



RESPUESTA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS

1. INFORMACIÓN GENERAL:
Nombre solicitante: Claudia Cristina Gueto Cabrera, Lebarado Rocha Román y otros.
Origen solicitud: a) Directa: X b)Proceso auditor: c) Otros
No. Radicación: D-084-2020
Tipo de solicitud: a)Petición: b)Queja: c)Reclamo: d) Denuncia: X
Fecha recibido Oficina Participación Ciudadana: 28/10/2020
Fecha Remisión Oficina Participación Ciudadana: 28/10/2020
2. INFORMACIÓN SERVIDOR CDC:
Nombre: María Leonor Hernández Alean
Cargo: Asesor Externo
Fecha asignación 6/11/2020
Fecha respuesta: 24/06/2021
3. INFORMACIÓN SOLICITUD:
3.1. ANTECEDENTES:
Se Recepciona Denuncia por parte de empleados nombrados en calidad de provisionales y de carrera administrativa del establecimiento Publico Ambiental EPA, manifestando presuntas irregularidades que se describen a continuación:
<ol style="list-style-type: none">1. Presunto detrimento en el Establecimiento Publico Ambiental EPA, por pago del saldo restante al contrato No. 430 de 2019 con la Fundación ALINAHO en el año 2020.2. Teniendo en cuenta lo expuesto en la resolución 105 del 18 de mayo del 2020, el ajuste del manual efectuado en el año anterior, fue revocado lo que de inmediato trae como consecuencia que el manual anterior quedaría sin efecto, y el producto entregado no podía ser usado por la entidad, constituyéndose en un presunto detrimento patrimonial.
3.2. ACTUACIONES ADMINSTRATIVAS:
La denuncia fue radicada en la Contraloría Distrital el 28-10-2020, con número interno de denuncia D-084-2020. Para lo cual, se solicitó información pertinente, mediante las siguientes actuaciones:





- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a establecimiento Publico Ambiental EPA, mediante oficio PC085 30/03/2021.
- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a establecimiento Publico Ambiental EPA, mediante oficio PC183 23/04/2021.

3.3. RESPUESTA – CONCEPTO. SOLUCIÓN JURIDICA:

- De conformidad con los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, la ley 42 de 1993, la ley 610 de 2000 y demás normas que rigen el Control Fiscal, La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Coordinación de Control Fiscal Participativo, recepcionó la denuncia D-084 de 2020, la cual tuvo por objeto evaluar Presunto detrimento en el Establecimiento Publico Ambiental EPA, por pago del saldo restante al contrato No. 430 de 2019 con la Fundación ALINAHO en el año 2020.
- La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos del Control Fiscal Participativo, prescritos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, compatibles con las de general aceptación y en armonía con la Ley 1755 de 2015, Ley 610 de 2000, Decreto 403 de 2020; por tanto, requirió acorde con ellas, evaluación de la documentación aportada por la entidad en fiscalización.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN:

Esta coordinación procedió a expedir los requerimientos correspondientes al Establecimiento Público Ambiental EPA, mediante oficio PC085 30/03/2021 y PC183 23/04/2021.

Verificada la información aportada por Establecimiento Público Ambiental EPA Cartagena, se tienen las siguientes consideraciones:

1. El Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales es una herramienta de gestión de talento humano que permite establecer las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de las instituciones públicas; así como los requerimientos de conocimiento, experiencia y demás competencias exigidas para el desempeño de estos. Es, igualmente, insumo importante para la ejecución de los procesos de planeación, ingreso, permanencia y desarrollo del talento humano al servicio de las organizaciones públicas.





2. Que, el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales de la planta de personal del EPA Cartagena, compilado mediante Resolución 043 del 28 de enero de 2011, no cumplía con los requerimientos establecidos en los Decretos 785 de 2005, 1038 de 2015 y 815 de 2018 y demás normas vigentes en la materia, siendo imperativo su actualización y ajuste de conformidad con las mismas.
3. El 15 de noviembre de 2019, se suscribió contrato de prestación de servicios No. 430 de 2019 entre Establecimiento Público Ambiental EPA y la Fundación ALINAHO identificada con Nit 900.190.701-3.
4. El contrato tenía como objeto apoyar el fortalecimiento institucional mediante la revisión, ajuste, actualización, y elaboración de manual de funciones y competencias laborales y elaborar manual de contratación y manual de supervisión e interventoría para apoyar el fortalecimiento institucional.
5. Termino de ejecución del contrato fue un mes contados a partir de la firma del acta de inicio, la cual se evidencio con fecha 20 de noviembre de 2019, con fecha de finalización 19 de diciembre de 2020.
6. El valor del contrato fue ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000), pagaderos de la siguiente forma: un pago parcial del 40% del valor total del contrato una vez cumplido un 30% de la ejecución del contrato, y un pago final del 60% al momento de la entrega de los manuales y su respectiva recibido a satisfacción,
7. Los pagos se realizaron de la siguiente forma:

