



**CONTRALORÍA DISTRITAL**  
DE CARTAGENA DE INDIAS



**INFORME PRELIMINAR DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL  
CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD REGULAR**

**EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A.  
EDURBE S.A.  
VIGENCIA 2011**

**CARTAGENA DE INDIAS D.T. y C.  
Enero de 2013**

*Pie de la Popa, Calle 30 No 18 A 226 Tels.: 6560977-6560969*

*[www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

***“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”***



**CONTRALORÍA DISTRITAL**  
DE CARTAGENA DE INDIAS



**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD REGULAR**

**EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A.  
EDURBE S.A.  
VIGENCIA 2011**

Contralor Distrital de Cartagena **MARIO ANDRES FELIS MONSALVE**

Director Técnico Auditoría Fiscal **FERNANDO DAVID NIÑO MENODZA**

Responsable de la Entidad **RAMON EXPOSITO VELEZ**

Coordinador del Sector **WILLIAM RODRÍGUEZ GARCÍA**

Equipo de Auditoría **JOSE ANTONIO MADERO MORELO (Líder)  
FERNANDO GUTIERREZ POMBO  
CARLOS JULIO MILANO FONTALVO  
ENRIQUE MARRUGO RINCON  
JULIA RAMONA PALACION PEREA**



## Tabla de Contenido

	pág.
<b>1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO</b>	<b>4</b>
<b>2. DICTAMEN INTEGRAL</b>	<b>7</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>14</b>
3.1. Evaluación de la Gestión	15
3.1.1 Evaluación de la Gestión Misional	15
3.1.1.1. Adecuación Misional.	15
3.1.1.2. Cumplimiento de metas Plan de Desarrollo y/o plan de acción	19
3.1.1.3. Evaluación de Indicadores de Gestión.	21
3.1.1.4 Calificación de la Gestión Misional.	25
3.1.2. Evaluación de la Gestión Contractual	26
3.1.2.1. Cumplimiento de las obligaciones con el SICE	26
3.1.2.2. Cumplimiento principios y procedimientos en la contratación	27
3.1.2.3. Cumplimiento de la ejecución contractual	29
3.1.2.4. Liquidación de contratos.	29
3.1.2.5. Labores de Interventoría y supervisión.	30
3.1.2.6. Calificación de la Gestión Contractual	30
3.1.3. Evaluación de la Gestión Presupuestal y Financiera	31
3.1.3.1. Programación y aprobación	31
3.1.3.2. Cumplimiento normativo	31
3.1.3.4. Cumplimiento de la ejecución de gastos	32
3.1.3.5. Calidad en los registros y la información presupuestal	32
3.1.3.6. Calificación de la Gestión Presupuestal y Financiera	32
3.1.4. Evaluación de la Gestión del Talento Humano	33
3.1.4.1. Cumplimiento normativo	34
3.1.4.2. Gestión para Desarrollar las Competencias del Talento Humano	35
3.1.4.3. Contratación de prestación de servicios personales	35
3.1.4.4. Calificación de la Gestión del Talento Humano	36
3.1.5. Cumplimiento del Plan de Mejoramiento.	36
3.1.6. Evaluación del Sistema de Control Interno	48
3.1.7. Calificación consolidada de la gestión y los resultados.	49
<b>4. LÍNEAS DE AUDITORIA</b>	<b>50</b>
4.1. Contratación	50
4.2. Presupuestal, contable y financiera.	71
4.2.1. Presupuesto de Ingresos	71
4.2.2. Presupuesto de Gastos	72
4.2.3. Contable y Financiera	73
4.2.3.1 Estados Contables	73
4.3. Gestión.	80



4.4. Análisis de la Información Reportada en la Cuenta Fiscal	86
4.5. Evaluación y calificación del Sistema de Control Interno.	91
4.6. Componente Ambiental.	93
4.7. Seguimiento al Plan de Mejoramiento.	94
4.8. Quejas y Denuncias.	94
5. Dictamen Estados Financieros	98
6. ANEXOS	99
6.1. ESTADOS CONTABLES	100
6.2. MATRIZ DE HALLAZGOS	101
6.3. REGISTRO FOTOGRÁFICO	102
6.4. MATRIZ PLAN DE MEJORAMIENTO	103



## 1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO

Durante la vigencia del año 2011 EDURBE S.A. celebro 35 convenios interadministrativos con el Distrito de Cartagena de Indias, por intermedio de sus diferentes secretarías y dependencias, por valor de \$28.646.835.799 de los cuales se recibió el 100% de los recursos, sin embargo, de las 99 obras que están inmersas en estos convenios solo alcanzo a terminar en la vigencia audita 44 de ellas lo que evidencia deficiencias en la planeación y en la gestión de la entidad frente a aplicación de los principios de la gestión administrativa, en especial, la eficiencia, economía y la eficacia.

