraprestación al cumplimiento de sus obligaciones, e incluye los ajustes a que haya lugar y los impuestos que estén a cargo del contratista.

En el contrato se pueden pactar anticipos, cuando a juicio de la entidad contratante lo amerite y lo autorice. El anticipo se entrega al contratista con el fin de que pueda sufragar gastos inherentes al cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Puede pactarse en el contrato la entrega de dinero al contratista en calidad de anticipo por un valor, que no exceda del 50% del valor del contrato, en ningún

caso puede pactarse un valor de anticipo superior al señalado en el presente Manual.

El pago de este valor, en calidad de anticipo, constituye ejecución del contrato y, por lo tanto, exige como requisitos previos, además del perfeccionamiento, la constitución y aprobación de la garantía que ampare el buen manejo del mismo.”

- **Decreto 4698 de 2005, por el cual se reglamenta el Título VI del Libro Primero del Código de Comercio y se dictan otras disposiciones.**

“Artículo 3o. Las cámaras de comercio prepararán y aprobarán un presupuesto anual de ingresos y gastos en el que se incluirán en forma discriminada los imputables a la actividad registral. Si de dicho presupuesto resultare un remanente, las juntas directivas de las cámaras de comercio establecerán su destinación, bien sea para atender gastos corrientes o de inversión, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto. En caso de que los gastos de inversión hubieren de realizarse a lo largo de varios ejercicios, deberán constituirse en los presupuestos anuales las reservas que correspondan.”

1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El Alcance de la Auditoría comprende la revisión de los gastos e inversiones que la Cámara de Comercio realizó durante las vigencias 2013 y 2014, financiados con recursos provenientes del registro público y los convenios suscritos por la entidad financiados con recursos públicos; programada con base en solicitud de auditoría realizada por la Presidencia Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Pasto.

Para evaluar los pagos realizados por la Cámara de Comercio de Pasto, en las vigencias 2013 y 2014, se revisó la ejecución presupuestal de gastos y pagos de las cuentas que reportaron irregularidades de acuerdo a información allegada por el sujeto de control. Procedimiento que se desarrolló de manera transversal con la revisión del proceso contractual.

✓ Muestra Pagos Vigencia 2013

Cuadro No. 1
Cámara de Comercio de Pasto
Muestra Pagos realizados con cargo a recursos públicos
Vigencia fiscal 2013

CÓDIGO	CUENTA	VALOR (millones de \$)		% Muestra
		Saldo Final	Muestra	
23359512	Varios - Público	145	32	22%
23335601	Gastos de Viaje	73	8	11%
2335251	Honorarios	387	387	100%

Fuente: Auxiliar Contable vigencia 2013. Área de Contabilidad- Depto. Administrativo y Financiero. Cámara de Comercio Pasto

✓ **Muestra Pagos Vigencia 2014**

Cuadro No. 2
Cámara de Comercio de Pasto
Muestra Pagos realizados con cargo a recursos públicos
Vigencia fiscal 2014

CÓDIGO	CUENTA	VALOR (millones de \$)		% Muestra
		Saldo Final	Muestra	
23359512	Varios - Público	173	141	81%
23335601	Gastos de Viaje	137	39	28%
2335251	Honorarios	548	548	100%

Fuente: Auxiliar Contable vigencia 2014. Área de Contabilidad- Depto. Administrativo y Financiero. Cámara de Comercio Pasto

Para emitir concepto sobre la gestión fiscal realizada en las vigencias 2013 - 2014, relacionada con las erogaciones realizadas con los ingresos de origen público provenientes de las funciones registrales de la Cámara de Comercio de Pasto y los convenios financiados con recursos públicos, se seleccionó la siguiente muestra:

Para la vigencia 2013 se tomó del universo de 278 contratos por \$704 millones una muestra de 25 contratos, que representan el 10% del total y en valores \$229 millones que equivalen al 34%. Para la vigencia 2014 se tomó del universo de 355 contratos por \$1.895 millones una muestra de 34 contratos, que representan el 12% del total y en valores \$391 millones que equivalen al 21%.

✓ **Muestra Contratos vigencia 2013**

Cuadro No. 3
Cámara de Comercio de Pasto
Muestra Contratos realizados con cargo a recursos públicos
Vigencia fiscal 2013

Modalidad	No. Contratos	Valor (millones \$)	Muestra			
			No. Contratos	%	Valor (millones \$)	%
Contratos Directa	62	424	15	24%	198	47%
Órdenes de Compra	74	102	4	5%	10	10%
Órdenes de Publicidad	27	26	0		0	
Órdenes de Trabajo	115	153	6	5%	21	13%
TOTAL	278	704	25	10%	229	34%

Fuente: Planillas Órdenes y Contratos Públicos – 2013 Área de Contratación - Depto. Administrativo y Financiero. Cámara de Comercio Pasto

✓ **Muestra Contratos vigencia 2014**

Cuadro No. 4

Cámara de Comercio de Pasto
Muestra Contratos realizados con cargo a recursos públicos
Vigencia fiscal 2014

Modalidad	No. Contratos	Valor (millones \$)	Muestra			
			No. Contratos	%	Valor (millones \$)	%
Contratación Directa	87	1.582	18	20%	325	21%
Órdenes de Compra	157	128	4	4%	20	16%
Órdenes de Trabajo	7	8	0		0	
Órdenes de Prestación de Servicios	104	177	12	12%	46	26%
TOTAL	355	1.895	34	12%	391	21%

Fuente: Planillas Órdenes y Contratos Públicos – 2014 Área de Contratación - Depto. Administrativo y Financiero. Cámara de Comercio Pasto

Como criterio para seleccionar la muestra de contratos, se tuvo en cuenta la modalidad de contratación, el monto de recursos públicos invertidos y se priorizó los que reportan inconsistencias según lo evidenciado en la identificación de riesgos de control.

Para verificar la ejecución de convenios suscritos por la entidad, financiados con recursos públicos, celebrados durante las vigencias 2013 y 2014, se desarrollaron cuatro procedimientos observando en esencia: cumplimiento del Manual de Contratación vigente para la época y demás normas y principios aplicables a la entidad, Se revisó el cumplimiento de los términos de liquidación y la oportunidad y eficacia de la labor de supervisión, así como también el cumplimiento de la reglamentación aplicable a la ejecución de convenios.

Se seleccionaron los siguientes convenios de las vigencias 2013 y 2014:

Cuadro No. 5
Cámara de Comercio de Pasto
Muestra Convenios 2013 y 2014

Convenio No.	Partes	Valor (millones \$)
1610 de 01 de abril de 2013	Cámara de Comercio-Alcaldía de Pasto	\$320
038 de 1 de octubre 2013 cuaderno 1	Cámara de Comercio-Corpotic	\$688
013 de 20 de diciembre de 2013	Cámara de Comercio-Bancoldex	\$922
910 de 19 de julio 2013	Cámara de Comercio-Gobernación de Nariño	\$1.636
033 de 10 de enero de 2014	Cámara de Comercio-Bancoldex	\$369
1367 de 7 de julio de 2014	Cámara de Comercio-Alcaldía de Pasto	\$162
141 de 14 de diciembre de 2014	Cámara de Comercio-Alcaldía de Pasto	\$10

Fuente: Relación de Convenios Vigencias 2013 y 2014 Área de Contratación - Depto. Administrativo y Financiero

Con respecto al Convenio de Cooperación 910-2013, se retomó los aspectos que no fueron evaluados en auditorías y actuaciones especiales anteriores.

1.3. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

1.4. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que la información acerca de la materia controlada relacionada con los gastos ejecutados en la vigencias 2013 y 2014, NO resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los factores materiales priorizados: a) Suscripción de contratos y convenios inobservando la regulación propia, b) Pagos de obligaciones contractuales sin el cumplimiento de requisitos, c) Ejecución presupuestal excediendo las apropiaciones.

La detección de observaciones en los tres factores materiales priorizados (a, b y c) acarrea la emisión de un concepto de incumplimiento material ADVERSO.

Para pagos en las vigencias objeto de análisis, existió descontrol generalizado de las funciones administrativas, se realizaron pagos sin el cumplimiento de requisitos, aunado al inadecuado manejo administrativo y financiero, al ejecutar gastos por encima de los ingresos recaudados, afectándose el resultado del ejercicio, reportando déficit en las finanzas de la Cámara. Se presentó sobredimensionamiento del presupuesto de ingresos para justificar mayor gastos, no se previeron los gastos por carencia de un control adecuado para la ejecución presupuestal.

Para el caso del proceso Contractual y/o suscripción de Convenios, en las vigencias 2013 y 2014 se presentó improvisación en la ejecución del proceso contractual, del área de tesorería y en el desempeño de las funciones por parte de Presidencia Ejecutiva y Jefes de Departamentos, además de la inexistencia de supervisión. Los objetos contractuales se establecieron de manera general sin precisar detalladamente el bien o servicio a recibir, impidiendo identificar si la certificación de recibido corresponde a lo realmente entregado. Se evidenció además, la suscripción de contratos a término fijo por tres años, en cuantía de \$2.748 millones, comprometiendo cifras de futuros periodos, modalidad de contratación no prevista en la reglamentación interna de la entidad, lo que conllevó al despido masivo de empleados sin plena justificación y pago de cuantiosas indemnizaciones laborales, situación generadora de contingencia significativa para la entidad auditada, toda vez que se vio afectado el fondo social y las finanzas del ente cameral.

1.5. EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

El riesgo combinado promedio y el riesgo de fraude, dio como resultado una calificación de riesgo ALTO, por la inexistencia y deficiencias en la aplicación de los controles evidenciados en las vigencias objeto de examen. La calificación total del diseño y efectividad del control interno dio como resultado **Inadecuado** y la Calificación final es **Ineficiente** para las vigencias auditadas.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

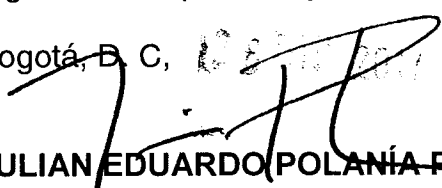
Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó catorce (14) hallazgos administrativos de los cuales siete (7) tienen presunta incidencia disciplinaria, uno (1) fiscal en cuantía de \$29.7 millones, tres (3) para adelantar indagación preliminar en cuantía de \$276.5 millones y uno (1) para trasladar al Archivo General de la Nación.

1.6. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C.,


JULIAN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física,
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Aprobó: Acta No. 14 Sesión Extraordinaria 08/11/2017 Gerencia Departamental Colegiada de Nariño – Comité Evaluación Sectorial Acta No. 20 del 9 y 10 de noviembre de 2017
Revisó: Ana María Lucero Vallejo – Supervisora Encargada
Elaboró: Equipo Auditor

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

2.1.1. Resultado de Auditorías Anteriores

La Contraloría General de la República practicó Auditoría a la Cámara de Comercio de Pasto, con el propósito de evaluar la gestión y resultados obtenidos por la entidad en la inversión de los recursos públicos recaudados, presupuestados y ejecutados durante la vigencia fiscal 2015. Resultado de la auditoría se conceptuó que la Gestión y Resultados fue "Favorable", de los Estados Financieros de la Cámara de Comercio de Pasto con corte a 31 de diciembre de 2015, se emitió una opinión "sin salvedades" y la evaluación de la efectividad del Control Interno obtuvo una calificación final de "Eficiente". Se establecieron diez (10) hallazgos administrativos, un (1) hallazgo con presunto alcance disciplinario y uno (1) con otra incidencia para el Archivo General de la Nación, y se generó un (1) beneficio de auditoría por \$2 millones, resultado del reintegro de un faltante en el recaudo de los registros públicos.