FECHA	VALOR	COMPROBANTE EGRESO
10-12-2019	\$48.000.000	02-24796.
07-05-2020	\$72.000.000	02-25495

8. Dentro de los estudios previos para la contratación encontramos en la descripción de la necesidad que indican que la entidad requiere contratar con contratista idóneo para realizar el proceso de ajuste, actualización y elaboración de manuales debido a que la entidad no posee personal de planta que pueda hacerlos.
9. Como se evidencia en el informe final de fecha 12 de diciembre y acta de liquidación de fecha 19 de diciembre la Fundación ALINAHO, hizo la entrega del





manual de contratación e interventoría, y manual de funciones por competencias el cual fue recibido a satisfacción por la supervisora del contrato.

10. Mediante resolución 0680 del 27 de diciembre de 2019, expedida por el director General del Epa Cartagena, decidió lo siguiente en su artículo 1). “ajústese en el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos que confirman la planta de personal del EPA Cartagena fijada (sic) por la Resolución 043 de enero 28 de 2011. En el Manual de Funciones queda incorporado el anexo 1 del presente acto administrativo, en lo que respecta a las competencias laborales generales comunes, comportamentales y funcionales para los diferentes empleos a los que se refiere el presente manual específico de funciones laborales”
11. Mediante la resolución N°105 del 18 de mayo del 2020 se informa que El establecimiento público ambiental Epa Cartagena, se encuentra coordinando con la Comisión Nacional del servicio Civil CNSC, la realización de un concurso de mérito, en aplicación del principio de carrera administrativa previsto en el artículo 125 superior, con el fin de proveer vacantes definitivas que se encuentran en los cargo de carrera administrativas de la planta de personal de la entidad.
12. La CNSC al revisar los manuales específicos de funcione y de competencia laborales adoptado por la entidad a través de las resoluciones anteriores y al respecto mediante oficio 20202240388961 del 7 de mayo de 2020, solicito que se ajustaran de forma urgente algunas inconsistencias contenidas en el referido manual, con el fin de estructurar la respectiva oferta pública de empleos de carrera OPEC, conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo a las observaciones realizadas para tal fin.
13. Mediante la resolución N°105 del 18 de mayo del 2020 el Director General del EPA revoca la resolución 0680 del 27 de diciembre de 2019, teniendo en cuenta las inconsistencias halladas por la CNSC, lo que de inmediato trae como consecuencia que el manual anterior quedaría sin efecto, y el producto entregado no podía ser usado por la entidad.
14. Mediante la misma resolución N°105 del 18 de mayo del 2020 integra un comité técnico especializado e interdisciplinario que asesore la dirección General en la elaboración de un nuevo manual específico de funciones y competencias de la plata del personal del Epa Cartagena, que se ajuste a las disposiciones actuales y vigentes sobre dicha materia.





15. El comité estaría conformado por los siguientes miembros: subdirectora administrativa y financiera del Epa, Jefe asesora jurídica del Epa, Jefe oficina asesora planeación del Epa, Jefe oficina asesora control interno del Epa, personal profesional especializado, profesionales, personal de nivel técnico, personal de nivel asistencial, personal del sindicato SINTRAMUNICIPAL, y representantes de los empleados ante la comisión de persona los cuales tendrán como funciones: Brindar la asesoría técnica necesaria al Director General del EPA Cartagena para la modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias de la entidad, en los términos requeridos por la CNSC, y con observancia de la normatividad vigente en la materia. 2. Organizar las reuniones requeridas para brindar el apoyo en la elaboración de una propuesta de modificación del Manual de funciones y competencias de la entidad y dejar constancia de las mismas durante un plazo de sesenta (60) días 3. Entregar al Director del EPA en el plazo señalado la propuesta de modificaciones al Manual de Funciones y competencias de la entidad.

16. El 14 de Julio de 2020, se expide la resolución 0155 en la cual revoca parcialmente la resolución n° 105 del 18 de mayo de 2020

“Que, en virtud de lo anterior, mediante Resolución No. 105 de 18 de mayo de 2020, el EPA Cartagena revocó la Resolución 0680 del 27 de diciembre de 2019, e integró un Comité Especial Interdisciplinario, para asesorar a la Dirección General en la modificación del manual específico de funciones y competencias de la planta de personal de la entidad, que se ajuste a las disposiciones actuales y vigentes sobre dicha materia, en consonancia con el artículo 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011. Que, el Comité Especial, integrado a través de la Resolución 105 de 18 de mayo de 2020, realizó un estudio comparativo de las Resoluciones 043 de 2011 y 680 de 2019, mediante las cuales se compiló y modificó, respectivamente, el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la entidad, determinando que, los ajustes requeridos por la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante oficio 20202240388961 del 7 de mayo de 2020, debían realizarse sobre el MEFCL modificado por la Resolución 0680 de 27 de diciembre de 2019, pues con su expedición se procuró la actualización y adecuación de dicho manual, a la normatividad vigente, teniendo en cuenta que el actual fue expedido hace más de nueve (9) años.

