



Manizales, 19 de octubre de 2023

AVISO

DENUNCIA N°: 084-2023
RADICADO: EI-00000613
ENTIDAD: Empresa de Renovación Urbana de La Dorada y Magdalena
Centro ERUDM
DENUNCIANTE: Anónimo

El 19 de mayo de 2023 fue radicada en la página web de nuestra entidad denuncia formulada por persona anónima, a la que se le asignó el consecutivo interno 084-2023. En la misma, se puso en conocimiento presuntas irregularidades en las obras viales del municipio de La Dorada, Caldas adelantadas directamente por la Empresa de Renovación Urbana de la Dorada y Magdalena Centro ERUDM

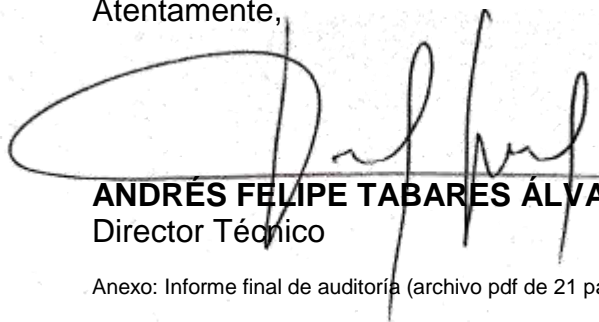
Esta situación fue remitida por el Grupo de Participación Ciudadana de la Contraloría General de Caldas al Grupo Élite de Reacción inmediata solicitando la activación de una actuación especial de fiscalización a la empresa mencionada.

El 10 de agosto de 2023, mediante memorando de asignación No.2.20 se dio inicio a la actuación especial de fiscalización solicitada y el 22 de septiembre de 2023 se emitió el informe final de la misma, que fue comunicado a la Empresa de Renovación Urbana de La Dorada y Magdalena Centro, mediante oficio 112-2023-IE-00002553, del cual se adjunta copia.

Finalmente, se comunica el **CIERRE Y ARCHIVO** de la denuncia 084-2023 y radicado EI-00000613 del 19 de mayo de 2023.


Por lo tanto y dando aplicación a los artículos 68 y 69 de la ley 1437 de 2011, se fija el presente **AVISO** por espacio de cinco (5) días hábiles, en la página web de la entidad, desde las 7:00 a.m. del 20 de octubre de 2023 y se desfijará a las 5:00 p.m. el 26 de octubre de 2023.

Atentamente,



ANDRÉS FELIPE TABARES ÁLVAREZ
Director Técnico

Anexo: Informe final de auditoría (archivo pdf de 21 páginas)

 <p>CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS Transparencia y Eficiencia</p>	<p>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL</p>	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

INFORME FINAL ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION
Memorando de Asignación No. 2.20 del 10 de agosto de 2023

Acta de Comité Técnico de Auditorías No. 075 del 21 de septiembre de 2023

**EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE LA DORADA Y MAGDALENA CENTRO
ERUDM**

PVCFT 2023

Diego Alejandro Tapasco López
Contralor General de Caldas

Andrés Felipe Tabares Álvarez
Director Técnico

Equipo Auditor

Andrés Felipe Tabares Álvarez
Supervisor

Lina Alejandra Gómez Suárez
Líder de Equipo de Auditoría



 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Eficiencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF	3
1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
2. HECHOS RELEVANTES	4
3. CARTA DE CONCLUSIONES	5
3.1 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	6
3.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS	7
3.3 PLAN DE MEJORAMIENTO	7
4. HALLAZGOS	9
HALLAZGO ADMINISTRATIVO N° 1. (OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA NO. 1) AUSENCIA DE MANUAL ESPECÍFICO PARA EL ÁREA DE ALMACÉN E INVENTARIOS	9
5. CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS.....	21
HALLAZGO ADMINISTRATIVO N° 1. (OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA NO. 1) AUSENCIA DE MANUAL ESPECÍFICO PARA EL ÁREA DE ALMACÉN E INVENTARIOS	21

 <p>CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS Transparencia y Eficiencia</p>	<p>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL</p>	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF

Conceptuar y evaluar sobre el cumplimiento en lo relacionado con la denuncia 084-2023 con radicado EI-00000613; referentes a presuntas irregularidades en las obras viales del municipio de La Dorada, Caldas adelantadas directamente por la Empresa de Renovación Urbana de la Dorada y Magdalena Centro “ERUDM”.

La presente AEF tiene enfoque de cumplimiento.