A efectos de subsanar las desviaciones observadas por el ente de control en la Auditoría de la vigencia 2015, la entidad suscribió el Plan de Mejoramiento con treinta (30) acciones de mejora, acciones que a la fecha de la presente auditoría, con respecto a los procesos evaluados, reportan un nivel de cumplimiento del 100%.

Proceso Contractual: La Cámara de Comercio de Pasto, ajustó su Manual Interno de Contratación, documento codificado M-CO-001, versión 4, con fecha de aplicación 31 de mayo de 2016, documento modificado, acorde a las políticas de transparencia, eficacia y eficiencia adoptadas por la administración actual del ente cameral. En el citado Manual, se efectuaron ajustes relacionados con la inclusión de un proceso precontractual, se modificó el procedimiento de liquidación de contratos, así como también se fortaleció la labor de supervisión y delimitó sus funciones, al igual que el proceso de archivo de expedientes en este ámbito. Se han adoptado además, las medidas pertinentes, para la adecuación y mejora de minutas contractuales. Este ajuste constituye una mejora en el proceso de contratación.

De igual manera, la Cámara de Comercio de Pasto, fortaleció la Oficina de Control Interno, dependencia encargada de implementar el Sistema Cameral de Control Interno, con el diseño y la adopción de la matriz de riesgos institucionales por cada proceso, herramienta gerencial que ha contribuido al control de la ejecución del proceso contractual durante las etapas pre y postcontractuales, persiguiendo con

ello minimizar riesgos derivados del incumplimiento y otros eventos, tal como se evidenció en las vigencias auditadas.

2.1.2. Resultado Actuaciones Especiales - Denuncias

Dentro de la denuncia radicada bajo el número 2015-82363-80524-D, se determinó hallazgo con incidencia fiscal por \$153.3 millones en razón a que la Cámara de Comercio de Pasto en la vigencia 2014, invirtió recursos provenientes del Registro Público, para sufragar gastos de acuerdos conciliatorios originados en demandas de orden laboral, valor que fue reintegrado con recursos privados en el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal.

En la denuncia con radicado No. 2016-110215-80524-D, se estableció igualmente hallazgo con alcance fiscal por \$560 millones. Lo anterior basado en que dentro del Convenio 910 de 2013, celebrado entre la Gobernación de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto, no se efectuó planeación efectiva en la etapa precontractual frente a uno de los principales objetivos que era el saneamiento de la propiedad. Lo anterior debido a falta de un inventario de inmuebles a beneficiar con el proyecto, ausencia de estudios jurídicos y técnicos de los mismos, lo que condujo a la ineffectividad e ineficacia del objeto en este componente.

2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1	
Evaluar los gastos e inversiones realizados durante la vigencia 2013 y 2014 con recursos provenientes del Registro Público de acuerdo con lo prescrito en el Decreto 4698 de 2005.	

2.2.1. Gastos Ejecutados durante las vigencias 2013 y 2014

Se evaluaron los pagos realizados por la Cámara de Comercio de Pasto, en las vigencias 2013 y 2014, se revisó la ejecución presupuestal de gastos y pagos de Tesorería de las cuentas que reportan irregularidades de acuerdo a información allegada por el sujeto de control.

Cuadro No. 6
Cámara de Comercio de Pasto
Pagos realizados con cargo a recurso público
Vigencia fiscal 2013 - 2014

(Cifras en millones de \$)

CÓDIGO	CUENTA	2013	2014
		Saldo Final	Saldo Final
23359512	Varios - Público	145	173
23335601	Gastos de Viaje	73	137
2335251	Honorarios	387	548

Fuente: Auxiliar Contable vigencia 2013. Área de Contabilidad- Depto. Administrativo y Financiero. Cámara de Comercio de Pasto

Sin bien es cierto, en las vigencias auditadas se identificó la concentración del suministro de materiales y elementos de oficina en un solo proveedor, actuación por fuera del accionar normal de la entidad por su naturaleza como ente que agremia a los comerciantes de la región, la administración demostró el registro de entrada a Almacén de todos los elementos adquiridos y su identificación en el inventario.

En la revisión de los pagos realizados con cargo a las cuentas: Varios Público, Gastos de Viaje y Honorarios, se cumplió con el procedimiento interno establecido, no obstante, persisten deficiencias en el archivo de documentos e informes de supervisión incompletos.

Se solicitó a la Cámara de Comercio de Pasto, los desembolsos sustentados con dineros públicos originados en sentencias judiciales condenatorias, conciliaciones efectuadas ante distintos estamentos, además de otras transacciones originadas por hechos acaecidos entre las vigencias 2012, 2013, 2014.

En este frente se encontró que entre las vigencias nombradas la Cámara ha sido demandada en forma masiva por terceros en el ámbito de las relaciones laborales, llegando en diversas oportunidades a firmar transacciones con los interesados así como a suscribir conciliaciones en los despachos judiciales e inspección del trabajo. Los pagos si bien es cierto, se cargaron a recursos de origen privado en cuantía de \$341 millones correspondiente a los procesos de las vigencias 2013 y 2014, esta práctica administrativa es objeto de evaluación de la dirección de la Cámara de Comercio, no solo por el origen de los conflictos en el ámbito de las relaciones de trabajo, sino porque el pago de estas obligaciones generó un impacto negativo en las finanzas de la entidad. A la fecha se encuentra pendiente por resolver una demanda por este concepto.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 1. Contrato de Prestación Servicios No. 022 del 15 febrero de 2013 (A, D, F \$29.7 millones)

La Cámara de Comercio de Pasto suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 022 de 2013 para: *“Prestar apoyo profesional a la Presidencia Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Pasto, frente a la relaciones empresariales y comerciales de la Corporación, encaminadas a proyectar la imagen institucional y propender a un mayor fortalecimiento”*.

Valor del contrato: \$14 millones

Plazo: 13 de febrero de 2013 hasta el 12 de julio del 2013

Otro Si No. 001 del 12 de julio del 2013: Adición en tiempo hasta 30 de diciembre de 2013 y en valor \$15.7 millones.

En la revisión del expediente contractual no se encontraron informes o registro de actividades que evidencien el cumplimiento de las obligaciones contractuales, únicamente se encuentran archivados oficios enviados por el contratista sin radicado, en los cuales manifiesta que se siguieron los lineamientos exigidos en el contrato bajo la orientación y aprobación de la Presidencia Ejecutiva. Cabe anotar que los oficios entregados por el contratista no tienen evidencia de aprobación por parte del Presidente Ejecutivo de la Cámara.

Con lo anterior se establece el incumplimiento de la cláusula séptima Obligaciones del Contratista: " 1) *Prestar sus servicios de manera directa* 2) *Coordinar y ejecutar programas de fortalecimiento de las empresas afiliadas a la CAMARA DE COMERCIO DE PASTO;* 3) *Realizar diferentes actividades que generen impacto económico – social encaminadas a proyectar la imagen institucional a escala regional;* 4) *Realizar contactos con instituciones de orden regional que apoyen el desarrollo de proyectos empresariales y/o sociales acordes con la misión y visión de la CAMARA DE COMERCIO DE PASTO;* 5) *Formular las estrategias necesarias para el funcionamiento y operatividad del entorno empresarial;* 6) *Presentar informes sobre la ejecución contractual al Presidente Ejecutivo;* 7) *Cumplir con el objeto del contrato con diligencia y oportunidad de conformidad con los requerimientos realizados con la Presidencia Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Pasto;* 8) *Las demás que sean necesarias para el desarrollo del objeto contractual*".⁴(Subrayado fuera del texto original).

Además, es de anotar que durante el tiempo de ejecución del contrato, el contratista manifiesta por escrito que renuncia a riesgos profesionales situación que fue admitida por la Administración sin reparo, contraviniendo lo estipulado en el artículo 13 literal a) numeral 1 de la Ley 1562 del 2012 que establece: "Son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales en forma obligatoria los trabajadores dependientes nacionales y extranjeros vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos; las personas vinculadas con un contrato de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas tales como contratos civiles, comerciales, administrativos con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en donde se realiza dicha prestación".

⁴ Expediente Contractual No. 22 del 15 de febrero de 2013. Cláusula 7.- Obligaciones del Contratista pág. 56

Deficiencia que obedece a debilidades en la labor de supervisión, conllevando al pago de la prestación del servicio sin documentos idóneos que respalden su ejecución.

Análisis respuesta entidad:

Con la respuesta la administración no anexó documentos que soporten y demuestren fehacientemente el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, señalan lo siguiente: “(...) existe dentro del expediente oficios del contratista que manifiestan que se siguieron los lineamientos exigidos en el contrato bajo la orientación y aprobación de la Presidencia Ejecutiva (...)”⁵

Se ratifica lo observado por la Contraloría en el sentido que en el expediente contractual, no reposan informes de cumplimiento de las obligaciones pactadas, y se confirman las connotaciones dadas inicialmente.

Sobre la manifestación por escrito del contratista de renunciar a la liquidación de riesgos profesionales, situación admitida por la Administración y de la que no dio respuesta, al existir violación de la norma se consolida con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$29.7 millones.

2.2.2. Contratos financiados con recursos públicos durante las vigencias 2013 y 2014

Cuadro No. 7
Cámara de Comercio de Pasto
Contratos realizados con cargo a recurso público

Modalidad	Vigencia 2013		Vigencia 2014	
	No. Contratos	Valor (millones \$)	No. Contratos	Valor (millones \$)
Contratación Directa	62	424	87	1.582
Órdenes de Compra	74	102	157	128
Órdenes de Publicidad	27	26	7	8
Órdenes de Trabajo	115	153	104	177
TOTAL	278	704	355	1.895

Fuente: Planillas Órdenes y Contratos Públicos – 2013 Área de Contratación - Depto. Administrativo y Financiero. Cámara de Comercio Pasto

Respecto de los contratos que celebró la Cámara de Comercio de Pasto en las vigencias auditadas en primer término debe resaltarse que la contratación de la entidad, por regla está sometida a las formas del derecho privado y

⁵ Oficio 110-11-1 de fecha 24/10/2017 Respuesta Observaciones de Contraloría (folio 3)

adicionalmente se rige por la política contractual interna, contenida en el Manual de Contratación.

En ejecución del proceso contractual se encontraron debilidades relacionadas en el cumplimiento debido del Manual en sus distintas regulaciones, como ausencia de supervisión e inconsistencias documentales en el proceso de archivo.

La obligación de supervisión se encuentra en el Manual de Contratación de la entidad, precisamente en el numeral 2.11, sobre control de la ejecución del contrato, mismo que establece que para la debida ejecución y seguimiento la entidad contará con el control de supervisión. Sin embargo, en los expedientes contractuales inspeccionados de las vigencia 2013 y 2014 se observa que no se cumplió en debida forma la labor de supervisión asignada a los funcionarios de la Cámara, los supervisores no realizaron informes ni aseguraron de manera detallada y precisa las actividades y productos entregados por los contratistas de acuerdo a las obligaciones establecidas.

La muestra de expedientes contractuales revisados, no contienen los informes, documentos o soportes que permitan evidenciar el cumplimiento de las obligaciones pactadas, como tampoco de las fases previas del proceso, como es la aprobación del comité de compras o de la misma junta directiva cuando así se requería. Las decisiones fueron tomadas por el Presidente Ejecutivo sin acudir a los procedimientos fijados en el Manual y en los Estatutos.

En el documento que regía la contratación no se consigna la obligación de planear el proceso contractual de forma previa estableciendo necesidades, riesgos y condiciones mínimas del bien o servicio que se pretendía adquirir. El ente auditado se basaba únicamente en formatos de necesidad, realmente escasos para una contratación sustentable.