17. Conforme a lo anterior, dicho Comité, concluyó que, no era imperativo revocar la Resolución 680 de 2019, para acoger las observaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues estas, únicamente recaen sobre los requisitos de formación académica, experiencia y competencias comportamentales, en tanto, que, lo concerniente a la identificación y ubicación del empleo, y el contenido





funcional, que comprende el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo, se encuentra conforme a la normatividad vigente en la materia. Que al revocar la Resolución 0680 del 27 de diciembre de 2019, por medio de la cual, se ajustó el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal del ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA, recobró plena vigencia la Resolución 043 de enero 28 de 2011, pues se dejó sin efectos las modificaciones introducidas por el acto administrativo revocado. Que, al encontrarse vigente el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales adoptado por la Resolución 043 de enero 28 de 2011, el EPA Cartagena, estaría infringiendo la normatividad superior, especialmente, el Artículo 122 de la Constitución Política, Decreto 785 de 2005, Decreto 1038 de 2015 y Decreto 815 de 2018, por cuanto, los requisitos atinentes a identificación y ubicación de los empleos, el contenido funcional, los conocimientos básicos o esenciales y los requisitos de formación académica y de experiencia, descritos en el mismo, no están armonizados y ajustados a las mencionadas normas, en razón de su antigüedad.

Se recibió informe y documentos soportes para controvertir el hallazgo fiscal por \$120.000.000.00 correspondientes al contrato No. 430-2019 donde explica lo siguiente:

“Con el ánimo de brindar la mayor información posible, y se me respete el derecho al debido proceso, muy respetuosamente me permito brindar el presente informe:

1. Sea lo primero poner de presente que ejercí como Director del EPA CARTAGENA, desde el 18 de mayo de 2018 hasta el 13 de enero de 2.020.
2. En efecto, para la fecha de los hechos, era clara la necesidad de ajuste, revisión, actualización y elaboración del manual de funciones y competencias laborales, además atendiendo las observaciones que al respecto realizó la Contraloría Distrital de Cartagena en la auditoría practicada en la vigencia 2019; VER INFORME PAGINA WEB DE LA CONTRALORÍA DISTRITAL DEL CARTAGENA, necesidad que quedó explicada de manera detallada en los estudios y documentos previos del contrato No. 430-2019 celebrado entre el EPA CARTAGENA y ALINAHO, el cual, fue elaborado y suscrito por quien entonces fungía como Subdirectora Administrativa y Financiera del EPA CARTAGENA.
3. En dichos estudios previos, se estableció la necesidad que se buscaba satisfacer y la modalidad de selección de contratista, que resultó ser la prevista en el art. 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, igualmente se definió el objeto y el alcance del mismo, aspectos que se encuentran detallados en la descripción del





objeto, las características y cantidades y especificaciones técnicas mínimas de obligatorio cumplimiento y de los productos que debían ser entregados por el contratista para dar cumplimiento a sus obligaciones y al objeto del contrato.

4. De este modo, se tiene entonces que la necesidad que se pretendía satisfacer con el contrato No. 430 de 2.019 celebrado entre el EPA CARTAGENA y ALINHO, no era solamente la elaboración, revisión o ajuste del manual específico de funciones y competencias laborales de la entidad, sino también del manual de contratación y del manual de supervisión e interventoría de la entidad, y así quedó previsto en el objeto contractual cuando en la cláusula segunda del mismo se acordó entre las partes lo siguiente: **“CLÁUSULA SEGUNDA: OBJETO. Prestación de Servicios de apoyo a la gestión para apoyar el Proyecto Fortalecimiento Institucional consistente en la *revisión, ajuste y actualización del manual de funciones y competencias laborales y elaborar el manual de contratación y manual de supervisión e interventoría del EPA*”.**
5. La complejidad del objeto a contratar, que buscaba precisamente la revisión, ajuste y actualización de los manuales de funciones y competencias laborales, contratación y de supervisión e interventoría de la Entidad, indicaba la procedencia de la contratación con un tercero idóneo atendiendo la inexistencia de personal de planta que pudiera desarrollarlo, y atendiendo a los conocimientos especiales que se requieren, tal y como se establece en el art. 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, norma según la cual:

*“Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión **con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate.** En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.*

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas





naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.”

6. Por su parte, vale la pena rescatar que de acuerdo a lo establecido en el art. 15 de la Ley 909 de 2.004 dispone que:

ARTÍCULO 15. LAS UNIDADES DE PERSONAL DE LAS ENTIDADES.

1. Las unidades de personal o quienes hagan sus veces, de los organismos y entidades a quienes se les aplica la presente ley, son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la administración pública.