Fuentes de Criterio: *Anexo 21-AEF Procedimiento.*

PT 29 AEF Análisis de Procedencia


1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.1.1 Evaluar el control fiscal interno en relación con la denuncia No. 084-2023 con radicado EI-00000613 en concordancia con la nueva Guía de Auditoría Territorial - GAT 3.0.

Fuente de Criterio: *PT30 -AEF Caracterización de riesgos y controles.
Ley 87 de 1993*

1.1.2 Verificar y evaluar las presuntas debilidades e irregularidades relacionadas en la denuncia No. 084-2023 con radicado EI-00000613, en aras de determinar la ocurrencia de conductas reprochables mencionadas en la denuncia de tipo administrativo, fiscal, penal, disciplinario o sancionatorio, lo anterior en virtud del principio de selectividad.


Fuentes de Criterio: Constitución Política de Colombia de 1991
*Ley 80 de 1993
Ley 42 de 1994
Ley 489 de 1998
Ley 715 de 2001
Ley 1083 de 2006
Ley 1150 de 2007
Ley 1474 de 2011
Ley 1551 de 2012
Decreto 1082 de 2015
Decreto No. 062 de 2021
Expedientes contractuales (principio de selectividad)
Manual de Contratación y supervisión de la empresa*

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Eficiencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

2. HECHOS RELEVANTES

Se realiza la Actuación Especial de Fiscalización a la Empresa de Renovación Urbana de la Dorada y Magdalena Centro ERUDM, con el fin de atender la denuncia anónima, que fue radicada bajo el No. EI-00000613 y con el consecutivo interno No. 084-2023, en la cual se ponen en conocimiento presuntas irregularidades en las obras viales del municipio de La Dorada, Caldas adelantadas directamente por la Empresa de Renovación Urbana de la Dorada y Magdalena Centro ERUDM.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan los procesos auditados como el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. Para la presente auditoría se señalaron como vigencias a auditar 2021, 2022 y 2023, evidenciando que los contratos relacionados con malla vial del año 2022 corresponden a recursos que no se enmarcan en el margen operacional de la Contraloría General de Caldas, situación que se detalla en ayuda de memoria.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Eficiencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

3. CARTA DE CONCLUSIONES

Manizales, 22 de septiembre de 2023

Doctor
ANDRES FELIPE ORTIZ ÁLVAREZ
Gerente
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE LA DORADA Y MAGDALENA- ERUDM
erudm@erudm.gov.co cogerente@erudm.gov.co controlinterno@erudm.gov.co
La Dorada - Caldas

Respetado doctor:


Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 268 y 272 de la Constitución Política (modificados con el Acto Legislativo 04 de 2019) y de conformidad con lo estipulado en la Resolución 458 de diciembre 15 de 2022, la Contraloría General de Caldas realizó actuación Especial de Fiscalización con ocasión de la denuncia No. 084-2023 con radicado EI-00000613, instaurada de manera anónima, en la cual se ponen en conocimiento presuntas irregularidades en las obras viales del municipio de La Dorada, Caldas adelantadas directamente por la Empresa de Renovación Urbana de la Dorada y Magdalena Centro ERUDM.

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

Es obligación de la contraloría expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la destinación y ejecución de los recursos auditados.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la Actuación Especial de Fiscalización, conforme a lo establecido en la Resolución No 458 de diciembre de 2022, proferida por la Contraloría General de Caldas, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

 <p>CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS Transparencia y Eficacia</p>	<p>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL</p>	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los contemplados en el artículo 3 del Decreto 403 de 2020.

Estos principios requieren de parte de la Contraloría General de Caldas 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.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos del proceso auditor.

La auditoría se adelantó por la Contraloría General de Caldas. El período auditado corresponde a las vigencias 2021, 2022 y 2023 de ser necesario la auditora podrá ir hacia vigencias anteriores o hasta la vigencia actual.

3.1 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA


En cumplimiento del numeral 6° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, la Contraloría General de Caldas evaluó los riesgos y controles establecidos por el sujeto de control, conforme a los parámetros mencionados en la Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales de Auditoría ISSAI.

En el desarrollo de la auditoría se evaluó el control fiscal interno a través de certificaciones y planes anuales de auditoría, donde se pudo identificar el cumplimiento del cronograma de acuerdo a la programación respectiva y las modificaciones del mismo. Sin embargo, se observaron debilidades en el área de almacén e inventarios debido a la ausencia de un procedimiento detallado para la entrada, disposición y manejo de los bienes de la Empresa.

Adicionalmente, se diligenció la caracterización del riesgo de la actuación especial de fiscalización tomando tres aspectos evaluables a propósito de los objetivos planteados, arrojando un riesgo inherente final **CON DEFICIENCIAS**.