Hallazgo No. 2. Contrato No. 033 del 01 de abril de 2013 (A)

Teniendo en cuenta el objeto del contrato: "*Servicio de internet por canal delicado de 10 mbps con re-uso 1:1 conexión en fibra óptica, soporte técnico las 24 horas*", se observó que se realizaron pagos en cuantía de \$12.8 millones, a pesar de que existen registros de deficiencias en la prestación del servicio y así lo demuestra la entidad al anotar en el oficio que dirigió a la Aseguradora lo siguiente:

"No se prestó un servicio de conectividad e internet idóneo en el marco del contrato referido; en general se presentaron una serie de irregularidades e incumplimientos los cuales no fueron subsanados por el contratista, dado que no los atendió y guardo silencio al respecto, pese a los requerimientos realizados";

además manifestó al respecto que “se vislumbra un incumplimiento injustificado de las obligaciones por parte del contratista”.⁶

Sin embargo, el ordenador del gasto autorizó pagos sin la debida y oportuna supervisión, conforme lo establecía la Cláusula Octava del Contrato No. 033 del 01 de abril de 2013.- “**SUPERVISIÓN:** La Cámara supervisará la presente contratación a través del director del Departamento Administrativo y Financiero y el Analista de Sistemas del área de Sistemas todas las labores realizadas por el contratista sin que esto implique responsabilidad para el contratante y exoneración de las obligaciones”; no se allegaron certificaciones de recibo a satisfacción, a pesar de que en la lista de Chequeo para los pagos, firmada por la profesional de contratación, donde se señala en el aparte de documentos a verificar con una X recibo a satisfacción; no se adjuntó el documento correspondiente de recibido por el funcionario idóneo que lo certifique que para el caso era el supervisor.

Al respecto, el Manual de Contratación estipula en el numeral 2.11 **Control de la Ejecución del Contrato:** Para la debida ejecución y seguimiento del contrato, la entidad contará con los siguientes controles: 2.11.1 “Supervisor... Elaborar y firmar el documento de recibido a satisfacción del objeto contratado, o el acta de terminación del contrato si ello hubiere lugar”.

Es de anotar que la Cámara de Comercio no declaró el incumplimiento unilateral, no estableció el valor de la afectación en el Acta Unilateral de Liquidación, lo que no ha permitido hacer efectiva la garantía.

Análisis respuesta entidad:

La entidad manifiesta que existe una declaratoria de incumplimiento que versa sobre los últimos 3 meses del contrato (enero, febrero y marzo de 2014), documento que no fue allegado a la auditoría. Sobre los pagos iniciales que ascienden a \$12.8 millones correspondientes a los meses de junio a diciembre de 2013, informan lo siguiente: “(...) se evidencia que para la época la oficina de contratación observo los recibidos a satisfacción y los certifico en la lista de chequeo para pago. (...) se da fe por parte de la profesional de contratación de la época que se evidencia una ejecución parcial del contrato que se recibió a satisfacción”⁷

Argumentan que dichos recibidos a satisfacción e informes de supervisión son los mismos que se pueden encontrar en el expediente de reclamación ante la Aseguradora Seguros del Estado, claramente establece que se aportaron informes

⁶ Oficio Aseguradora Seguros del Estado de fecha 31 de julio de 2013 Expediente Contractual

⁷ Oficio Respuesta con radicado 2017ER0106170 del 24/10/2016. Cámara de Comercio de Pasto, folio 2

de contratos y demás oficios de los cuales no se sabe su contenido y no reposa copia en el expediente.

El no disponer de los soportes documentales completos en el expediente contractual como: certificación del canal dedicado, estado de conexión de la fibra óptica y velocidades de navegación, dificulta corroborar el “*Servicio de internet por canal dedicado de 10 mbps con re-uso 1:1 conexión en fibra óptica y, soporte técnico las 24 horas*” contratado y no permite determinar e identificar con exactitud la calidad, oportunidad y continuidad del servicio, siendo que la cobertura contratada fue para varias sedes de la Cámara y se desconoce los periodos de intermitencia del servicio, aunado a que no se pactó el contrato por ítems a precios unitarios, aspectos que dificultan cuantificar el detrimento patrimonial.

Se ratifican las deficiencias en la labor de supervisión y en la gestión documental, afectándose con ello, la consulta, control y seguimiento de la ejecución contractual, generando riesgo de pagos por servicios no prestados y pérdida de documentos.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 3. Ejecución Contrato No. 035 del 30 de abril de 2013 (A)

El Manual de Contratación estipula en el numeral **2.11 Control de la Ejecución del Contrato**

*“Para la debida ejecución y seguimiento del contrato, la entidad contará con los siguientes controles”: 2.11.1 SUPERVISOR “Para el seguimiento del contrato y en los eventos en donde no se haya designado Interventoría, de la dependencia usuaria, se asignará a una persona responsable del seguimiento del respectivo contrato, a quien se le denominará supervisor, el cual debe cumplir con las siguientes actividades: ... Elaborar y firmar el documento de recibido a satisfacción del objeto contratado, o el acta de terminación del contrato si ello hubiere lugar, Elaborar los informes y evaluaciones que permitan a la entidad, tener suficientes elementos de juicio para imponer requerimientos, conminaciones y dejar las evidencias de un posible incumplimiento de las obligaciones del contratista”; **La Clausula Octava del Contrato** estipula “La Cámara supervisara la presente contratación a través del Director del Departamento Administrativo y Financiero y el Analista de Sistemas del área de Sistemas todas las labores realizadas por el contratista sin que esto implique responsabilidad para el contratante y exoneración de las obligaciones”*

En la revisión de este criterio se observó lo siguiente:

De acuerdo con información del Presidente Ejecutivo de la época, en oficio con radicado No. 200000632014 de fecha julio 31 de 2014, dirigido a Seguros del Estado S.A., solicita se haga efectiva la Póliza No. 41-45-101027083 expedida el 09 de mayo de 2013, en virtud del incumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato No. 035 del 30/04/2013, en el numeral segundo de los hechos manifiesta:

"(...) Con respecto al contrato No.035, realizó ocho pagos al contratista comprendidos desde el mes de mayo de hasta el mes de diciembre del mismo año por valor de \$23.010.480"

A pesar que el Coordinador de Sistemas de la Cámara de Comercio de Pasto en calidad de supervisor, el 15 de octubre de 2013 (a seis meses de avance del contrato), se dirige a la Profesional del Área de Contratación informando el estado del contrato y a su vez manifiesta que se cobrará desde el primero de noviembre del 2013 hasta el primero de mayo de 2014, estos hechos confirman que el contratista no cumplió con el objeto del contrato desde el inicio del mismo (01/05/2013).

No obstante los anteriores antecedentes, se aplazó la ejecución del contrato y no se decretó el incumplimiento, en el acta de liquidación unilateral no se estableció la afectación por incumplimiento, lo que no ha permitido hacer efectiva la garantía.

Al respecto cabe indicar que según información suministrada por la entidad sobre las Cuentas por Pagar constituidas a 31 de diciembre de 2013, reporta que la cuenta Varios Público (código 233595120) registra un saldo por pagar a favor del contratista por \$26.3 millones, saldo que permanece al cierre de la vigencia 2014.

Sin embargo, si ya se liquidaron unilateralmente los contratos suscritos con dicho contratista, no debería existir un saldo a favor, el Manual de Contratación del ente cameral establece que *la liquidación es un procedimiento que verifica el estado del contrato, implica la revisión de circunstancias, tales como en qué medida se cumplieron las obligaciones contractuales, quien le debe a quien, cuanto se debe, (...)* (subrayado fuera del texto original), si ya se calculó el balance financiero del contrato y en las actas no se liquidó saldos a favor del contratista, la entidad al constituir una cuenta por pagar está reconociendo que adeuda dicho valor.

Registro que evidencia que contablemente la Cámara no ha realizado el ajuste de la causación y presupuestalmente no ha reversado la disponibilidad presupuestal autorizada al contrato.

Análisis respuesta entidad:

La entidad manifiesta que se constituyó la cuenta por pagar cuando legalmente se reconoció como deuda el 31 de diciembre de 2013. En atención a la liquidación unilateral del contrato el 14 de julio de 2014, la entidad efectuará las acciones administrativas y ajustes correspondientes tendientes a devolver este valor al presupuesto por medio de un saneamiento contable, confirmándose lo observado como deficiencia administrativa en la presentación de las cuentas al no depurar los saldos oportunamente.

Hallazgo No. 4. Liquidación de Contratos (A)

El numeral 2.14 del Manual de Contratación de la Cámara de Comercio respecto a la liquidación de los contratos señala:

“La liquidación es un procedimiento que verifica el estado del contrato, implica la revisión de circunstancias, tales como en qué medida se cumplieron las obligaciones contractuales, quien le debe a quien, cuanto se debe, etc. En general, es un corte de cuentas que hacen las partes contratantes para determinar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Es el procedimiento que debe realizar la entidad al término de todo contrato cuya cuantía sea superior a 50 S.M.M.L.V.”. Para la vigencia 2013 equivale a \$29.5 millones y para la vigencia 2014 los contratos superiores de \$30.8 millones”.

En aplicación de lo anterior, la Cámara de Comercio de Pasto, en los contratos enunciados a continuación consignó la siguiente cláusula:

“LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO.- Las partes contratantes de común acuerdo liquidarán el presente contrato, dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del mismo. El acta de liquidación del contrato será proyectada por el Supervisor del contrato que contendrá los acuerdos, transacciones y conciliaciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo, incluyendo los ajustes, revisiones y reconocimiento a que haya lugar. Si vencido este término **EL CONTRATISTA** no entrega los documentos completos, no se presenta a la liquidación bilateral o no se llega a un acuerdo en cuanto a su contenido, LA CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO podrá hacer la liquidación unilateralmente.”

Cuadro No. 8
Cámara de Comercio de Pasto
Contratos sin Liquidación vigencias 2013 – 2014
(Cifras en millones de pesos)

	Contrato	Fecha	Valor
1	Contrato de suministro No. 50	19/06/2013	\$48.4
2	Contrato de Prestación de Servicios No.12	08/01/ 2014	\$31.8
3	Contrato de Prestación de Servicios No. 048	01/03/ 2014	\$32.4
4	Contrato de Prestación de Servicios No.45	25/02/ 2014	\$82.9
5	Contrato de Compraventa No. 067	14/06/ 2014	\$45

Fuente: Expedientes Contractuales Área de Contratación Depto. Administrativo y Financiero Cámara de Comercio de Pasto

Pese a ello, revisados los expedientes contractuales que contienen los contratos enunciados en precedencia, se encontró que los términos consignados para efectuar esta actividad se vencieron y no se llevó a cabo la liquidación a pesar de que esta obligación se estableció contractualmente.

En ese orden de ideas, al no efectuar la liquidación de los contratos no se ha determinado el grado de cumplimiento definitivo de las obligaciones contractuales y consecuentemente, no se ha llevado a cabo el balance de la relación jurídica del contrato, lo cual puede acarrear perjuicios para la entidad.

Análisis respuesta entidad:

El equipo auditor acoge los argumentos del ente auditado como quiera que en efecto, si bien en las minutas de los contratos se advierte consignada la cláusula de liquidación, se considera en cambio la fuerza normativa del Manual de Contratación que tenía vigencia en las actuaciones y procedimientos internos de la Cámara de Comercio de Pasto, durante el periodo auditado y por ende se explica la no liquidación de los contratos que no superaban los 50 SMLV, en los contratos que de acuerdo a la cuantía era obligatorio su liquidación, la entidad acepta la observación.

Por otra parte, se comprueba que esta situación estaba originada en una errónea elaboración de minutas contractuales, como quiera que varios de los contratos eran de suministro y por ende el pago se efectuaba contra entrega del bien adquirido, sin que sea necesario balances financieros y de cumplimiento con una liquidación adicional. Así las cosas, comprobado como yerro en la elaboración de las minutas específicamente por las profesionales del Área de Contratación, la deficiencia administrativa permanece, para los contratos que superan los 50 SMLV

sustrayendo la connotación disciplinaria, la cual no tiene fundamento, con base en que no estarían comprometidos sujetos disciplinables al tenor del artículo 53 de la ley 743 de 2002.