2. Serán funciones específicas de estas unidades de personal, las siguientes:

- a) Elaborar los planes estratégicos de recursos humanos;*
- b) Elaborar el plan anual de vacantes y remitirlo al Departamento Administrativo de la Función Pública, información que será utilizada para la planeación del recurso humano y la formulación de políticas;*
- c) **Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos, de conformidad con las normas vigentes, para lo cual podrán contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas o profesionales en administración pública;***

Quiere decir lo anterior, que en el proceso de contratación de ALINHO se cumplió con la normatividad vigente, de suerte de que es facultativo de la entidad estatal y de las unidades de personal de dichas entidades, contar con la asesoría del DAFP, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas, o profesionales en la administración pública.

7. Esa amplia gama de posibilidades implica que la entidad estatal no se encuentra amarrada o atada a realizar los ajustes o revisión de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales con el personal de planta, o con el DAFP, o con entidad alguna en específico, sino que incluso puede apoyarse en profesionales en la administración pública o en firmas especializada, o persona natural y jurídica con la respectiva idoneidad, para efectos de contratar con ellos un objeto como el que en estos momentos nos ocupa, y fundamento de tales





afirmaciones es el contenido mismo del literal c) del numeral 2 del art. 15 de la Ley 909 de 2.004.

8. Durante la etapa de revisión, tal y como se observa en los informes presentados por ALINAHO, el personal de planta hizo parte activa en el levantamiento de la información necesaria para los procesos de revisión, ajuste y/o actualización correspondiente, de manera que se pudiera entender y llevar a escrito las dinámicas propias de la entidad en materia de supervisión e interventoría, así como aquellas que son propias de las funciones del personal de planta.
9. Dicha participación activa del personal de planta no puede entenderse de manera errada como si no hubiera sido necesaria contratar a un tercero, todo lo contrario, pues el diálogo continuo con el personal de planta para efectos de levantamiento de la información necesaria para llevar a cabo los procesos de modificación, actualización o ajuste de los respectivos, siendo además la participación del personal de planta de la entidad parte del sistema de socialización del proyecto de ajuste que en ese momento se ponía en marcha.
10. De hecho, dichas actividades encuentran sustento en las obligaciones contractuales adquiridas por ALINAHO para el adecuado cumplimiento del objeto contractual. En efecto, en la CLÁUSULA CUARTA del contrato No. 430-2019 se acordó como obligaciones del contratista las siguientes:

CUARTA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. Obligaciones específicas:

1. **Recolectar información primaria con los responsables de procesos y de las actividades para actualizar el Manual de Funciones y Competencias laborales del EPA.**
2. **Participar y apoyar activamente en las mesas de trabajo con el personal que sea designado por el EPA**
3. Documentar el proceso conforme a los instrumentos establecidos para tal fin.
4. Proyectar los documentos necesarios para actualizar Manual de Funciones y competencias laborales del EPA y la elaboración del manual de contratación y manual de supervisión e interventoría del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA.
5. **Socializar del manual de funciones y competencias laborales al Personal del EPA.**
6. **Socializar el manual de contratación y manual de supervisión e interventoría del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA**





7. Las demás que sean asignadas por el supervisor del contrato y que guarden relación con el objeto del contrato.

8. ENTREGABLES. Para la ejecución del contrato EL CONTRATISTA debe realizar los entregables enunciados en el numeral 2.3 del estudio previo, para lo cual debe elaborar un informe escrito para cada una de las actividades relacionadas con el alcance del objeto.

(Negrillas Nuestras)

11. Se insiste entonces que el desarrollo mismo de la ejecución contractual con la integración y/o intervención del personal de planta en el escenario del levantamiento de la información, concordante con lo establecido en el numeral 1 de la cláusula cuarta del contrato 430-2019, no puede entenderse como si la entidad contara con el personal idóneo y suficiente para adelantar por sí misma una obligación y un deber legal, que además había sido puesto de presente un hallazgo administrativo sin incidencia enrostrado por la Comisión Auditora, por encontrarse el Manual de Funciones del EPA desactualizado, siendo esta una herramienta de gestión de talento humano que permite establecer las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta del EPA, lo que representa una necesidad de corregir dicha debilidad administrativa contratando la actualización y ajuste de los perfiles de los empleos del EPA y armonizarlos con la gerencia pública moderna en los ámbitos de la innovación, desarrollo y tecnologías de la información.