En la presente actuación especial de fiscalización, se tomó muestra contractual de las vigencias 2021, 2022 y 2023, cuyos recursos corresponden al margen de competencia de la Contraloría General de Caldas. Es preciso señalar que los contratos relacionados con malla vial del año 2022 corresponden a recursos cuya competencia atañe a la Contraloría General de la República, situación que se detalla en ayuda de memoria.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Eficiencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Los contratos evaluados y los valores correspondientes se describen a continuación:

NO. DE CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR EJECUTADO
301221-01	A&J PROYECTOS S.A.S.	\$46.000.170
090821-02	A&J PROYECTOS S.A.S.	\$170.731.080
221121-02	YOHN FREDY ARCILA SOTO	\$47.361.000
291221-02	YONH FREDY ARCILA SOTO	\$204.169.300
10022201	INGENIERIA Y MINERIA INGEMIN SAS	\$38.807.103
12012201	ECO -ING CONSTRUCCIÓN CONSULTORIA CIVIL Y AMBIENTAL S.A.S	\$31.869.619
09052301	INGENIERIA Y MINERIA INGEMIN SAS	\$74.256.000
05052302	AYJ PROYECTOS S.A.S.	\$80.000.000

3.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS


Como resultado de la actuación especial de fiscalización, se establecieron dos (2) hallazgos administrativos, que se relacionan a continuación:

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor
Administrativos	2	
Disciplinarios	0	
Penales	0	
Fiscales	0	
Sancionatorio	0	

3.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

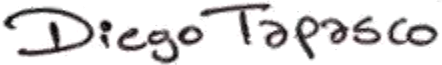
La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de Caldas como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el plan de mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportadas en total apego al oficio de comunicación del informe final de auditoria.


Quienes deben garantizar la efectividad y cumplimiento de los planes de mejoramiento serán las oficinas de control interno, quienes reportarán de forma semestral el seguimiento y evaluación a este órgano de control.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Eficacia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

La Contraloría General de Caldas evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar la causa del hallazgo detectado en la actuación especial de fiscalización, según lo establecido en la Guía de auditoría aplicable vigente en auditorías posteriores.

Atentamente,


DIEGO ALEJANDRO TAPASCO LOPEZ
Contralor General de Caldas (E)

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Hicencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

4. HALLAZGOS

HALLAZGO ADMINISTRATIVO N° 1. (OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA NO. 1) AUSENCIA DE MANUAL ESPECÍFICO PARA EL ÁREA DE ALMACÉN E INVENTARIOS


Criterios

- Constitución Política de Colombia Artículo 269
- Ley 87 de 1993 *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"* Artículo 4 literal b y l.

Condición

De conformidad con lo consagrado en el artículo 269 de la Constitución Política, las autoridades públicas están obligadas a diseñar y aplicar métodos de control interno en las instituciones públicas acorde a la naturaleza de las funciones y al marco legal vigente. Así mismo, el artículo 4 de la Ley 87 de 1993 incorpora en el literal b y l) que el área de control interno debe definir guías para el desarrollo y ejecución de los procesos internos, así como el compendio, simplificación y actualización de la normativa aplicable.

Aclarado lo anterior y en aras de verificar la trazabilidad de los elementos adquiridos por la Empresa en cuanto al ingreso, registro, egreso y bajas, se solicitó el procedimiento interno o manual del área de almacén e inventarios, frente a lo cual informan que la Empresa no dispone de un Manual específico para el área de almacén, no obstante, aclaran que disponen de una macro en la cual se registran los bienes y activos. El certificado se trae a colación a continuación:

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

**EL SUSCRITO GERENTE DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE LA DORADA Y EL
MAGADELANA CENTRO :**

HACE CONSTAR QUE:

Que la entidad no cuenta con un procedimiento para el área de almacén, no obstante si tiene todos los ingresos de bienes y activos en un software de inventario, el cual se está implementando.

Dado en el Dorada, Caldas el 25/08/2023.



ANDRÉS FELIPE ORTIZ ÁLVAREZ
Gerente Empresa de Renovación
Urbana de la Dorada y el Magdalena Centro


De acuerdo con lo anterior, la Empresa no dispone de políticas respecto al control en la adquisición, recepción, registro, verificación, inventarios y egreso de bienes, lo que no permite evidenciar un procedimiento claro que especifique las actividades que se deben llevar a cabo para el seguimiento y control de los bienes muebles e inmuebles a cargo, lo que obstaculiza la adecuada vigilancia y seguimiento de los activos y de los bienes que tiene a disposición la ERUDM.