En los convenios celebrados por la entidad en la vigencia auditada, se pactó inicialmente el recibo del 50% del valor total de estos a manera de anticipo, sin embargo, incluso antes de iniciar se efectuaron modificaciones tendientes a obtener el 100% del valor convenido en cada uno de ellos, amparados bajo la supuesta autonomía de la voluntad, pero tornando en inicuo los estudios previos que determinaron inicialmente el pago de anticipo.

Habiendo recibido el 100% de los recursos de los convenios suscritos, se denota que hubo una errónea aplicación del principio de unidad de caja debido a la falta de control específico de los recursos recibidos y que debían destinarse a cada obra de manera concreta, por lo que a la fecha la entidad no cuenta con los recursos disponibles para terminar todas las obras contratadas.

Verificado el informe de gestión del Gerente Saliente de la vigencia auditada y confrontados los estados financieros de la entidad, se detectó que la empresa viene arrastrando una pérdida acumulada del orden de los \$ 13 mil millones de pesos, sin que exista evidencia de acciones específicas, por parte de los órganos de dirección (Asamblea de Accionistas y Junta Directiva) para contrarrestar o subsanar la deficiente gestión de la entidad.

La entidad prolongo de manera irregular el arriendo del denominado muelle Turístico de Manga en cual había obtenido en concesión del entonces denominado Instituto Nacional de Concesiones – INCO y cuyo plazo y termino expiro, y sin que la empresa hubiera obtenido la prórroga de dicho derecho, no obstante mantuvo vigente un contrato de arrendamiento con la Sociedad Portuaria de Cartagena.

La cuenta fiscal rendida por la entidad presenta varias inconsistencias que no dificultaron el análisis del informe de manera integral, lo que genero la solicitud de apertura de proceso administrativo sancionatorio.



En la cuenta fiscal, el formato de contratación tiene reportado la suscripción de 886 contratos por valor de \$ 77.375.008.788 (sin incluir adiciones), de los cuales 270 son de prestación de servicios por un monto equivalente al 48.5% del valor contratado. La planta de personal de la entidad cuenta con 27 funcionarios, de los cuales solo 7 están asignados a la parte misional. Si se tiene en cuenta que además la entidad presenta pérdidas acumuladas, debe concluirse que Edurbe S.A. no cuenta con la estructura organizacional, técnica y financiera acorde con su objeto misional determinado en los estatutos de la empresa, para asumir de manera eficiente y eficaz los compromisos derivado de la suscripción de convenios interadministrativos o cualquier otra fuente de obligaciones que impliquen la ejecución de obras de infraestructura.



Cartagena de Indias, D. T. y C.

Doctor

**RAMON EXPOSITO VELEZ**

Gerente Edurbe S.A.

E. S. D.

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral en modalidad regular al proyecto EDURBE S.A., a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, y la manera con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General Consolidado a 31 de diciembre de 2.011 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social consolidado para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2.011; dichos estados contables consolidados fueron examinados y comparados con los del año inmediatamente anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

La auditoría incluyó la comprobación que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó la implementación del Modelo Estándar de Control Interno y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento suscrito.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por EDURBE S.A. y analizada por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias. La responsabilidad de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en el concepto sobre la gestión fiscal adelantada por la administración de la Entidad en las áreas o procesos auditados, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables consolidados.

El representante legal de EDURBE S.A., rindió la cuenta anual consolidada en la vigencia fiscal del año 2.011 a través del SIA, dentro de los plazos previstos en la Resolución Reglamentaria N° 017 de enero de 2009.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría - (NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental



con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral.

La Auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables consolidados y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Modelo Estándar de Control Interno y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la comisión de auditoría y que pasaran a la Dirección Técnica de Auditoría Fiscal de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias.

### **Alcance de la Auditoría**

La auditoría practicada a la vigencia fiscal del año 2011 tuvo el alcance determinado por el examen a las siguientes Líneas de auditoría:

- Contratación
- Presupuestal, contable y financiera
- Gestión
- Seguimiento Implementación del MECI y SGC
- Revisión y análisis de la cuenta
- Componente Ambiental
- Evaluación del Sistema de Control Interno
- Seguimiento al Plan de Mejoramiento
- Denuncias y Quejas

Del total de 35 convenios suscritos en la vigencia por valor de \$ 28.646.835.800 de los cuales se revisaron 29 convenios por valor de \$ 24.454.666.361 lo que equivale al 85,37% de los convenios, a una muestra de las obras sobre las que versan estos, se practicó vistas técnicas. De acuerdo al número de contratos reportados por la entidad (886) y que ascienden a la suma de \$ 87.820.395.369,<sup>00</sup> se seleccionó una muestra representativa, teniendo en cuenta en primer lugar que los contratos apuntaran al cumplimiento de las metas establecidas en el plan de acción de la entidad, sin perjuicio de las falencias que sobre este tema presenta la cuenta rendida por el sujeto de control, al igual que la contratación celebrada para que la entidad pudiera desarrollar su misión institucional y por último se tuvo en cuenta el monto de cada uno de estos contratos; en este caso un total de ciento doce (112) del suscrito durante esta vigencia y que asciende a la suma de \$ 34.775.646.182,<sup>00</sup> que equivale a un 39,6% del valor contratado.



En el trabajo de auditoría aunque se presentaron limitaciones respecto al plazo de la misma, pues se trata de una entidad de alta complejidad y el equipo auditor se conformaba por tres profesionales universitarios y un auxiliar administrativo, pero del equipo solo contó con el apoyo de un auditor con el perfil técnico para las visitas de campo a las diferentes obras objeto de los convenios que si bien se seleccionó una muestra aleatoria, resultaba indispensable para determinar el alcance y para abarcar todos los temas indicados en el memorando de encargo y desarrollados en este informe.

Además de lo anterior, se tuvo la notificación de control excepcional por parte de la Contraloría General de la República quienes en ejercicio del control prevalente que les otorga la constitución y la ley determinaron que la Contraloría Distrital se abstuviera de adelantar cualquier actuación referente a los convenios suscritos por el sujeto de control en el 2012 y posteriormente complementaron el alcance de dicha restricción a los convenios que tuvieran por objeto intervención sobre vías terciarias.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas e incorporadas en el presente informe, en cuanto a lo que se encontró debidamente soportadas.

### **Concepto sobre la gestión, resultados y cumplimiento de principios que rigen la gestión fiscal.**

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, como resultado de la Auditoría adelantada y en el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal, con fundamento en la evaluación de los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales, conceptúa que la Gestión en las áreas procesos o actividades auditadas es **desfavorable** con una calificación de cincuenta y nueve (59) puntos como consecuencia de la ponderación de los aspectos que se relacionan a continuación:

#### **Gestión Misional**

La valoración a la Gestión Misional de EDURBE S.A. por parte del equipo auditor se efectuó con base a los resultados obtenidos y el grado de cumplimiento de su plan de acción bajo la salvedad que en el análisis de la cuenta fiscal se realizan las observaciones sobre la formulación del plan de acción y otros partes del informe correspondiente a la planeación estratégica de la entidad y que evidencian los vacíos y falencias que sobre este tema tiene la empresa y que se reflejan en la calificación de cada uno de los criterios que integran los componentes a evaluar.



Para la calificación de la gestión misional se procedió a la evaluación de la adecuación misional de la entidad con base en los objetivos contemplados en su plan estratégico, se determinaron las actividades cumplidas por el sujeto de control correspondiente a las funciones misionales definidas en la ley y los estatutos sociales, en concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital adoptados en el plan de acción de la vigencia como objetivos misionales y se realizó la evaluación del cumplimiento de dicho objetivo, con base en la adecuada distribución, asignación y aplicación de los recursos. La evaluación y calificación global de estos conceptos por parte del equipo auditor dio una calificación de cincuenta y siete (57) puntos.