12. De hecho, tal y como se evidencia en el Oficio **EPA-OFI-004428-2020 del 24 de noviembre de 2.020** suscrito por la Jefe de Control Interno del EPA CARTAGENA, la Contraloría Distrital de Cartagena quien ejerce el control fiscal sobre el ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA, realizó auditoría regular con enfoque integral de la vigencia fiscal 2019, mediante la cual incluyó dentro de la muestra contractual, el contrato que en este momento nos ocupa, y no se encontró por parte de dicho ente de control, ninguna anomalía o hallazgo con alcance de ningún tipo. **(Ver auditoría realizada por la Contraloría Distrital).**

13. Dicho lo anterior, se tiene entonces que para el caso que nos ocupa, el EPA CARTAGENA, en el proceso de contratación para la REVISIÓN, AJUSTE Y ACTUALIZACIÓN DEL MANUAL DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES (sin mencionar los demás manuales), contó con la asesoría del DAFP y se contrató una firma especializada con la experiencia en la elaboración de manuales de funciones de entidades públicas, como se puede evidenciar en el RUP como lo es la FUNDACIÓN ALINAHO y que dicho sea de paso, **firmó el**





02 de mayo de 2.017 el contrato No. 102 de 2017 con la PERSONERÍA DISTRITAL DE CARTAGENA cuyo objeto era: *“La prestación de servicios profesionales para el análisis de información institucional y proyección de los siguientes Manuales de procedimientos así: 1. MANUAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL MECI; 2. MANUAL DE AUDITORIA INTERNA; 3. MANUALES DE PROCEDIMIENTOS MISIONALES; 4. MANUAL DE PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO Y CONTROL DE INVENTARIOS; 5. MANUAL PARA EL MANEJO Y CONTROL DE CAJA MENOR; 6. MANUAL DE EDUCACION EN DERECHOS HUMANOS DIRIGIDO A LA POBLACION ESTUDIANTIL; 7. MANUAL DE GESTIÓN DOCUMENTAL; 8. MANUAL PARA LA PROTECCION DE INFANCIA, ADOLESCENCIA, MUJER, ADULTO MAYOR, FAMILIA Y PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD; 9. MANUAL DE TRÁMITES Y SERVICIOS DE LA PERSONERIA DISTRITAL y 10. MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA ALTA DIRECCIÓN DE LA PERSONERIA DISTRITAL; para la Personería Distrital de Cartagena. En cumplimiento a lo estipulado en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, en el literal d) del artículo 9 y artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, en el Decreto 1081 de 2015 y demás normas que modifiquen o complementen”.*

14. Ahora bien, concluida la etapa de ejecución del contrato, y recibidas a satisfacción los productos, como Director del EPA CARTAGENA para el momento de los hechos, procedí a expedir la Resolución No. 0680 del 27 de diciembre de 2.019, por la cual se ajusta el Manual Especifico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal del EPA, quedando incorporado en el Manual de Funciones, el anexo 1 de dicho acto administrativo y que apporto como prueba al presente escrito.

15. El señor JAVIER MOUTHON BELLO, en su condición de nuevo director del EPA CARTAGENA desde febrero de 2020, sin elementos de juicio y sin ninguna justificación expidió la Resolución No. 105 del 18 de mayo de 2.020 por la cual se ordenó REVOCAR la resolución No. 0680 del 27 de diciembre de 2.019, aduciendo como fundamento de dicha decisión, que la CNSC procedió a revisar el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales de la entidad adoptado a través de la Resolución anteriormente referida, y que al respecto, mediante oficio 20202240388961 del 7 de mayo de 2.020 solicitó que se ajustara de forma urgente algunas inconsistencias contenidas en el referido manual, con el fin de estructurar la respectiva oferta pública de empleos de carrera (OPEC) conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las observaciones realizadas.





16. Sin embargo, atendiendo a lo manifestado por la CNSC en el oficio anteriormente citado, esto es el 20202240388961 del 7 de mayo de 2.020, no era procedente la Revocatoria de la Resolución No. 0680 del 27 de diciembre de 2.019.
17. En la misma resolución, el señor JAVIER MOUTHON BELLO en su condición de DIRECTOR DEL EPA CARTAGENA procedió a integrar un comité especial con los miembros señalados en dicha resolución, y que tenía como funciones especiales, brindar asesoría técnica necesaria al director general del EPA CARTAGENA para la modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la entidad, entre otras, y además, en el artículo cuarto de la mencionada Resolución No. 105 del 18 de mayo de 2.020 se ordenó “solicitar asesoría técnica a la CNSC o a la entidad que resulte competente, en los términos indicados en las consideraciones del acto administrativo mencionado”.
18. Seguidamente, el mismo señor JAVIER MOUTHON BELLO, procedió a revocar la Resolución No. 105 del 18 de mayo de 2.020 mediante la Resolución No. 155 del 14 de julio de 2.020, en cuya parte considerativa se expone textualmente lo siguiente:

Que, el Comité Especial, integrado a través de la Resolución 105 de 18 de mayo de 2020, realizó un estudio comparativo de las Resoluciones 043 de 2011 y 680 de 2019, mediante las cuales se compiló y modificó, respectivamente, el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la entidad, determinando que, los ajustes requeridos por la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante oficio 20202240388961 del 7 de mayo de 2020, debían realizarse sobre el MEFCL modificado por la Resolución 0680 de 27 de diciembre de 2019, pues con su expedición se procuró la actualización y adecuación de dicho manual, a la normatividad vigente, teniendo en cuenta que el actual fue expedido hace más de nueve (9) años.