Causas

- Falencias de seguimiento, revisión y control de los procesos y procedimientos del área de control interno.
- Debilidades en la creación y regulación de procedimientos internos.

Efectos

- Ausencia de seguimiento de los procesos y procedimientos.
- Incumplimiento de las disposiciones legales.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Derecho de Contradicción

El derecho de contradicción en cuanto a la observación señala:

La Empresa de Renovación Urbana de La Dorada y Magdalena Centro, en aras del mejoramiento continuo en los procesos de la entidad, ha venido actualizando los procesos y procedimientos a su cargo. Como prueba de ello, la ERUDM adquirió el programa contable Publisif, dentro del cual se encuentra el Módulo de Inventarios de Bienes Consumibles, en el cual se están relacionando los bienes, elementos y materiales con destino a las diferentes obras y proyectos que ejecuta la entidad, el cual se colocó de presente en el proceso de desarrollo de la auditoría especial de fiscalización.

De igual manera, se encuentra actualizando el Manual de Almacén y el Proceso de Gestión de Almacén e Inventarios, los cuales se remiten a su despacho para su correspondiente verificación.

Anexos:


- Manual de almacén e inventarios (10 folios)
- Ingreso de bienes a almacén (3 folios)
- Egreso o salida de bienes de almacén (5 folios)
- Traslado de bienes entre dependencias (2 folios)
- Perdida, extravió, hurto, robo o declaratoria de bienes faltantes (4 folios)
- Baja definitiva de bienes muebles (4 folios)
- Inventario de bienes consumibles (3 folios)

Por lo anterior, se solicita respetuosamente desvirtuar esta observación debido a que se logra evidenciar el cumplimiento de los procesos y procedimientos realizados por la entidad.

Pronunciamiento Contraloría

En lo referente a los argumentos esgrimidos por el sujeto de control, es claro que el objeto de la observación hace referencia a la ausencia de procedimiento específico interno o manual del área de almacén e inventarios, situación que fue advertida en la ejecución de la actuación y que se acredita en el escrito de contradicción, párrafo segundo, en el que acepta que: “se encuentra actualizando el Manual de Almacén y el Proceso de Gestión de Almacén e Inventarios”.

Se aclara al auditado, que en la observación incluso se aceptan algunos controles que tiene implementada la Entidad para el manejo de los bienes, de lo contrario, se hubiese otorgado algún tipo de alcance. No obstante, se insiste en que la observación es clara en advertir la ausencia del procedimiento y debido a que no se advierte argumentos o

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

elementos documentales que desvirtúen lo planteado por la auditora de manera inicial, se configura como hallazgo administrativo en aras de que se suscriba el plan de mejoramiento respectivo.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO N° 2. (OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA NO. 2)
DEBILIDADES EN LA EXPEDICIÓN DEL ACTA DE INICIO DEL CONTRATO NO.
090821-02**

Criterio

- Constitución Política de Colombia Artículo 209
- Manual de procesos y procedimientos y contratación de la ERUDM
- Contrato 090821-02

Condición


El capítulo III del Manual interno de contratación señala la forma de perfeccionamiento y ejecución de los contratos, específicamente establece:

3.2. REQUISITOS PARA SU EJECUCIÓN

Son requisitos para la ejecución de los contratos que suscriba la Empresa:

- Expedición del registro presupuestal.
- Aprobación de las garantías exigidas.

En el contrato No. 090821-02 el acta de inicio fue expedida el día 9 de agosto de 2021, fecha en la que se suscribió el contrato, tal como se evidencia a continuación:

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL: CDP 256 del 30 de Julio de 2021.

PLAZO DE EJECUCIÓN: A partir del 09 de Agosto / 2021, hasta el 20 de Diciembre / 2021.

SUPERVISOR(A): Gerente General de la Empresa de Renovación Urbana de La Dorada y Magdalena Centro "ERUDM"

En La Dorada - Caldas, a los (09) días del mes de Agosto del año Dos mil veintiuno 2021, se reunieron en la oficina de la empresa de Renovación Urbana de La Dorada y Magdalena Centro ERUDM, **JUAN CARLOS PORTELA SOLANO**, quien obra en calidad de GERENTE GENERAL y contratante por parte de ERUDM y la Señora **FLORENTINA SARMIENTO TARAZONA**, en su calidad de contratista, con el fin de dar inicio al contrato de la referencia.