### **Gestión Contractual**

Para la evaluación de la Gestión Contractual de la entidad, se tomó como base la muestra representativa escogida en forma aleatoria por la Comisión Auditora, teniendo en cuenta como criterios de valoración la aplicación de la reglamentación del SECOP<sup>1</sup>, cumplimiento de los principios y procedimientos de la contratación pública vigente, el cumplimiento de la ejecución contractual, la liquidación de contratos suscritos y las labores de supervisión o Interventoría realizadas acordes y dentro de los términos contractuales. Realizada la revisión y verificación de cada uno de los elementos que integran el proceso contractual en sus fases precontractual, contractual y postcontractual, se obtuvo un puntaje de cincuenta y cinco (55) puntos.

### **Gestión Presupuestal y Financiera**

Para determinar el concepto sobre el manejo financiero de la entidad, el equipo auditor en mesa de trabajo en compañía del responsable de evaluar la parte financiera, procedió a calificar cada uno de los criterios de la gestión financiera, tales como: programación y aprobación, cumplimiento normativo, cumplimiento en la ejecución de ingresos y gastos, cumplimiento en la ejecución de gastos y la calidad en los registros de la información financiera, en este sentido se verificó la información presupuestal y contable rendida en la cuenta y comparada con la

<sup>1</sup> El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante ley 1474 de 2011, expidió el decreto 019 de 10 de enero de 2012, el cual en el artículo 222 dispuso: Artículo 222. Supresión del SICE, gratuidad y sistema de análisis de precios. Derogase la Ley 598 de 2000, la cual creó el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación estatal, SICE, el Catalogo Único de Bienes y Servicios CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia PURF (sic), de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública.

Debido a lo anterior no pudo la comisión acceder a una plataforma para que brindara la posibilidad de verificar los diferentes criterios de este ítem, motivo por el cual se reemplazó por la verificación de la publicación y actualización de contratos en el SECOP.



revisión documental en el proceso auditor, determinando que la información financiera y contable entregada por el sujeto de control, se encuentra acorde con la aplicación del plan general de la contabilidad pública, sobre el manejo presupuestal de EDURBE S.A., a este aspecto se le otorgó setenta y seis (76) puntos.

### **Gestión de Administración del Talento Humano**

En el análisis y evaluación del Talento Humano de EDURBE S.A., se tuvo en cuenta el cumplimiento normativo, en especial lo referente a las situaciones administrativas en que se pueden encontrar los funcionarios públicos, tales como nombramiento y retiro, selección, prestaciones sociales, vacaciones, licencias, comisiones, etc. Referente a la gestión para desarrollar las competencias del talento humano se analizó capacitación, evaluación del desempeño y bienestar social. En lo que respecta a la prestación de servicios, el trabajo auditor se focalizó en el análisis de la pertinencia de estas contrataciones y su relación con el cumplimiento de las labores misionales de EDURBE S.A. La calificación obtenida por cada uno de estos criterios de evaluación dio como resultado cincuenta y cinco (55) puntos para este ítem.

### **Evaluación del cumplimiento y avance del Plan de Mejoramiento**

Realizando un análisis al Plan de Mejoramiento suscrito por la entidad con el ente de control donde quedaron plasmadas treinta (30) hallazgos con acciones de mejoramiento producto del proceso auditor practicado a la vigencia 2010, se pudo determinar que el cumplimiento y avance de las metas propuestas es del 58,33%, ya que las acciones correctivas que se originaron de las observaciones detectadas han sido implementadas algunas en su totalidad, otras en forma parcial y otras aun no presentan actividad de acuerdo al cronograma establecido. Es de anotar que el plazo de cumplimiento vence en diciembre de la presente anualidad.

### **Evaluación del Sistema de Control Interno**

La evaluación del sistema de control interno se realizó aplicando la metodología prevista por el Departamento Administrativo de la Función Pública para la medición de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno, mediante la aplicación de los cuestionarios correspondientes, así: en la fase de planeación en sus dos etapas y en la fase de ejecución, a través de la verificación de soportes, aplicación entrevistas, observación directa y verificación del informe ejecutivo de control interno.