*Que, conforme a lo anterior, dicho Comité, concluyó que, no era imperativo revocar la Resolución 680 de 2019, para acoger las observaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, **pues estas, únicamente recaen sobre los requisitos de formación académica, experiencia y competencias comportamentales, en tanto, que, lo concerniente a la identificación y ubicación del empleo, y el contenido funcional, que comprende el propósito***





y la descripción de funciones esenciales del empleo, se encuentra conforme a la normatividad vigente en la materia.

En la Resolución No. 155 de 2020, que revocó la 105 del 18 de mayo de ese año, se ordenó REVOCAR el Artículo Primero de la Resolución No. 105 del 18 de mayo de 2020, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo, **dejando vigente en su totalidad la Resolución No. 0680 del 27 de diciembre de 2.019** expedida por el suscrito, lo que además se evidencia en el Oficio No. EPA-OFI-005106-2020 del 17 de diciembre de 2020 suscrito por el señor Javier Mouthon Bello.

19. Seguidamente, mediante la Resolución No. 118 de 2021, el EPA CARTAGENA realizó los ajustes correspondientes y solicitados por la CNSC, entre los cuales, luego de un ejercicio comparativo, se evidencia que tales ajustes se suscribieron a lo manifestado por la CNSC, esto es, sobre los requisitos de formación académica, experiencia y competencias comportamentales, en tanto, que, lo concerniente a la identificación y ubicación del empleo, y el contenido funcional, que comprende el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo, se encuentra conforme a la normatividad vigente en la materia.

20. Como conclusión de lo anterior, es posible afirmar que en el caso concreto no existe detrimento patrimonial alguno, o daño patrimonial al Estado, ni tampoco daño, pérdida o deterioro de bienes, o lo que es lo mismo, que el hecho o los hechos materia de investigación, no son constitutivos de daño patrimonial al Estado.

I. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamentos de derecho, los siguientes:

Constitución Política, artículos 1, 2, 23 y 209.

Ley 617 del 2.000, artículos 3, 4, 5, 6, 16 y 47.

Ley 909 de 2.004 art. 15.

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.9.

II. RAZONES ESPÉCIFICAS DE PROCEDENCIA DEL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE

Como quiera que en el caso concreto se solicita como petición especial la terminación y archivo del expediente, a partir de los hechos que sirven de fundamento al presente





informe y que se exponen en el capítulo anterior, a continuación muy respetuosamente me permito enunciar las razones de derecho por las cuales resulta procedente la terminación y archivo del expediente en el caso concreto, orden que debe cobijar al suscrito, así:

- a. De conformidad con lo establecido en el art. 3° de la Ley 610 de agosto 15 del 2.000, para los efectos de la Ley de procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías, “se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Con la elaboración de los estudios y documentos previos, así como con la celebración del Contrato No. 430-2019 suscrito entre el EPA CARTAGENA y la FUNDACIÓN ALINAHÓ cuyo objeto y valor ya es conocido, se cumplieron el conjunto de actividades económicas y jurídicas correspondientes para la adecuada planeación, gasto e inversión de los recursos públicos, los cuales culminaron con la adopción de los ajustes al Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, así como del Manual de Contratación, y del Manual de Supervisión e Interventoría de la Entidad, todo ello encaminado al mejoramiento del servicio y a una mayor garantía de los principios orientadores de la contratación con la administración pública y del desarrollo del sistema normativo del empleo público, todo ello con especial apego a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad y transparencia entre otros que regulan y orientan la gestión fiscal en Colombia.

- b. Ahora bien, conforme a lo establecido en el art. 4 de la Ley 617 de 2.000, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, por lo que elemento propio de la responsabilidad es justamente el daño patrimonial al Estado.





- c. La ausencia de daño patrimonial al Estado, conforme a lo establecido en el art. 5°, 6° y 16 de la Ley 617 de 2.000, implica la cesación de la acción fiscal de suerte que **“en cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente** cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, **cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal**, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.”

De hecho, atendiendo a lo previsto en el art. 6 de la Ley 617 “ Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”

- d. La Sala de Descongestión de la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del 22 de febrero de 2.018 expediente 08001-23-31-000-2010-00612-01, señaló que para la configuración de la responsabilidad fiscal es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial al Estado.

En dicha providencia, el Consejo de Estado dijo que...