Por su parte la póliza fue expedida con posterioridad al acta de inicio:

Ciudad y Fecha de Expedición BUCARAMANGA, 11 DE AGOSTO DE 2021		Póliza 3133909-1	Documento 13755428
Intermediario S.M.Z. SEGURDS LTDA		Código 1301	Oficina 2450
		Referencia de Pago 01213755428	

TOMADOR	
NIT 9009403011	Razón Social y/o Nombres y Apellidos A&J PROYECTOS SAS

De lo anterior se infiere que la empresa contraría lo establecido en el Manual interno de contratación que señala la aprobación de garantías como requisito para la ejecución. Es claro que de acuerdo a las disposiciones internas el término de inicio de ejecución del contrato se da con la expedición del registro presupuestal y aprobación de pólizas. Sin embargo, el acta de inicio, documento que avala el comienzo de la ejecución contractual fue expedido con anterioridad, lo que genera el incumplimiento en las condiciones y requisitos para su ejecución, constituyendo un incumplimiento del marco normativo.


Causas

- Falencias en la verificación de requisitos de ejecución.
- Debilidades en la revisión de los riesgos cubiertos en la póliza.

Efecto

- Incumplimiento de disposiciones generales.

Observación Administrativa.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Eficiencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

Derecho de Contradicción

Referente a la observación No. 2 el auditado plantea lo siguiente:

Respecto de esta observación la entidad se permite aclarar realizar las siguientes afirmaciones sustentadas en el ordenamiento jurídico, con el fin de desvirtuar la presente observación y dar claridad al tema presentado, el cual a nivel nacional ha generado el desarrollo de tesis y proyectos de grado en consideración a las diversas interpretaciones que existen y la falta de regulación de la misma:


Afirmaciones:

- El contrato de seguros es consensual y accesorio, su nacimiento depende de la voluntad de las partes y no de la expedición de la póliza
- Tributariamente la póliza es una factura
- La expedición del seguro y el acta de aprobación de la póliza, se realizan en momentos diferentes y no infieren en la existencia del respaldo exigido en el contrato.
- Requisitos de ejecución en el manual de contratación.
- Para la contratación directa no es obligatoria la expedición de pólizas.
- Los riesgos amparados siempre estuvieron cubiertos desde la firma del contrato.
- ¿Es técnica y jurídicamente viable emitir pólizas con fecha de inicio de vigencia anterior a la fecha de expedición de la póliza?

Desarrollo de las afirmaciones:

1. El contrato de seguros es consensual y accesorio, su nacimiento depende de la voluntad de las partes y no de la expedición de la póliza La ley 389 de 1997, modifico los artículos 1036 y 1045 del Código de Comercio, mediante esta modificación el contrato de seguros dejo de ser solemne y se convirtió en consensual, así mismo se caracteriza por ser accesorio ya que deviene de un contrato principal el cual contiene dentro de su clausulado para el contratista la obligación de asegurarse.

Aunado a lo anteriormente expuesto se tiene que acorde a lo estipulado en el artículo 1036, modificado por el artículo 1° de la Ley 389 de 1997 “es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva”, en efecto la consensualidad es la característica que le da nacimiento a el contrato, por lo tanto la fecha de su inicio depende del consentimiento de las partes, situación que difiere y es totalmente

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honradura</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

diferente a la emisión de la póliza pues esta se hace exclusivamente con fines probatorios y tributarios.

De esta manera la Superintendencia de Industria y Comercio en su concepto 2008084117-001, consagra lo siguiente:

Es factible que en la póliza de seguros la fecha de iniciación de vigencia del seguro sea anterior a la fecha de expedición de ésta, toda vez que el acuerdo de voluntades o consentimiento de las partes procede el documento escrito y son las partes las llamadas a determinar cuándo el asegurador comienza a asumir los riesgos trasladados por el tomador, mientras que la fecha de expedición de la póliza indica cuándo se expidió el documento que prueba, del contrato de seguro, que no es solmene y por lo tanto surge del acuerdo entre las partes; máxime como ocurre en el caso de estudio en el cual la póliza es adquirida por un particular en este caso el contratista, quien no se encuentra obligado por el ordenamiento jurídico a tener solemnidad alguna en su contratación interna.