Hallazgo No. 5. Supervisión Contractual (A)

Entre las funciones señaladas en el Manual de Contratación de la Cámara de Comercio de Pasto atribuibles a los supervisores designados se encuentran entre otras:

“2.11.1 Supervisor

Para el seguimiento del contrato y en los eventos donde no se haya designado interventoría, de la dependencia usuaria se asignaría a una persona responsable del seguimiento de respectivo contrato, a quien se le denominará supervisor el cual debe cumplir con las siguientes actividades:

- a) Proyectar la correspondencia que resulte conveniente, habida consideración a los requerimientos del servicio y el debido cumplimiento de las obligaciones del contratista.*
- b) Recibir la correspondencia del contratista y hacer observaciones que estimare convenientes al funcionario que haya suscrito del contrato.*
- c) Estudiar de manera preliminar las solicitudes que haga el contratista, en relación a las ampliaciones de plazo, cuantía y de reconocimiento por desequilibrio contractual.*
- d) Elaborar y firmar el documento de recibido a satisfacción del objeto contratado o el acta de terminación del contrato si ello hubiere lugar.*
- e) Remitir los informes y correspondencia recibida del contratista al Área de Contratación con el propósito de allegar la documentación a la carpeta del contratista.*
- f) Tramitar ante el Área de Contratación, las suspensiones, adiciones o terminaciones bilaterales o unilaterales de los contratos.*

El supervisor velará porque las peticiones del contratista se encuentren sustentadas en debida forma. De no ser así se rechazará las peticiones formuladas.

Elaborar los informes y evaluaciones que permitan a la entidad, tener suficientes elementos de juicios para imponer requerimientos, conminaciones y dejar las evidencias de un posible incumplimiento de las obligaciones del contratista, a dichas evaluaciones deberá anexar los documentos y escritos que sirvan de sustento para la toma de decisión.”

Pese a lo establecido y revisado el 100% de los expedientes de la muestra de contratación evaluada en la presente auditoría, se evidenció que los supervisores

asignados no realizaron informes de supervisión, ni tampoco recibieron a satisfacción de manera detallada y precisa las actividades y productos de acuerdo a las obligaciones pactadas, por lo cual la mayoría de pagos se realizaron con una simple manifestación de cumplimiento del objeto contractual, sin evidenciar ni conocer el estado o características de los bienes y servicios entregados en cumplimiento de su objeto contractual.

Es así como, las carpetas contractuales revisadas no contienen los informes, documentos y soportes que permitan evidenciar el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, no existe información relevante respecto de la ejecución del contrato, la labor de supervisión se limita a la descripción de las actividades presuntamente realizadas, sin anexar a dicho informe la evidencia y soporte de éstas, solo de manera sucinta se expresa por parte del supervisor el cumplimiento de las obligaciones pactadas, generando incertidumbre sobre su cumplimiento.

Deficiencia que obedece a debilidades en la implementación de mecanismos de control interno en ejecución del proceso y al incumplimiento de los procedimientos internos establecidos por la entidad, lo cual genera una posible pérdida de recursos públicos al no ejercer con eficiencia y oportunidad requerida dicha labor.

Análisis respuesta entidad:

La entidad reconoce que la falta de supervisión obedece a negligencia de aquellos funcionarios que se encontraban a cargo de las áreas de Control Interno y Contratación de la anterior administración, quienes al no actuar de manera oportuna, pudieron ocasionarle perjuicios a la Entidad.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 6. Deficiencias en la Planeación Contractual (A)

Las Cámaras de Comercio están sujetas a los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, que reza:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización y la desconcentración de funciones...”

En tal virtud, es claro que el principio de planeación se presenta como manifestación del principio de economía, en el entendido que la entidad antes de la estructuración de un procedimiento que conllevará a la celebración de un

contrato, debe efectuar previamente los respectivos análisis y estudios, con los cuales se determinaran de manera clara y certera las condiciones del contrato, lo anterior encaminado a que la necesidad que da lugar a la contratación sea satisfecha en el menor tiempo posible, con calidad y en las mejores condiciones económicas.

Sin embargo, el Manual de Contratación de la Cámara de Comercio, no regula actividades precontractuales encaminadas a sustentar la necesidad de la contratación, si bien es cierto, se exige el formato de solicitud de bienes y servicios y la formulación en algunos casos de términos de referencia, en éstos documentos no se refleja dicha necesidad, se limita a consignar información general que permite la suscripción del contrato, pero no logra evidenciar de manera contundente la planeación que antecede a la solicitud, la definición de riesgos contractuales y la justificación plena de la necesidad del bien o servicio a proveer.

Análisis respuesta entidad:

Lo manifestado por la entidad no desvirtúa la deficiencia evidencia en la falta de planeación en la suscripción de contratos, tal como se evidenció en la ejecución del Convenio 910-2013, el cual su suscripción no obedeció a la elaboración de un estudio previo que permitiera presentar una propuesta a la Gobernación de Nariño para ejecutar de manera eficiente el fin del convenio de cooperación, conllevando a la consolidación de hallazgos basados en una deficiente planeación.

La elaboración del presupuesto, el Plan Operativo Anual y el Plan Anual de Inversiones, como soporta la entidad en la respuesta, obedece al proceso de planeación estratégica corporativa del ente cameral y sirven como insumo para suscribir la contratación de la entidad.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 7. Comité de Compras (A, D)

El Manual de Contratación de la Cámara de Comercio en su numeral 1.5 COMITÉ DE COMPRAS, establece:

“Órgano encargado de recomendar al ordenador del gasto, las mejores alternativas de contratación para la toma de decisiones en lo relacionado con la escogencia de las propuestas o cotizaciones requeridas para la adquisición de bienes o servicios, sus miembros tienen la libertad de discrepar, controvertir, y dejar en acta las constancias que considere necesarias. De igual manera, a través del Comité de compras se realizará la programación y distribución de las compras de la entidad.”

Sin embargo, se aprecia que en la vigencia 2013 y 2014 el citado Comité de Compras no fue convocado por el Presidente Ejecutivo y por tanto las decisiones de contratación fueron tomadas de manera autónoma por el ordenador del gasto, sin acudir a este órgano creado para asesorar en las adquisiciones de bienes y servicios que requiera la entidad.

Situación que se debe a fallas en el cumplimiento de los procesos contractuales establecidos, debilidades en el funcionamiento del sistema de control y autocontrol y puede generar pérdida de recursos o la adquisición de Bienes y Servicios en condiciones desfavorables para la entidad.

Análisis respuesta entidad:

La entidad reconoce que la inoperancia del Comité de Compras durante los años 2013 y 2014, no obedece a la falta de regulación, sino por el criterio de quien entonces desempeñaba el papel de Presidente Ejecutivo, es decir, en las vigencias objeto de auditoría el Presidente Ejecutivo era la persona encargada de determinar la pertinencia de dicho comité. Con lo cual se confirma la deficiencia observada con alcance disciplinario.

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 8. Competencia para suscribir contratos Presidente Ejecutivo (A, D)

El Manual de Contratación de la Cámara de Comercio de Pasto manifiesta que las delegaciones para la contratación, están reglamentadas en los artículos 18, numeral 10; 20 numeral 4 y 29 numeral 5 de los estatutos de la entidad así:

“Delegar en el Presidente Ejecutivo, la facultad para celebrar, ejecutar actos y contratos y ordenar gastos, hasta por valores de cien (100) salarios mínimos legales vigentes mensuales.

Corresponde a la Junta Directiva, autorizar al Presidente Ejecutivo la celebración y ejecución de contratos superiores a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para la Celebración de Convenios, con entidades públicas o privadas, del orden local, regional, nacional e internacional, se requerirá del Conocimiento de la Junta Directiva y autorización de ella cuando la cuantía lo amerite.

En aplicación del anterior criterio, la Cámara de Comercio de Pasto, en el Contrato de Prestación de Servicios 043 del 25 de febrero de 2014 por \$177.2

millones, la cuantía sobrepasa el tope de los 100 SMMLV de la época que para el 2014 equivale a \$61.6 millones; sin embargo, para la suscripción no contó con autorización y aprobación de la Junta Directiva del ente cameral, se constató que su autorización no fue puesta a consideración en las reuniones de Junta de las sesiones de fecha 30 de enero y 20 de febrero de 2014, únicamente existe un acto administrativo (Resolución), en donde la presidenta de Junta autoriza la Contratación, sin ser la presidenta de la Junta Directiva la que aprueba. Contraviniendo con esta actuación el Manual de Contratación y los estatutos de la Cámara de Comercio vigentes para la época de ocurrencia de los hechos.

Inconsistencia que obedece a deficiencias en la implementación de mecanismos de control en la ejecución del proceso contractual, permitiendo con ello, exceder las competencias y responsabilidades otorgadas a cada funcionario Directivo del ente cameral.

Análisis respuesta entidad:

Manifiesta la entidad que el Manual de Contratación vigente para los períodos auditados, presentaba un error de transcripción en el acápite de la delegación en la contratación con respecto a los Estatutos.

Sin embargo, es claro que la autorización para contratos superiores a 100 SMMLV para el año 2014, debía de provenir de la Junta Directiva de la Cámara y no de la Presidencia, además no existe registro en actas de las sesiones de Junta Directiva, que evidencien que la presidenta de Junta hubiese sometido a consideración este tema y que este órgano de dirección le haya autorizado suscribir el contrato citado, confirmándose la deficiencia con el alcance disciplinario calificado.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 9. Requisitos Manual de Contratación (A)

Al verificar el cumplimiento de requisitos en los contratos examinados se observó lo siguiente:

1. Términos de Referencia

Estipula el Manual de Contratación en el numeral 2.4. REQUISITOS GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN, literal b) Para Contratación directa con formalidades:

“Si su valor fuere igual o superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inferior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se requerirá: El diligenciamiento por parte del solicitante del formato R-GL-028 “Términos de referencia”

Este requisito en los contratos Nos. 012, 013 y 017 no se encontró y en los contratos 033 y 035 del 2013 se observó que se encuentra dicho Formato sin fecha: La administración manifiesta que los términos de referencia "se encuentran sin fecha de radicación en contratación pero consta en el documento la fecha estimada de iniciación del contrato", sin que se determine que se realizó dentro de la oportunidad requerida, las propuestas recibidas están desde el 25 de febrero de 2013, es decir con anterioridad al contrato suscrito el 1 de abril, lo que evidencia que los términos cumplieron con su objetivo.

2. Selección de proveedores Formato R-GL-026 Cuadro Comparativo

El Manual de Contratación establece en el numeral 1.4. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN:

Los procesos contractuales que se efectúen en la Cámara de Comercio de Pasto, se deben desarrollar con base en los siguientes principios: 1.3.1 DE LA TRANSPARENCIA: Consiste en la escogencia del contratista a través de proceso de selección, que garantice la libre concurrencia de los potenciales contratistas en igualdad condiciones, es decir que la solicitud de cotizaciones y propuestas deben indicar de manera los requisitos para participar en el proceso de selección y adjudicación.

Los contratos Nos. 012, 013, y 017 de 2013 no tienen evaluación de propuestas o cotizaciones a través del Formato R-GL-026 Cuadro Comparativo.

Estipula el Manual de Contratación: 2.4. **REQUISITOS GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN**, b) Para Contratación directa con formalidades: cuando el valor del contrato fuere igual o superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inferior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se requiere, entre otros aspectos *“La recomendación del comité de compras.”*

Los contratos Nos. 012, 013, 033, y 035 de 2013 no cumplen con este requisito.