*[P]ara que pueda proferirse decisión (...) responsabilidad fiscal es menester que en el procedimiento concurren tres características: (i) **Un elemento objetivo consistente en que exista prueba que acredite con certeza, de un lado la existencia del daño al patrimonio público, y, de otro, su cuantificación.** (ii) Un elemento subjetivo que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa. (iii) Un elemento de relación de causalidad, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal. [...]*





e. En el caso concreto, como se dijo, en los estudios previos, se estableció la necesidad que se buscaba satisfacer y la modalidad de selección de contratista, que resultó ser la prevista en el art. 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, definiéndose de esa forma el objeto a contratar y las obligaciones del contratista, de suerte que la complejidad del objeto a contratar, que buscaba precisamente la *“revisión, ajuste y actualización de los manuales de funciones y competencias laborales, contratación y de supervisión e interventoría de la Entidad”*, indicaba la procedencia de la contratación con un tercero idóneo atendiendo a la inexistencia de personal de planta que pudiera desarrollarlo, y atendiendo a los conocimientos especiales que se requieren, tal y como se establece en el art. 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, aspectos estos de la contratación que además encuentran fundamentos en el literal C del numeral 2 del art. 15 de la Ley 909 de 2004, norma según la cual, tal y como se explicó antes, para la elaboración de los proyectos de plantas de personal así como de los manuales de funciones, de conformidad con las normas vigentes, las entidades pueden contar con la asesoría del DAFP, universidades, o de firmas especializadas, siendo que en este caso se contó con la asesoría de una firma especializada como lo es la FUNDACIÓN ALINAHO.

f. Como quiera que queda perfectamente comprobado que la normatividad vigente establece a favor de la entidad estatal una amplia gama de posibilidades para que haga uso de ellas en procura de la proyección, ajuste, modificación o actualización de los Manuales de Funciones, le corresponde a la entidad estatal hacer uso de la más adecuada y acertada atendiendo a la necesidad que se pretende satisfacer. En el caso concreto, el objeto del contrato 430 de 2019, no se limitaba a la actualización y/o ajuste al Manual de Funciones y Competencias Laborales, sino que además traía consigo obligaciones concretas frente a la revisión, modificación, ajuste y actualización de los manuales de contratación, supervisión e interventoría de la Entidad.

Dicho sea de paso, que la intervención y ajustes solicitados por la CNSC solo hacen referencia a los componentes anteriormente explicados del Manual de Funciones, pero nada se dice al respecto de los manuales de contratación, supervisión e interventoría.

Una misma forma de análisis recae sobre las funciones y alcances del comité especial creado por el entonces Director General del EPA CARTAGENA señor JAVIER MOUTHON BELLO, pues dicho comité, solo tiene el alcance de





asesorar en materia de estructuración del Manual de Funciones, para hacer los ajustes solicitados por la CNSC, en los términos anteriormente explicados.

- g. Por otra parte, como Director General del EPA CARTAGENA hice lo correspondiente y lo que los principios orientadores de la gestión fiscal me exigía y fue expedir la Resolución No. 0680 del 27 de diciembre de 2.019, por la cual se ajusta el Manual Especifico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos que conforman la planta de personal del EPA, quedando incorporado en el Manual de Funciones el anexo 1 de dicho acto administrativo, resultado de la ejecución del contrato 430-2019, y si bien, dicha resolución fue revocada por el señor JAVIER MOUTHON BELLO en su condición de Director del EPA mediante la Resolución No. 105 del 18 de mayo de 2020, esta última también fue revocada por el mismo funcionario mediante Resolución No. 155 de 2020, **dejando vigente en su totalidad la Resolución No. 0680 del 27 de diciembre de 2.019** expedida por el suscrito, lo que además se evidencia en el Oficio No. EPA-OFI-005106-2020 del 17 de diciembre de 2020 suscrito por el señor Javier Mouthon Bello.
- h. Tales hechos, debidamente comprobados conforme a los documentos anexos como pruebas, demuestran la inexistencia de detrimento patrimonial o de daño patrimonial al Estado, una completa ausencia de dolo o culpa grave como elementos subjetivos de la responsabilidad fiscal, y una gestión fiscal efectuada conforme a las reglas y principios de la función pública, y en especial de aquellos señalados en los artículos 2° y 3° de la Ley 617 de 2.000, en especial los de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.
- i. Sumado a lo anterior, el art. 47 de la Ley 617 dispone que “habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma”.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, en el caso concreto resulta procedente el auto de archivo por cuanto los hechos que en este momento nos ocupa no son constitutivos de detrimento patrimonial al tenor de lo dispuesto en lo establecido





en los artículos 16 y 47 de la Ley 617 del 2.000, por lo que muy respetuosamente solicito que se acceda a la petición de terminación y archivo elevada en el presente escrito.