2. Tributariamente el documento de la póliza es equivalente a la factura Sobre esta afirmación es necesario indicar que la póliza es el documento equivalente a la factura y por lo tanto cuenta con un consecutivo controlado y autorizado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; de igual manera otro factor a tener en cuenta es que los contratos de seguros son causantes de IVA y el estatuto tributario define la fecha en que se causa el impuesto como el momento en que la compañía conozco en su sede principal la emisión de la póliza, el anexo correspondiente que otorgue su amparo o su renovación. Debido a esto es que el software de expedición de las pólizas de las aseguradoras manejan estrictos parámetros de expedición que utilizan para la emisión de las pólizas, por ello aunque la vigencia del seguro inicie un día, la expedición de la misma sale después por tanto internamente sigue un consecutivo controlado por la oficinas principales que las sucursales deben esperar, como ocurrió en el caso en mención


3. La expedición del seguro y el acta de aprobación de la póliza, se realizan en momentos diferentes y no infieren en la existencia e inicio de la vigencia del respaldo exigido en el contrato. La aprobación de la garantía se refiere a la revisión de la forma y el contenido de las coberturas, pero no implica que el respaldo no esté en firme, la consecuencia directa de este que este en firme el seguro depende de la consensualidad de las partes, que para el caso en particular que nos ocupa según el ordenamiento jurídico no se requiere de una solemnidad para plasmar el vínculo contractual existente entre el tomador y la aseguradora. El documento físico de la póliza siempre



podrá ser susceptible de cambios en su forma, pero esto no implica que el respaldo no esté en firme. En consecuencia lo que en esencia exige la norma para ejecutar el contrato, es un respaldo en firme que se cumple con la fecha de inicio de la vigencia, que no se puede expedir físicamente ese mismo día por tanto las diferentes aseguradoras en su sistema interno trabajan mediante intermediarios, quienes remiten a las aseguradoras y a su vez estas cuentan con oficinas principales y sucursales que dependen entre si jerárquicamente para la impresión del documento de la póliza, lo que no quiere decir que no exista consensualidad en la celebración del contrato de seguros celebrado entre el tomador y la aseguradora, ni tampoco que el mismo no esté en firme, solo es un trámite de la organización interna de la industria de los seguros que funciona de una manera poco eficiente, no obstante el inicio del seguro y su firmeza dan fe la fecha en la que la aseguradora se hace garante de los riesgos amparados.

4. Requisitos de ejecución en el manual de contratación. La Empresa de Renovación Urbana de La Dorada y Magdalena Centro “ERUDM”, en su Manual de procesos y procedimientos de contratación, en el capítulo III “PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO” en su numeral 3.2 “REQUISITOS PARA SU EJECUCIÓN” establece que son requisitos la expedición del registro presupuestal y aprobación de las garantías exigidas; sin embargo, también plantea que se podrán pactar otros requisitos que son la entrega de anticipo y la suscripción del acta de inicio (cuando así se establezca en los estudios previos o la invitación); aunado a lo anterior, podemos inferir que dentro de los estudios previos e invitación y contrato, no se estableció como requisito de ejecución, la suscripción del acta de inicio, se relacionó que el contrato de suministro debe contar con unas coberturas tal como se discrimina en el seguro expedido por Suramericana S.A. por ende, una vez se suscribió el acta de inicio se procedió la expedición de la póliza, cumpliendo la entidad con el manual de procedimientos sin estar generando ningún error y ningún vicio dentro del proceso en mención.

5. Para la contratación directa no es obligatoria la expedición de pólizas De acuerdo a lo consagrado en el inciso tercero del numeral 3.15 Garantías del manual de contratación, se estipula lo siguiente en los contratos celebrados bajo la modalidad de contratación directa la exigencia de garantías no será obligatoria, en efecto el contrato que nos ocupa su cuantía fue menor a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por tanto para este tipo de contratos la garantía es potestativo de la entidad y no es necesario como requisito para su ejecución en consideración a la modalidad de contratación.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

De igual manera el al Decreto 1082 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”, en su artículo 2.2.1.2.1.4.5 NO OBLIGATORIEDAD DE GARANTIAS menciona lo siguiente: ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos. Para el caso en particular al no ser exigencia para la modalidad de contratación directa las pólizas y no estipularse como en el estudio previo como requisito de ejecución el acta de inicio acorde a lo consagrado en el manual de contratación no se hace exigible la aprobación de pólizas como requisito de ejecución ni el acta de inicio.

6. Los riesgos amparados siempre estuvieron cubiertos desde la firma del contrato. Ahora bien, es necesario resaltar que, durante la ejecución del contrato, este siempre estuvo amparado por la Póliza de Cumplimiento N° 3133909-1, teniendo en cuenta que la cobertura de esta fue desde el perfeccionamiento del contrato estando cubierto por la aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A.; Además, se hace necesario manifestar que la Empresa de Renovación Urbana de La Dorada y Magdalena Centro “ERUDM” en disposición de los cometidos estatales y en función de la norma estipulada en el Código de Comercio en su título V “Contrato de seguro” en sus artículos 1036 y siguientes, cumple con la normatividad vigente en los procesos de contratación pública, como se evidencia en la póliza de cumplimiento a continuación. - Póliza de cumplimiento Como es evidente en la Póliza de Cumplimiento, se puede entender que el cubrimiento inicio desde el perfeccionamiento del contrato hasta su terminación y seis (6) meses más