Dependiendo del valor del contrato el Manual de Contratación estipula 2.4. **REQUISITOS GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN**, b) Para Contratación directa con formalidades se establece como requisito "La obtención previa de una, dos y tres propuestas o cotizaciones de los proveedores".

Para los contratos Nos. 012, 013 y 017 de 2013 y 66 y 72 de 2014, el requisito establece tres (3) cotizaciones, sin embargo, se evidencia en la carpeta contractual dos propuestas. El contrato No. 031 de 2013 no presenta ninguna propuesta siendo obligación dos (2), los contratos Nos. 038 y 045 de 2013 el requisito son dos propuestas se encontró la del contratista.

Para el contrato No. 23 del 2014 el requisito es tres cotizaciones se encontró una la del contratista, para el contrato No. 052 del 2014 el requisito es dos cotizaciones se encontró la del contratista.

ORDENES DE TRABAJO VIGENCIA 2013

OT. No. 030 del 05/03/2013 no se encuentran propuestas cuando el requisito exige 2.

OT. No. 034 del 05/03/2013, solo se adjunta la propuesta del contratista cuando el requisito exige 2. Se firma recibido a satisfacción en el mismo formato de orden de trabajo sin especificar fecha de cumplimiento.

La ausencia de mecanismos de control y el incumplimiento al Procedimiento de compras y/o servicios de la Cámara de Comercio de Pasto, por parte de las áreas encargadas de compras y Contratación, incrementa el riesgo de sobrecostos y reclamaciones por terceros, toda vez que no existe una comparación de precios.

Análisis respuesta entidad:

La entidad en la respuesta se limita a desvirtuar lo observado respecto al requisito de las invitaciones para contratar, sobre los demás aspectos como términos de referencia, cotizaciones o propuestas, selección de proveedores, informes de supervisión y recibo a satisfacción, no realizan pronunciamientos de fondo, por tanto no se desvirtúan estos aspectos y se confirman como hallazgo administrativo.

Hallazgo administrativo.

2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Emitir concepto sobre la gestión fiscal realizada en las vigencias 2013 - 2014, relacionada con las erogaciones realizadas con los ingresos de origen público correspondientes a las funciones registrales de la Cámara de Comercio de Pasto y los convenios celebrados con recursos públicos.

2.3.1. Gestión Fiscal vigencias 2013 y 2014

Aunque la administración del ente cameral de las vigencias 2013 y 2014, conocía la situación económica de la entidad, toda vez que reportaba déficit financiero, el gasto de los recursos no fue priorizado, por el contrario, se autorizaron gastos por concepto de personal y no para destinarlos a proyectos de desarrollo regional y empresarial, fin último de la misión de la entidad.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos.

Hallazgo No. 10. Ejecución Presupuestal (A, D)

Las Circulares Externas No 5, 8 y 10 de la Superintendencia de Industria y Comercio en el Manual de Principios, Reglas, Procedimientos y Clasificación de Ingresos y Gastos de origen público y privado de las Cámaras de Comercio en su Numeral 3.15 párrafo segundo plantea que *"el presupuesto inicial, las adiciones y traslados son aprobados por la Junta Directiva de la respectiva Cámara"*; además el Numeral 4.3 estipula que *"Todos los gastos públicos o privados, registrados por las Cámaras de Comercio deberán ser autorizados en el presupuesto aprobado por la Junta Directiva."*

El Procedimiento Elaboración de Presupuesto de Funcionamiento Código P-GF-013 del 18 de octubre de 2013 Versión 2, en las definiciones sobre el **Presupuesto de funcionamiento**, señala:

"Este se basa casi por completo en las previsiones de futuro. Cuanto mejores sean las previsiones, más preciso será el presupuesto de funcionamiento y los directivos podrán tomar decisiones para la optimización de recursos y acciones preventivas en el caso de no cumplir las metas establecidas, en cualquier mes de la vigencia del presupuesto."

Sobre los traslados presupuestales el Procedimiento Formulación de Traslados Presupuestales P-GF-002 17 de Octubre de 2013 Versión 2, establece

"Aprobación del traslado presupuestal: el Presidente ejecutivo tiene la potestad para aprobar los traslados presupuestales, en gastos de funcionamiento, entre rubros de un mismo capítulo, y en gastos de Plan Operativo Anual, cuando los traslados presupuestales se hacen en una misma área o departamento."

La Junta Directiva aprobará los traslados presupuestales cuando se soliciten realizarse entre rubros de capítulo a capítulo o entre programas de un departamento a otro departamento.”

Revisado el presupuesto de las vigencias 2013 y 2014 de la Cámara de Comercio de Pasto se evidenció inadecuado manejo administrativo y financiero, puesto que los Gastos superaron los Ingresos recaudados en 2% y 11% respectivamente, originando un déficit presupuestal de \$77 y \$531 millones de pesos para cada una de las vigencias.

Cuadro No. 9
Cámara de Comercio de Pasto
Comparativo Estado de Resultados vigencias 2013 a 2014
(Cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	2013	2014
INGRESOS	4.434	4.922
GASTOS	4.512	5.453
ESTADO DE RESULTADOS	- 77	- 531

Fuente: Informe Rendición de Cuentas 2015 Cámara de Comercio de Pasto

La pérdida acumulada de los Años 2013 a 2014 ascendió a \$608 millones de pesos. Actuación que conllevó a realizar traslados presupuestales entre rubros para cubrir excesos de gastos, con autorización de los miembros de Junta.

Al revisar la composición del gasto también se observa que de la vigencia fiscal 2013 a la vigencia 2014, los gastos se incrementaron en \$1.705 millones de pesos, lo que representa un incremento del 79%.

Cuadro No. 10
Cámara de Comercio de Pasto
Composición del Gasto
(Cifras en millones de pesos)

GASTOS	2013	2014
Personal	2.037	3.761
Honorarios	112	93
Total	2.149	3.854
Incremento Anual	246	1.705

Fuente: Informe Rendición de Cuentas 2015 Cámara de Comercio de Pasto

La administración y manejo que la entidad le dio a los recursos no atendió los principios de eficacia, eficiencia y economía (C.P. Art. 268-2), toda vez que aunque la entidad reportaba un déficit financiero, el gasto de los recursos no fue priorizado, sino por el contrario, se autorizaron gastos por concepto de personal, cuando sus ingresos no alcanzaron a cumplir la meta establecida.

En ese orden de ideas, la Junta Directiva no cumplió con los deberes de administración, lealtad, diligencia y cuidado, ya que la aprobación de estos gastos además que no atienden el criterio de austeridad, van en contravía de los principios de eficacia, eficiencia y economía; por cuanto, aunque el órgano de dirección conocía la situación económica de la entidad, no privilegió sus gastos, para destinarlos a proyectos de desarrollo regional y empresarial, sino que por el contrario, prefirió aumentar las erogaciones destinadas a gastos de personal.

La administración suscribió contratos por término fijo de tres años por valor de \$1.820 millones, que sumados el pago de prestaciones sociales y aportes parafiscales, ascendieron a un valor total de \$2.748 millones, conllevando a comprometer cifras de vigencias futuras, actuación que no se presentaba en el manejo administrativo y financiero del ente cameral.

Lo anterior se originó por la falta de implementación mecanismos de control interno en la ejecución de los procesos y procedimientos establecidos por la Cámara de Comercio de Pasto en materia presupuestal, generando un desbalance del presupuesto aprobado y por lo tanto pérdidas operativas y disminución del fondo social en los períodos auditados.

Análisis respuesta entidad:

Manifiesta la entidad lo siguiente: *“la Institución tenía establecidos los procesos y procedimientos establecidos, los cuales no fueron cumplidos y acatados por el presidente ejecutivo (...)”*.

Como se observa, la respuesta de la entidad no se dirige a desvirtuar lo observado, por el contrario, corroboran la deficiencia y trasladan la responsabilidad al anterior Presidente Ejecutivo, confirmándose la deficiencia con el alcance disciplinario calificado.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar la ejecución de recursos públicos provenientes de convenios celebrado durante las vigencias 2013 y 2014, examinando el cumplimiento de los objetos pactados.

2.4.1. Convenios suscritos vigencias 2013 y 2014

Se anota en primer término que por tratarse de convenios con entidades públicas la parte precontractual, contractual y postcontractual se efectúa con base en el estatuto general de contratación ley 80 de 1993 y sus normas complementarias y reglamentarias. Por otro lado la Cámara de Comercio es la parte contratista que tiene a su carga el cumplimiento del objeto del convenio.

Precisamente para ejecutar los compromisos que de los convenios se derivan, la Cámara celebró distintos contratos, con fundamento en su política interna de contratación. Es precisamente aquí donde se observan las mayores debilidades en el proceso de planeación, supervisión, concomitantes con la ejecución del contrato y la falta de procesos idóneos cuando se vislumbró el incumplimiento de los objetos pactados.

Si bien el Manual de Contratación de la Cámara de Comercio vigente para el periodo auditado, regula lo concerniente al principio de responsabilidad en el numeral 1.3.3, concepto bajo el cual la Junta Directiva, los colaboradores de la Cámara de Comercio de Pasto, estarían obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato, proteger los derechos de la entidad y de terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato, obligación que adicionalmente se estableció en el numeral 2.11 del Manual, fijando el control de la ejecución de los contratos.

Como se advierte este proceso en cuanto a convenios es débil, por cuanto en los expedientes de Convenios escasean las evidencias de parte de la Cámara en cuanto a supervisores, ateniéndonos en este caso a la supervisión del ente público con quien se suscribió el convenio o a la interventoría contratada para el efecto. No existe seguimiento técnico de la ejecución de contratos y no existe evidencia que en los convenios especialmente en donde se detectaron observaciones esto es el Convenio 910 de 2013, suscrito entre la Cámara de Comercio de Pasto y la Gobernación de Nariño, se hayan ejecutado labores tendientes al cumplimiento del objeto pactado.

En cuanto a liquidación se encontró buen desarrollo y oportunidad de las liquidaciones por iniciativa del ente público del caso. Sobresaliendo las evaluaciones técnicas, independiente de las financieras cuando se trata de entes que efectuaron interventorías de los contratos.

En la ejecución del Convenio 910-2013, se informó sobre pagos realizados en favor de terceros, sin la verificación plena de la documentación. Los pagos se realizaron sin soporte documental, certificación de recibido a satisfacción, evidencia fotográfica, registro de firmas, actas, entre otros. Los pagos realizados a

los proveedores, no presentaron ninguna clase de control, la Cámara de Comercio de Pasto, no verificó previamente el cumplimiento de las labores realizadas antes de proceder al pago.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

Hallazgo No. 11. Ejecución Convenio 910 de 19 de julio de 2013 - Servicio de Publicidad (A, D, IP \$49.5 millones)

Partes: Departamento Administrativo de Contratación Departamental Gobernación de Nariño y Cámara de Comercio de Pasto.

Objeto: "Contribuir en el desarrollo del eje estratégico, Nariño Gobernable, programa fortalecimiento de la participación ciudadana, subprograma fortalecimiento de organizaciones sociales y comunales, del plan de desarrollo departamental 2012-2015, en el marco del Convenio Interadministrativo M234 de 2014, suscrito entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Nariño"

Valor total: \$ 1.636 millones

Acta y Fecha Liquidación: Sin liquidar

En la ejecución del convenio interadministrativo 910 de 19 de julio de 2013, en los componentes publicidad, logística y transporte, se presume el incumplimiento del Numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1474 de 2011, y del Numeral 3 del Artículo 26 de misma norma, así como también del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, sobre estudios previos y planeación debida en pactos de contratación directa; incumplimiento de los Artículos 14 y 23 de la ley 80 de 1993, y artículo 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, los cuales regulan lo concerniente al principio de responsabilidad y la obligación de la supervisión consistente en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, debe ejercer la misma entidad estatal.