III. PRUEBAS

Muy respetuosamente solicito que se tenga como pruebas, las siguientes:

1. Copia de mi cedula de ciudadanía.
2. Copia de la resolución de nombramiento como Director del ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA.
3. Copia de mi Acta de Posesión como Director del ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA.
4. Copia de la resolución de desvinculación como DIRECTOR GENERAL del ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA –EPA CARTAGENA-.
5. Copia de los estudios y documentos previos del contrato No. 430-2019 celebrado entre el EPA CARTAGENA y la FUNDACIÓN ALINAHO.
6. Copia del Contrato No. 430-2019 celebrado entre el EPA CARTAGENA y la FUNDACIÓN ALINAHO.
7. Copia del acta de entrega y recibo a satisfacción suscrita por la supervisora del contrato No. 430-2019.
8. Copia del Acta de Liquidación del Contrato No. 430-2019.
9. Copia de la Resolución No. 0680 del 27 de diciembre de 2.019.
10. Copia del Anexo 1 de la Resolución No. 0680 del 27 de diciembre de 2019.
11. Copia de la Resolución No. 105 del 18 de mayo de 2020, por la cual se revoca la resolución No. 0680 de 2019.
12. Copia de la Resolución No. 0155 del 14 de julio de 2020 por medio de la cual se revoca la Resolución No 105 del 18 de mayo de 2020.
13. Copia del Oficio 20202240388961 del 7 de mayo de 2020 expedida por la CNSC.
14. Copia del Oficio No. EPA-OFI-004428-2020 del 24 de noviembre de 2020 suscrita por el entonces director del EPA CARTAGENA.
15. Copia del Oficio EPA-OFI-005106-2020 del 17 de diciembre de 2020 suscrita por el entonces director del EPA CARTAGENA.
16. Copia de la Resolución No. 118 del 2021 expedida por el entonces director del EPA CARTAGENA.
17. Copia de las observaciones realizadas por la Contraloría Distrital de Cartagena en la auditoría practicada en la vigencia 2019.





IV. ANEXOS

Adjunto como anexos al presente escrito, los documentos enunciados en el capítulo de pruebas”.

3.4 CONCLUSIONES

Una vez verificada la información aportada a esta Coordinación se pudo evidenciar que es claro para esta Contraloría, la necesidad de revisión, ajuste, actualización y elaboración del Manual de Contratación, Manual Específico de funciones y competencias laborales, y Manual de Supervisión de acuerdo a la normatividad vigente. En los estudios previos de fecha de octubre de 2019 se justifica la necesidad del servicio de contratar un tercero idóneo para la elaboración de los manuales debido a que la entidad no contaba con personal de planta que pueda desarrollarlo.

Para lo cual, se conformó mediante resolución 105 del 18 de mayo de 2020 comité técnico de personal de planta, con los responsables de los procesos para trabajar los ajustes necesarios a los manuales en mención, de la mano con el contratista, donde de acuerdo a los informes presentados por el mismo, se evidencia un equipo de trabajo profesional y especializado asignado a este proceso y también la idoneidad del contratista.

Se verificó en los documentos soportes aportados a esta Contraloría mediante oficio de fecha 3 de mayo de 2021, que se elaboró los estudios y documentos previos, así como con la celebración del Contrato No. 430-2019 suscrito entre el EPA CARTAGENA y la FUNDACIÓN ALINAHÓ y se cumplieron el conjunto de actividades económicas y jurídicas correspondientes para la adecuada planeación, gasto e inversión de los recursos públicos, los cuales culminaron con la adopción de los ajustes al Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, así como del Manual de Contratación, y del Manual de Supervisión e Interventoría de la Entidad. Para lo cual, se desvirtúa el presunto hallazgo fiscal por valor de \$120.000.000 por la inversión antieconómica por el contrato No430 de 2019. establecida por esta coordinación en el informe de respuesta de la denuncia fechado el día 27 de abril de 2021.





CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

CONTROL FISCAL AUTÓNOMO Y COMPROMETIDO CON LA CIUDADANÍA

No obstante, mediante Resolución No105 del 18 de mayo de 2020, el director general del Epa revoca la resolución N0 0680 de 27 diciembre de 2019, por supuestas inconsistencias expuestas por la CNSC, lo que deja sin efecto, los manuales para luego revocar la anterior resolución mediante la resolución 0155 del 14 de julio de 2020, para por ultimo mediante resolución No 118 de febrero de 2021 ajustar e implementar el Manual Específico de funciones, requisitos y competencias laborales en los empleos que integran la planta de cargos del establecimiento público ambiental de Cartagena. Lo que generó preocupación en los empleados del EPA, por la inestabilidad legal y funcional. Dicho lo anterior, se procede a trasladar el informe preliminar a la Procuraduría Provincial de Cartagena a fin que determine si en el presente asunto existe o se ha configurado presuntas faltas disciplinarias por parte de los funcionarios involucrados en la situación antes descrita por una falta de planeación.

	REVISIÓN	APROBACIÓN
NOMBRE: CRISTINA MENDOZA BUELVAS		
CARGO: Coordinadora Control Fiscal Participativo		
FIRMA: 		
ELABORACIÓN:		
NOMBRE: MARIA LEONOR HERNANDEZ		
CARGO: Asesor Externo – Administradora		
FIRMA: 		