7. ¿Es técnica y jurídicamente viable emitir pólizas con fecha de inicio de vigencia anterior a la fecha de expedición de la póliza? A continuación se relaciona el contrato expedido por FASECOLDA, el cual reposa en el siguiente link:
https://www.fasecolda.com/cms/wpcontent/uploads/2019/08/20_emisin_de_plizas_con_fecha_de_inicio_de_vigencia_retroactiva.pdf (...) “Sobre este particular, es preciso tener en cuenta cuáles son elementos esenciales del contrato de seguros, dentro de los cuales se encuentra el riesgo asegurable. En consecuencia, en ausencia de riesgo, el contrato de seguros es ineficaz de pleno derecho.




El Artículo 1045 del Código de Comercio establece: “ARTÍCULO 1045. ELEMENTOS ESENCIALES. Son elementos esenciales del contrato de seguro: 1) El interés asegurable; 2) El riesgo asegurable; 3) La prima o precio del seguro, y 4) La obligación condicional del asegurador. En defecto de cualquiera de estos elementos, el contrato de seguro no producirá efecto alguno.” Por su parte, el Artículo 1054 del Código de Comercio define “riesgo” de la siguiente manera: “ARTÍCULO 1054. DEFINICIÓN DE RIESGO. Denominase riesgo el suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador. Los hechos ciertos, salvo la muerte, y los físicamente imposibles, no constituyen riesgos y son, por lo tanto, extraños al contrato de seguro. Tampoco constituye riesgo la incertidumbre subjetiva respecto de determinado hecho que haya tenido o no cumplimiento.”

De igual forma la Superintendencia Financiera, por medio de Circular Externa 76 de 1999 de la Superintendencia Financiera definió, sobre riesgo asegurable, lo siguiente: “(...) Son características del riesgo asegurable, su futuridad y su incertidumbre; por tal circunstancia, no resulta legalmente posible a las entidades aseguradoras expedir pólizas cuya vigencia se inicie con anterioridad a la fecha de su expedición.” Práctica insegura y no autorizada. (...)” Por otro lado, el Código de Comercio en su Artículo 1036 establece que: “El seguro es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva”, razón por la cual la celebración del contrato se puede probar a través de la póliza, por cualquier otro documento o por confesión. En concordancia con la consensualidad del contrato de seguros, la Superintendencia Financiera por medio del Concepto 2001035029-2 del 8 de marzo de 2002 estableció que: “(...) es factible que en la póliza de seguro la fecha de iniciación de vigencia del seguro sea anterior a la fecha de expedición de esta, toda vez que el acuerdo de voluntades o consentimiento de las partes precede al documento escrito y son las partes las llamadas a determinar cuándo el asegurador comienza a asumir los riesgos trasladados por el tomador. (...)” De conformidad con lo anterior, la Superintendencia Financiera emitió la Circular 143 de 2002, por medio de la cual busca desestimular la emisión de pólizas con vigencias retroactivas imponiendo una obligación contable al momento de la celebración del contrato de seguros: “...la producción de primas se debe realizar cuando quiera que se celebre el negocio, independientemente de que la expedición de la póliza o el recaudo de la prima haya sido efectuado o no”



Conclusiones:

- La Póliza no es el contrato de seguros en sí, es solo uno de los medios de prueba del contrato de seguros.
- No es necesaria una solemnidad para probar el contrato seguro, el mismo puede ser probado mediante una confesión o cualquier otro medio probatorio.
- El asegurador tiene la obligación de contabilizar la póliza la prima en el momento de celebración del contrato, así no lo haya recaudado.
- Celebrar el contrato de seguro con vigencias retroactivas no es una práctica prohibida expresamente por la ley.
- La fecha del contrato de seguro y su validez inician desde la vigencia de los amparos, no desde la expedición de las pólizas por tanto este es un documento de prueba y equivalente a la factura, pero no es el contrato este por no ser solemne puede ser verbal.
- Para el contrato objeto de la observación según lo consagrado en el manual de contratación No.3.1, 3.2y 3.15, el acta de inicio y el acta de aprobación de las pólizas no es un requisito de ejecución en atención a la cuantía la cual define la modalidad de contratación directa ya que no se pactaron los mismos en el contrato o no se incluyó por la entidad taxativamente en el estudio previo.
- La expedición del anexo denominado póliza es un trámite que se surte internamente entre las agencias, oficinas y sucursales a través de un intermediario, además de que sigue un consecutivo tributario, razón por la cual es posible que se expida en los días siguientes a la firma del contrato [1] , situación que no afecta la validez del contrato de seguro y el cubrimiento de los amparos, lo cual es la finalidad de la norma, que los posibles riesgos derivados del incumplimiento del contrato este amparados antes del inicio del contrato; para el caso en concreto el amparo se inició en día de la firma del contrato.
- El manual de contratación de la entidad no tiene una prohibición expresa o señala que se encuentre prohibido dar inicio a los contratos con la fecha de cubrimiento de los amparos de las pólizas.
- El acta de aprobación de póliza es solo un documento que revisa la formalidad de la póliza, mas no puede modificar o revocar la existencia y validez de póliza, por tanto el contrato de seguros existe desde que concurren los elementos y exista a consensualidad entre el tomador y la aseguradora. Acorde a lo expuesto es claro que el contrato siempre tuvo cubrimiento de los riesgos amparados que conforme a la normatividad vigente y la especialidad en seguros, es posible que se expida una póliza y su cubrimiento inicie antes de la fecha de expedición y esto no afecta la validez del mismo ni la responsabilidad por el riesgo asegurado, por tanto la póliza es solo un medio de prueba del contrato de seguro, es así como

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Eficiencia</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

su fecha de expedición no debería ser la que se tiene en cuenta para poder establecer la fecha de inicio del contrato si no la del inicio de la cobertura de los riesgos amparados, que es la que denota la cobertura del riesgo asegurado.

Pronunciamiento de la contraloría:


En lo concerniente a los argumentos esgrimidos por el sujeto de control, es ineludible la responsabilidad que le asiste a las Entidades públicas en el sentido de aprobar las pólizas requeridas en un contrato, antes de iniciarse su ejecución, pues la finalidad de la póliza es amparar presuntos riesgos derivados de la ejecución contractual, por esta razón se debe verificar que cuente con los elementos de cobertura establecidos.

Se reitera que la cobertura de las pólizas no fue objeto de discusión en la observación planteada, si fuera este el caso, estaríamos frente a un alcance disciplinario que deviene múltiples consecuencias; el equipo auditor hizo alusión específica a la inconsistencia entre las fechas de aprobación de las pólizas y el acta de inicio respectiva.

En el desarrollo de la contradicción de la observación el auditado hace alusión únicamente a la cobertura de la póliza del contrato objeto de análisis, situación que no se aleja de la realidad, sin embargo, es preciso advertir que la observación es netamente de carácter administrativo, debido a que la misma obedece a elementos formales que se tienen planteados en el Manual de contratación interno, tal como se revalida en el derecho de contradicción, cuyo último párrafo señala: *“...El acta de aprobación de póliza es solo un documento que revisa la formalidad de la póliza, mas no puede modificar o revocar la existencia y validez de póliza, por tanto el contrato de seguros existe desde que concurran los elementos y exista a consensualidad entre el tomador y la aseguradora...”*

No es necesario transcribir nuevamente el apartado transcrito en la observación para reiterar que el manual de contratación si establece el registro presupuestal y la aprobación de pólizas como requisito de ejecución, pues es necesario que se agote esta etapa en aras de determinar que las pólizas expedidas si cumplen con los elementos requeridos en el contrato, lo cual se corrobora en la fecha de creación de la misma.

Dadas las consideraciones anteriores, se configura el hallazgo administrativo.

 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS <small>Transparencia y Honesto</small>	ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN MODELO 20-AEF INFORME FINAL	CODIGO: PR.7-112.F.3
		VERSION: 2.0
		FECHA: MAR 13 DE 2023

5. CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS

EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE LA DORADA Y MAGDALENA CENTRO ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN - AEF VIGENCIA 2021-2022-2023

ADTIVO: Administrativo **DISC:** Disciplinario **FISCAL:** Fiscal **PENAL:** Penal
SANC: Sancionatorio

Nº	DESCRIPCIÓN	ADTVO	DISCP	FISCAL (Cuantía \$)	PENAL	SANC
1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO N° 1. (OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA NO. 1) 1) AUSENCIA DE MANUAL ESPECÍFICO PARA EL ÁREA DE ALMACÉN E INVENTARIOS	X				
2	HALLAZGO ADMINISTRATIVO N° 2. (OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA NO. 2) 2) DEBILIDADES EN LA EXPEDICIÓN DEL ACTA DE INICIO DEL CONTRATO NO. 090821-02	X				
TOTAL HALLAZGOS		2	0	0 (\$)	0	0