Además incumplimiento del Manual de Contratación de la Cámara de Comercio vigente para la época de los hechos en lo concerniente al principio de Responsabilidad regulado en los Principios de la Contratación numeral 1.3.3, concepto bajo el cual *"la Junta Directiva, los colaboradores de la Cámara de Comercio de Pasto, están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar por la correcta ejecución del objeto del contrato, proteger los derechos de la entidad y de terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."*

Numeral 1.4.4 sobre obligaciones del contratista, según la cual *“En el contrato han de estipularse claramente todas las obligaciones que el contratista debe ejecutar, para cumplir con el objeto pactado y las reglas que se han de respetar para garantizar la debida ejecución.”*

Y numeral 2.11 del mismo Manual sobre control de la ejecución de los contratos. Numeral que regula los procedimientos para la debida ejecución y seguimiento del contrato, esto es, los controles de supervisión como sus labores.

En el marco de la ley 1561 de 2012, el Departamento de Nariño fue seleccionado por el Ministerio del Interior para llevar a cabo un programa piloto, el cual pretendía la socialización de la referida norma, y fortalecer el desarrollo territorial. Para ello en el mes de diciembre de 2012, el Ministerio suscribió con la Gobernación de Nariño el convenio de Cooperación Institucional. Posteriormente, las partes acuerdan dar continuidad al programa piloto citado, estructurando la Fase II del proyecto de “Formalización de la Propiedad” suscribiendo el convenio M234 de 2013 cuyo objeto es “Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para brindar asistencia técnica y legal, con el fin de fortalecer la gestión local en cuanto a la formalización de la propiedad de conformidad con la ley 1561 de 2012, como herramienta que ayudará a materializar la política pública del Ordenamiento Territorial.”

Bajo este contexto previo la Gobernación de Nariño, en cumplimiento de las obligaciones antes referidas suscribe con la Cámara de Comercio de Pasto el Convenio 910 de 2013 cuyo objeto es: *“Contribuir en el eje estratégico “Nariño Gobernable, programa fortalecimiento de la participación ciudadana, subprograma fortalecimiento de organizaciones sociales y comunales, del plan de desarrollo Departamental 2012 – 2015”, en el marco del Convenio Interadministrativo M234 de 2013 suscrito entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Nariño.”* Dejando como obligaciones principales la difusión de la ley 1561 de 2012, la presentación de un estudio socioeconómico para selección de entes territoriales, la contratación de distintos profesionales para efectos de la titulación y saneamiento de la tierra y la publicidad de la norma referida.

Verificado el convenio en el componente Publicidad, se estableció lo siguiente observaciones:

Servicio de publicidad. El documento denominado “Estudios previos” elaborado por Gobernación de Nariño así como la propuesta presentada por la Cámara de Comercio, precedentes del Convenio 910 de 2013, no se elaboraron en el marco de un esquema técnico, cierto, distinguible y legal dándole consistencia al principio de planeación, sino que fue apenas elaborado como la enumeración de un plan de actividades y de razones genéricas.

Precisamente en la propuesta de la Cámara como componente principal del convenio a celebrar se indica que “se pretende socializar y formalizar a través de la ley 1561 de 2012 dentro del territorio del Departamento de Nariño, específicamente el enmarcado en la fase II del proyecto de formalización de la propiedad - Ley 1561 de 2012 y otorgar mil títulos de propiedad...” además se ofreció un profesional de mercadeo y publicidad.

Por su lado en los estudios previos elaborados por la Gobernación de Nariño se enumeró como actividad del convenio “Planificar y ejecutar una campaña de divulgación escrita y radial para realizar la convocatoria para la socialización de la ley 1561 de 2012.” y “realizar 12 talleres de socialización de la ley 1561 de 2012 y un evento final de resultados”.

Así que dentro de las obligaciones del convenio 910 de 2013 se fijó como actividades a cargo de la Cámara de Comercio entre otras, en la cláusula tercera, numeral 5 “Establecer en primer término las estrategias de apoyo para la socialización y difusión de la ley 1561 de 2012”, y en el numeral 7 plasmó “Realizar talleres de socialización y difusión de la ley 1561 de 2012 y un evento final de resultados de acuerdo a las necesidades plasmadas en los estudios previos”.

Así las cosas, se pretendía elaborar un plan de divulgación y publicidad que garantice este componente del convenio además de un profesional de publicidad, según la oferta presentada por Cámara de Comercio. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que se haya elaborado dicho plan, en el sentido de un modelo sistemático perfilado antes de realizar la acción de divulgación de la ley, con un objetivo claro, distinguible y verificable, a pesar de contratarse un profesional de publicidad a través del contrato 35 de 2013.

Sin embargo, lo que se hizo fue elaborar con terceros varios contratos de prestación de servicios y ordenes de trabajo que tienen por objetivo genérico el “*Servicio para la publicidad de la capacitación y socialización de la ley 1561 de 2012*”, sin ninguna planificación previa con objetivos, actividades a desarrollar y metas para alcanzar debidamente justificadas técnicamente.

Los contratos y órdenes son:

Cuadro No. 11
Cámara de Comercio de Pasto
Contratos Publicidad Convenio 910-2013
(Cifras en millones de pesos)

Contrato/ Orden de trabajo	Valor	Objeto
Contrato 49 de 2013	\$8.8	Servicio para la publicidad de la capacitación y socialización de la ley 1561 de 2012, a través de la utilización de medios escritos y emisoras comunitarias.
Contrato 77 de 2014	\$8.7	
Orden 102 de 2013	\$1.9	Servicio para la publicidad de la capacitación y socialización de la ley 1561 de 2012. A través de campañas pedagógicas que se transmiten en un espacio radial.
Orden 103 de 2013	\$ 1.5	Servicio para la publicidad de la capacitación y socialización de la ley 1561 de 2012. A través de un espacio de información.
Orden 104 de 2013	\$ 1.5	
Orden 105 de 2013	\$ 3.5	Prestar servicios para la publicidad de la capacitación y socialización de la ley 1561 de 2012, a través de medios escritos, perifoneo y emisoras comunitarias en 15 municipios.
Contrato 87 de 2014	\$ 6	
35 de 2013 por valor de 17.578.000	17.6	Profesional de publicidad para desarrollar actividades de promoción y difusión de la ley 15561 de 2012.

Fuente: Expedientes Contractuales Convenio 910-2013 Cámara de Comercio de Pasto

Con los anteriores personas naturales y una persona jurídica, tanto en las ordenes de prestación de servicios como en los contratos, nunca se pactó la elaboración del plan de divulgación y publicidad de la ley 1561 de 2012. Por el contrario, se elaboran estos pactos como si existiese de antemano dicho plan con el objeto genérico de “*desarrollar actividades de promoción y difusión de la ley 1561 de 2012*”. Esta ausencia causó la estipulación de algunas actividades específicas pero en su mayoría genéricas que tenían que hacer los contratistas para alcanzar este objetivo.

En el contrato 77 de 2013 con quien se suscribe tiene perfil de abogado y se registran obligaciones como “Divulgar y posicionar de manera regional la ley 1561 de 2012.”; “asistir a las mesas de seguimiento que se harán cada mes”, “Entrevistas en los medios de las precisiones, aclaraciones y los anuncios que deba hacer el personal que integra el proceso de divulgación de la ley 1561...”, con el mismo contratista en el contrato 049 de 2014 “prestar sus servicios para buscar espacios en los medios escritos, radiales o televisivos en los cuales se de publicidad al avance de capacitación y socialización de la ley...”

Con excepción de los contratos 103 y 104 de 2013, donde hay facturas de venta, no existe evidencia del cumplimiento de las obligaciones genéricas pactadas en los distintos contratos y ordenes de prestación de servicios. Es así como, en los contratos 35 de 2013, 49 de 2013, 77 de 2013, 105 de 2013 y 87 de 2014, no existe ningún informe avalado por la supervisión del contrato, tampoco evidencias documentales que respalden el cumplimiento efectivo de los objetos del Contrato. Únicamente se cobró los valores del contrato sin más con informes genéricos en el caso del contrato 35 de 2013.

Incumpliendo con ello lo regulado en el numeral 2.11 del Manual de Contratación que indica:

"Para la debida ejecución y seguimiento del contrato, la entidad contará con los siguientes controles:

2.11.1 Supervisor

Para el seguimiento del contrato y en los eventos en donde no se haya designado Interventoría, de la dependencia usuaria, se asignará a una persona responsable del seguimiento del respectivo contrato, a quien se le denominará supervisor, el cual debe cumplir con las siguientes actividades:

- Proyectar la correspondencia que resulte conveniente, habida consideración a los requerimientos del servicio y el debido cumplimiento de las obligaciones del contratista.

- Recibir la correspondencia del contratista y hacer las observaciones que estimare convenientes al funcionario que haya suscrito el contrato.

- Estudiar de manera preliminar las solicitudes que haga el contratista, en relación con las ampliaciones del plazo, cuantía y de reconocimiento por desequilibrio contractual.

- Elaborar y firmar el documento de recibido a satisfacción del objeto contratado, o el acta de terminación del contrato si ello hubiere lugar.

- Remitir los informes y correspondencia recibida del contratista al Área de Contratación con el propósito de allegar la documentación a la carpeta del contratista.

- Tramitar ante el Área de Contratación, las suspensiones, adiciones o terminaciones bilaterales o unilaterales de los contratos.

El supervisor velará por que las peticiones del contratista se encuentren sustentadas en debida forma. De no ser así rechazará las peticiones formuladas.

Elaborar los informes y evaluaciones que permitan a la entidad, tener suficientes elementos de juicio para imponer requerimientos, conminaciones y dejar las evidencias de un posible incumplimiento de las obligaciones del contratista, A dichas evaluaciones deberá anexar los documentos y escritos que sirvan de sustento para la toma de la decisión."

Respecto del contrato 103 de 2013, para la publicidad de la capacitación y socialización de la ley 1561 de 2012, se concretó en definir tal objeto a través de campañas pedagógicas que se transmiten en el programa personajes de la voz del

galeras Todelar.” Es decir la difusión y publicidad en ese espacio radial. Sin embargo en el contrato aparecen informes de actividades que no corresponden a este objeto. Así se da cuenta únicamente de entrevistas en varias oportunidades a distintos actores como el ponente de la ley, el presidente de la Cámara de Comercio, o el Alcalde de Pasto pero no se especifica ni se define las campañas pedagógicas comprometidas. No existe evidencia de haberse ejecutado campaña alguna a través del medio radial. A pesar de ello se canceló en su totalidad el valor del contrato.

Con relación a los contratos 105 de 2013 y 87 de 2013, en donde se pactó de una parte, servicios para la publicidad de la capacitación y socialización de la ley 1561 de 2012, a través de medios escritos, perifoneo y emisoras comunitarias en 15 municipios y de otra, prestar servicios como periodista para desarrollar actividades relacionadas con la divulgación del avance de las convocatorias y los resultados en emisoras comunitarias sobre el taller de información y garantizar el sonido y alquiler del salón de eventos. Se observa que no presenta ninguna evidencia de la publicidad en emisoras comunitarias, para determinar que se realizó la actividad. Indica a la par el contratista que efectuó lo propio por medios escritos pero no revela cuales fueron, ni presenta pautas de dicha publicidad; sin embargo, el supervisor recibe a satisfacción sin ningún soporte verificable.

En cuanto al Contrato 87 de 2013, es notable la diferencia, pues siendo el objeto “servicios como periodista” a la par y sin justificación técnica se le asignaron labores de logística para garantizar sonido y alquiler salón de eventos, cuando el proceso de divulgación de la ley ya había concluido en diciembre de 2013; es así como, la Cámara de Comercio celebró múltiples contratos precisamente para el apoyo logístico para los talleres de divulgación de la ley y para la organización de un evento de clausura de los talleres el día 13 de diciembre de 2013 (Contratos No. 67, 68 y 118 de 2013).

En toda la contratación llevada a cabo para la publicidad y divulgación de la ley 1561 de 2012 como producto del convenio 910 de 2013, no existen informes de supervisión y tampoco acreditación de manera detallada y precisa de las actividades y productos realizados por los contratistas de acuerdo a las obligaciones establecidas, por lo cual los pagos se realizaron sin evidencia ni comprobación de la ejecución contractual ni la relación de los productos y servicios entregados.

Transgrediendo con ello lo concerniente al principio de Responsabilidad regulado en los Principios de la Contratación del Manual de Contratación de la Cámara de Comercio, numeral 1.3.3, concepto bajo el cual *“la Junta Directiva, los colaboradores de la Cámara de Comercio de Pasto, están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar por la correcta ejecución del*

objeto del contrato, proteger los derechos de la entidad y de terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”

Los expedientes contractuales no contienen los informes, documentos y soportes que permitan evidenciar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, ni información relevante respecto de la ejecución del contrato. No hubo labor de supervisión de parte de la Cámara de Comercio y tampoco la Gobernación de Nariño vigilo el cumplimiento del pacto en este componente, que necesitaba control sincrónico a la ejecución del mismo, y no como se hizo: a posteriori.

Únicamente en las órdenes de prestación con el Circuito Radial de Nariño, se adjuntan soportes parciales de ejecución como son facturas de prestación del servicio. Pero se ignora el modo, tiempo y lugar en que presto el servicio de publicidad en los espacios radiales contratados.

Dado los anteriores aspectos se determina que con ellos se origina una incidencia de orden disciplinario y fiscal. El detrimento patrimonial se resume en que la Cámara de Comercio se aprestó a pagar a los distintos contratistas ya indicados, pero faltando un plan para publicidad y divulgación de la ley 1561 de 2012, lo que ocasionó la consecuente contratación indistinta de personas así como indeterminación de los productos y servicios que se pretendían obtener.

Ahora bien con todo se contrató a las personas ya relacionadas, pero no existió supervisión de los contratos, verificándose que no existe evidencia ni comprobación de la ejecución contractual ni la relación de los productos y servicios entregados.

El valor que presuntamente se pagó de forma irregular asciende a la suma de \$49.5 millones, que corresponden a los valores pagados a los contratistas por concepto de publicidad, citados en el cuadro precedente.

Resultado de las presuntas irregularidades mencionadas que se resumen en la falta de planeación, elaboración deficiente de los contratos, ausencia de supervisión y pago sin verificar en forma debida el cumplimiento de los contratos, causando con ello una gestión antieconómica e ineficiente en la ejecución de los recursos públicos provenientes del convenio 910 de 2013.

Análisis respuesta entidad:

En respuesta a la observación comunicada, la Cámara de Comercio recalca que la contratación desprendida del Convenio 910 de 2013, se ajusta de una parte al Manual de Contratación y de otra a la normatividad imperante de orden civil que

se aplica para los contratos que ejecuta el ente excluyendo el Estatuto General de la Contratación Pública. Ahora bien pone de manifiesto que la vigilancia y control de su cumplimiento le correspondía a la Gobernación de Nariño, quien desatendió esa labor. A su vez indica que el plan de publicidad y divulgación le correspondía como obligación a la Gobernación, centrándose a continuación a analizar cada uno de los contratos de publicidad. De esa forma señala que en el caso de los contratos 35, 49 y 77 de 2013, se encuentran soportes de cumplimiento consistentes en informes avalados por el supervisor. No obstante que anota que el presidente ejecutivo quien no fungía de supervisor en el caso del contrato 49 y 77 se asignó dicha labor. En cuanto a los contratos 105 y 87 de 2013 recalcan que igualmente existen actas de recibido a satisfacción de parte del supervisor tal y como en el contrato 102 de 2013, donde hay informe detallado de las labores.

En la respuesta argumenta además: *“no realizó actos que originen una incidencia de orden disciplinario y fiscal, por el hecho de pagar a los distintos contratistas ya determinados, debido a que toda actuación estuvo en cabeza de funcionarios específicos al interior de la entidad”*⁸, reiterando que de existir mérito para iniciar actuaciones se enfoquen a los responsables del caso.

Respecto a lo dicho por el ente auditado se concluye que no le asiste la razón por varios motivos: lo primero en tanto que la Cámara si bien es una entidad privada, está sometida cuando maneja recursos públicos a los principios consignados en el artículo 209 de la Constitución Política; siendo en este caso patente tratándose de desarrollar un convenio de cooperación con un ente de naturaleza pública. Otro aspecto es que aplique su Manual de Contratación y que haya elaborado los contratos de publicidad bajo el imperio de la ley civil, lo cual no la excusa de acatar íntegramente los principios de la función administrativa.

En segundo término si estaba obligada a elaborar y ejecutar un plan de divulgación y socialización de la ley 1561 de 2012, no siendo obligación en cabeza de la Gobernación de Nariño dicha tarea, como se argumenta. Tal y como se comunicó en la observación esta actividad está en la cláusula tercera, numeral 5 del convenio 910 de 2013. Además recuérdese que la propia Cámara de Comercio se compromete a elaborar y ejecutar el plan en la propuesta que presentó a la administración departamental para efectos de la suscripción del convenio. De modo que se ratifica precisamente la falta del mismo plan de divulgación con un objetivo claro, distinguible y verificable, resultando los contratos de publicidad denunciados con las falencias que no se han refutado en esta ocasión: es decir de varios contratos de prestación de servicios y ordenes de trabajo con el objetivo genérico el *“Servicio para la publicidad de la capacitación y socialización de la ley*

⁸ Oficio de respuesta No 200036032017 Cámara de comercio de Pasto con radicación 30/10/2017 Folio 15

1561 de 2012”, sin ninguna planificación previa con objetivos, actividades a desarrollar y metas para alcanzar debidamente justificadas técnicamente.

Si bien es cierto, en los contratos que cita la Cámara de Comercio con evidencias de cumplimiento, éstas son insuficientes. Debe recordarse que se tratan de formatos de actas de recibido sin ninguna clase de soporte. La publicidad y divulgación tenían que hacerse en distintos municipios de Nariño es decir fuera de la sede de la Cámara y el supervisor del contrato era el profesional de contratación. Con lo cual necesariamente tendrían que adjuntarse evidencias a las actas de recibo a satisfacción. Así mismo, como lo advierte el propio ente auditado, en al menos dos casos quien recibió los informes ni siquiera era el funcionario nombrado para efectuar la supervisión. Es el caso del contrato 87 de 2014, como se anotó en párrafos precedentes, en donde el informe ni siquiera corresponde al objeto del contrato.

En cuanto a la supervisión general del convenio 910 de 2013, le asiste la razón en forma parcial al ente auditado en cuanto a que en efecto el pacto fijó en la cláusula decima que la supervisión general la efectuaría la Gobernación de Nariño, a través de un equipo de funcionarios, quienes debían controlar la correcta ejecución del mismo. No obstante en la cláusula tercera, se había fijado como obligación de la Cámara realizar un plan de trabajo conjunto con la Gobernación para efectos de la supervisión del convenio; de modo que de ninguna forma ésta obligación recaía exclusivamente en el Departamento. Además en cada contrato de publicidad se fijó una clausula donde se pactó específicamente la supervisión de los mismos.

Se establece la necesidad de adelantar indagación preliminar conforme el artículo 39 de la ley 610 de 2000, lo anterior para determinar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que la presunta omisión de supervisión al convenio 910 de 2013 se dio por parte de la Gobernación de Nariño, así como la causación del posible detrimento patrimonial al Estado con dicha omisión, al igual que identificar a los servidores públicos y a los particulares responsables que hayan intervenido o contribuido.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario para adelantar Indagación Preliminar Fiscal.

Hallazgo No. 12. Ejecución Convenio 910 de 2013 - Servicio de Transporte (A, D, IP \$170 millones)

En desarrollo del convenio 910 de 2013 suscrito entre la Gobernación de Nariño y la Cámara de Comercio, se firmaron dos Contratos de Transporte así:

- Contrato 83 de 2013. por valor de \$113.3 millones

- Contrato 82 de 2013 por un monto de \$56.6 millones

Se puede observar que no existe evidencia de haberse recibido tres ofertas para elegir la más conveniente conforme correspondía a la modalidad de contratación y el monto de la misma, incumplimiento con ello el Manual de Contratación en lo que incumbe al numeral 2.4 literal b para los contratos con cuantía superior a los 50 SMLV en la época.

Tampoco se tienen evidencia de la autorización de la Junta Directiva en el caso del contrato No.83 de 2013, en consideración a que se trataba de un pacto por encima de los 100 SMLV de la época, o de la certificación de proveedor único y de las demás circunstancias estipuladas en el Manual de Contratación en numeral 2.4 literal b, último aparte, para este tipo de pactos.

El aparte citado estipula “Si su valor fuere igual o superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se requiere:

• “El diligenciamiento por parte del solicitante del formato R-GL-028 “Términos de referencia”. • La inscripción del proveedor en el directorio interno de proveedores. • La solicitud de bienes o servicios suscrita por la Presidencia Ejecutiva o los directores de Departamento. • La obtención previa de al menos tres (3) propuestas o cotizaciones solicitadas a través de publicación en cartelera institucional, invitaciones escritas y/o en la página Web. • La evaluación de las mismas, a través del diligenciamiento del formato R-GL-026 Cuadro comparativo. • Certificado de disponibilidad presupuestal emitido por el Departamento Administrativo y Financiero. • La recomendación del comité de compras • Si es por primera vez, la inclusión del documento de identificación del contratista, RUT, certificado de matrícula o de existencia y representación legal en cada caso”

En ninguno de los contratos se establece como anexo fundamental la identificación plena de los vehículos de servicio público que prestaran el servicio, ni las rutas e itinerarios autorizadas por el Ministerio de Transporte, ni la forma y modo en que se accederá al servicio en circunstancias de tiempo, modo y lugar instaurando cronogramas a cumplirse. Tampoco aparece la identificación de las personas que usaran los vehículos ni la caracterización plena de los objetos y elementos que se debían transportar.

En ninguno de los expedientes administrativos que se revisaron tanto en la Cámara de Comercio como en Gobernación de Nariño, aparecen evidencias y soportes de ejecución del contrato durante la vigencia del mismo.

El supervisor del contrato se limita a certificar el cumplimiento del objeto contractual pero sin dejar evidencia de las fechas del servicio, número de

personas transportadas e identificación de las mismas, elementos logísticos que se transportaron, rutas que se usaron y dejar evidencia verificable de ello.

Tampoco se efectúa un balance financiero de la ejecución del contrato para controlar en detalle la inversión de los recursos. Lo anterior en consideración a que en ambos contratos se pactó un anticipo del 50% para posteriormente efectuar otros pagos distribuidos en otro pago intermedio por 25% del valor y un final por el mismo porcentaje al cumplir la totalidad del contrato con lo cual era pertinente un control financiero realizando dicho balance minucioso.

En la lista de chequeo para pago en ambos contratos se consignó en el formato la ausencia de informe de ejecución u otro soporte solo se pagó con el formato de solicitud de bienes y servicios, el CDP, contrato, póliza y el formato de chequeo de recibido a satisfacción.

Análisis respuesta entidad:

La Cámara de Comercio de Pasto, admitió las falencias en el cumplimiento del Manual de Contratación interno y se acepta además la falta de soportes de cumplimiento del objeto contractual.

Dadas las anteriores consideraciones se determina pagos presuntamente irregulares por valor de \$170 millones, como consecuencia de las consideraciones anteriores causadas por la ausencia de planeación, deficiencias en la elaboración de los contratos al no estipular los detalles técnicos de la prestación del servicio de transporte, ausencia de supervisión y pago sin la verificación del cumplimiento del objeto contractual.

Hallazgo Administrativo para Indagación Preliminar en razón a que uno de los reproches que se hace como causante del presunto detrimento patrimonial al Estado en los contratos de transporte, es la ausencia de supervisión al convenio 910 de 2013, mismo que correspondía no solo adelantar a la Cámara de Comercio de Pasto sino también a la Gobernación de Nariño a través de un comité formado para ello. Por tanto la actuación es pertinente a fin de determinar los sucesos en modo, tiempo y lugar así como también, identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado, intervenido o contribuido a él, en la Gobernación de Nariño.

Hallazgo No. 13. Ejecución Convenio 910 de 2013 - Servicio de Logística (A, D, IP \$57 millones)

En cuanto a la logística contratada en desarrollo del mismo convenio suscrito entre la Gobernación de Nariño y la Cámara de Comercio, se tiene que se celebró sendos contratos con la empresa Orgullo Colombiano de esta manera:

- Contrato No. 67 de 2013 por \$20 millones
- Contrato No. 118 de 2013 por \$19.5 millones
- Contrato No. 68 de 2013 por \$17.5 millones

Con la revisión se consolidó lo siguiente:

En los contratos 67 y 68 de 2013, se reciben tres propuestas como precedente para la contratación, pero estas no se allegaron como solicitud de la Cámara de Comercio a las empresas del sector, sino que son aportadas por un tercero, quien de acuerdo a la auditoría externa contratada por la Cámara de Comercio es persona jurídica que sirvió de intermediario con el contratista.

Lo anterior significa que se quebrantó el Manual de Contratación en lo que atañe a la recepción objetiva de tres propuestas según el numeral 2.4 literal b, habiendo pleno conocimiento e interés del tercero que en su lugar recibió las ofertas, enviándolas después a la Cámara de Comercio, sin tener ningún vínculo jurídico con la misma y por ende legitimidad en la fase previa a la celebración del contrato, viciando con ello el proceso de contratación.

Los contratos de logística carecen de anexos técnicos para la correcta ejecución contractual. No aparecen requerimientos mínimos como son la identificación plena de población beneficiada en cada municipio, el control de los participantes en cada evento, los requerimientos de los salones y la identificación plena de la logística que se requería, las condiciones mínimas del suministro de almuerzos y refrigerios y el cronograma de las actividades.

En ninguno de los expedientes administrativos que se revisaron tanto en la Cámara de Comercio como en Gobernación de Nariño, no aparecen evidencias y soportes de ejecución de los contratos durante la vigencia de los mismos, incumpliendo con ello el artículo 2.11 del Manual de Contratación ya citado en forma textual.

No existió supervisión efectiva de los contratos por ende no hay seguimiento técnico al cumplimiento del objeto contractual, No hay evidencia de las fechas del servicio, número de personas atendidas e identificación de las mismas, elementos logísticos que se prestaron, salones que se usaron, verificación del suministro de

refrigerios. Tampoco se efectúa un balance financiero de la ejecución del contrato para controlar en detalle la inversión de los recursos. No existen informes de seguimiento de supervisión, ni tampoco informes del contratista, con excepción de uno solo que aporta en el contrato 67 de 2013, indicando someramente que entregó los refrigerios pero con las mismas deficiencias de no identificar fechas, personas como productos y servicios. Mucho menos aporta evidencias de la ejecución de ese contrato.

A pesar de las circunstancias anteriores la Cámara de Comercio pagó todos los montos de los contratos y liquidó los mismos efectuando un balance de ejecución total.

Análisis respuesta entidad:

El ente auditado resalta que a quien le correspondía la supervisión general del convenio No 910 de 2013 era a la Gobernación de Nariño. De idéntica manera resalta que en la cláusula segunda del convenio interadministrativo No 234 de 2013 celebrado entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Nariño, origen del convenio ya citado, se estableció la imposibilidad de atribuir la responsabilidad de la ejecución del objeto contractual en terceros, toda vez que el mismo convenio estableció que bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, los tramites contractuales a que haya lugar para adelantar los procesos de selección y contratación de las personas naturales o jurídicas para ejecutar el mismo y así mismo se dispuso que el Departamento no podría ceder total ni parcialmente los derechos u obligaciones surgidos de este convenio, sin la autorización previa y escrita del Ministerio, por lo que indica que se deberían indagar estas responsabilidades así como las de los funcionarios de la época que celebraron los contratos cuestionados en la Cámara de Comercio, admitiendo además todas las observaciones comunicadas por este ente fiscalizador.

Respecto a lo dicho es de anotar que efectivamente el convenio interadministrativo 234 de 2013 celebrado entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Nariño, fijo tal requerimiento, pero se entiende que en desarrollo del mismo precisamente se celebró el convenio de cooperación con la Cámara de Comercio, no tratándose de una cesión de obligaciones. Sin embargo, es claro que por lo mismo, el control y vigilancia de la ejecución del convenio 910 de 2013 debía hacerse de forma rigurosa.

Se establece la necesidad de adelantar indagación preliminar con el objetivo de determinar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que la presunta omisión de la supervisión se dio por parte de la Gobernación de Nariño, así como la causación del posible detrimento patrimonial al Estado como resultado de dicha

omisión, así como identificar a los servidores públicos y a los particulares, si es del caso, que hayan causado, intervenido o contribuido.

Los pagos presuntamente irregulares se producen por ineficiencia e ineficacia en el manejo de los recursos públicos, específicamente como consecuencia de las anotaciones precedentes causadas por la ausencia de planeación, quebrantamiento del Manual de Contratación de la Cámara de Comercio, deficiencias en la elaboración de los contratos al no estipular los detalles técnicos de la logística, así como la ausencia de supervisión y pago sin la verificación del cumplimiento del objeto contractual.

Dado lo anterior se consolida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y para adelantar Indagación Preliminar Fiscal por valor de \$57 millones.

2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Conceptuar sobre el control fiscal interno correspondiente al asunto auditado.

✓ Resultado de la evaluación de Control Fiscal Interno

La evaluación de la eficiencia y calidad del Control Interno por componentes de la Cámara de Comercio de Pasto, se realizó mediante entrevista a la actual administración, se aplicó la metodología de conformidad con la Guía de Auditoría de Cumplimiento. La evaluación se basó en la identificación del riesgo de control en la fase de planeación por componentes (ambiente de control, evaluación del riesgo, sistemas de información y comunicación, procedimientos y actividades de control, y supervisión y monitoreo) validada en la fase de ejecución, obteniendo un nivel de ADECUADO.

Sin embargo, el riesgo combinado promedio y el riesgo de fraude, dio como resultado una calificación de riesgo ALTO, por la inexistencia y deficiencias en la aplicación de los controles evidenciados en las vigencias objeto de examen. La calificación total del diseño y efectividad en la aplicación de los controles dio como resultado **Inadecuado** y la Calificación final del control interno es **Ineficiente** para las vigencias 2013 y 2014.

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

I. Evaluación del control interno por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		12	1			
B. Evaluación del riesgo		12	1			
C. Sistemas de información y comunicación		10	1			
D. Procedimientos y actividades de control		15	1			
E. Supervisión y monitoreo		6	1			
Puntaje total por componentes		1				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno por componentes		0,100				
		Adecuado				
Riesgo combinado promedio		Alto				
Riesgo de fraude promedio		Alto				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluado	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		24,000	55,000	2,292	20%	0,458
B. Evaluación de la efectividad		24,000	60,000	2,500	70%	1,750
Calificación total del diseño y efectividad						2,208
						Inadecuado
Calificación final del control interno						2,308
						Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

La evaluación del control fiscal interno se vio afectada por las situaciones identificadas en precedencia y adicionalmente por lo que a continuación se detalla:

Hallazgo No. 14. Gestión Documental Carpeta Contractual (A)

El Artículo 4 de la Ley 594 de 2000, establece los Principios Generales de la función archivística, entre ellos se destaca los siguientes:

"a) El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley; (...)

c) Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las

obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano;
d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos. (...)
i) Función de los archivos. Los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora;..."

Corresponde a la Contraloría General de la República en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 51 de la Ley 594 de 2000, el prestar apoyo al Archivo General de la Nación, para el cumplimiento de lo preceptuado en dicha ley, esto es advertida alguna situación irregular, se requerirá a la respectiva entidad para que adelante los correctivos a que haya lugar o dará traslado, según el caso, a los órganos competentes con el fin de establecer las responsabilidades administrativas y ordenar las medidas pertinentes.

En el ejercicio auditor se revisaron los expedientes contractuales, evidenciando que para verificar el cumplimiento del objeto contractual únicamente se diligencia la lista de chequeo y el formato denominado informe de actividades, en el cual se relacionan las actividades consagradas en el contrato y las acciones que presuntamente se realizaron en el periodo contratado; sin embargo, en la carpeta contractual no se encuentran los soportes documentales, que permitan verificar si efectivamente estas actividades se llevaron a cabo.

La anterior debilidad se encontró en el 100% de los expedientes contractuales revisados.

Situación que se presenta por deficiencias en la implementación de un programa de gestión documental en ejecución del proceso, lo cual dificulta la consulta, control y seguimiento del archivo de contratación, generando riesgo de pérdida de documentos y desgaste para las partes interesadas en el proceso.

Análisis respuesta entidad:

La entidad con la respuesta compila un detallado estudio normativo aplicable al programa de gestión documental y conservación de la memoria institucional de los entes privados que ejercen funciones públicas.

La ley 594 de 200 en su artículo 2 establece: "*Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley*",

Al revisar la Resolución No. 8934 de 2014 la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual se establecen las directrices en materia de gestión documental y organización de archivos que deben cumplir los vigilados por ella, en ninguno de sus apartes exonera a las Cámaras de Comercio y a las entidades sujetas a su control a desconocer la ley 594 de 2000, al contrario éste mismo ente de control se sujeta a ella cuando señala:

“Artículo 1. Ordenar a todos los vigilados que sean objeto de inspección, control y vigilancia por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo previsto en la ley y demás disposiciones aplicables, cumplir con la normatividad archivística nacional y asegurar la adecuada producción, recepción, distribución, organización, conservación, recuperación, y consulta oportuna de los documentos de archivo, independientemente del soporte en que se produzcan dentro del desarrollo de su objeto social de manera que garantice la disponibilidad de la información para la consulta por parte de la Administración, los agentes del Estado y de la Ciudadanía en General.”

En ese orden de ideas, no es cierto que la Cámara de Comercio de Pasto no deba acatar lo regulado por la ley 594 de 2000, tal como lo manifiesta en la respuesta, al contrario, no sólo está obligada a observarla en las actividades relacionadas con sus funciones públicas, sino también en las desarrolladas en cumplimiento de su objeto social, tal y como lo señala la Superintendencia referida.

En el mismo orden de ideas no corresponde a la realidad normativa el alcance que la Cámara de Comercio de Pasto le da al Acuerdo 16 de 2002 expedido por el Consejo Directivo de Archivo General de la Nación, puesto que en ningún momento el ente excluye la aplicación de la ley de archivo a las Cámaras de Comercio, sino que regula lo concerniente al archivo del registro público mercantil, que es materia regulatoria específica, sin que ello signifique exclusión, prohibición, o inaplicabilidad de la norma. Todo lo cual se ratifica precisamente en la Resolución No. 8934 de 2014 de la Superintendencia de Industria y Comercio, con los alcances antes vistos.

En consecuencia se ratifica que las deficiencias en la gestión documental en la organización de los documentos resultado del proceso contractual, situación que dificulta la consulta, control y seguimiento del archivo de contratación, confirmándose en hallazgo administrativo para traslado al Archivo General de la Nación.