Aunado a lo anterior, dicha información se tuvo en cuenta para el aplicativo MECI 1000:2005, el cual arrojó una calificación global del sistema de 4,06 puntos, la cual lo ubica en un rango de satisfactorio en cuento a la implementación del sistema.



Sin embargo el sistema de control interno, no obstante la implementación del modelo, presenta debilidades y falencias evidentes, en especial en el ámbito del control interno contable y financiero, así como el control interno contractual y de gestión que determina la ubicación de la entidad en un nivel de riesgo medio lo que equivale a sesenta (60) puntos. Como consecuencia de lo anterior, se conceptúa que el sistema de control interno es no es adecuado, aunque tanto el MECI y el SGC se encuentran implementados; existiendo debilidades que constituyen oportunidades de mejoramiento para el sujeto de control.

**Calificación consolidada de la gestión:**

CONSOLIDACION DE LA CALIFICACIÓN			
ASPECTOS	Calificación Parcial	Factor de ponderación	Calificación Total
Gestión Misional	57	0,30	17
Gestión Contractual	55	0,20	11
Gestión Presupuestal y Financiera	76	0,10	8
Gestión de Administración del Talento Humano	55	0,10	5
Cumplimiento del Plan de Mejoramiento	58	0,15	9
Evaluación del Sistema de Control Interno	60	0,15	9
<b>Calificación Total</b>		<b>1,00</b>	<b>59</b>

Rango de calificación para obtener el Concepto	
Rango	Concepto
Más de 80 puntos	Favorable
Entre 60 y 79 puntos	Favorable con observaciones
Igual o Menos de 59 puntos	<b>Desfavorable</b>



La calificación de la entidad para el año 2011, significa un desmejoramiento, con relación a la última vigencia auditada, cuya evaluación dio una calificación de sesenta y ocho (68) puntos.

### Opinión sobre los Estados Contables

El Balance General y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental de EDURBE S.A., vigencia fiscal 2011, fue auditado por el grupo de apoyo contable y la comisión que realizó la auditoría al balance de la entidad, la cual se determinó un **Dictamen Con Salvedades**, debido a que en la opinión de ésta, hechas las excepciones y teniendo en cuenta que las observaciones no superaron el 30% del total de activos, las salvedades se refieren a las cuentas del grupo 1655, 1665, 1670 y 1675 y 2440 impuestos contribuciones y tasas de los estados contables de EDURBE S.A. por lo que la opinión es que estos no presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2011 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

### Pronunciamiento sobre la cuenta fiscal

Con base en el Concepto sobre la Gestión y resultados de las áreas, procesos o actividades auditadas y la Opinión sobre los Estados Contables consolidados, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias **NO FENECE** la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2011, clasificándola en el cuadrante **D32** de la siguiente matriz de dictamen:

Concepto / Opinión	Limpio	Con salvedades	Negativa	Abstención
Favorable	D <sub>11</sub>	D <sub>12</sub>	D <sub>13</sub>	D <sub>14</sub>
Favorable con observaciones	D <sub>21</sub>	D <sub>22</sub>	D <sub>23</sub>	D <sub>24</sub>
Desfavorable	D <sub>31</sub>	D <sub>32</sub>	D <sub>33</sub>	D <sub>34</sub>

### HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cuarenta y tres (43) hallazgos administrativos, de los cuales catorce (14) presentan alcance fiscal por valor estimado de Diez Mil Ochenta y Ocho Millones Ciento Sesenta y Cuatro Mil Doscientos Ochenta y Nueve Pesos (**\$ 10.088.164.289,00**); Ocho (8) Hallazgos presentan alcance disciplinario, los que serán trasladados ante la autoridad competente.



El sujeto de control deberá suscribir un plan de mejoramiento con las acciones correctivas pertinentes, dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes al recibo del informe definitivo de acuerdo con lo previsto en la Resolución 303 de 2008.

Atentamente,

**MARIO ANDRES FELIZ MONSALE**  
Contralor Distrital

*Proyectó.: Comisión Auditora*

*Revisó.: William Rodríguez García*  
*Profesional Especializado*

*Coordinador Sector Infraestructura y Medio Ambiente*

*Aprobó.: Fernando David Niño Mendoza*  
*Director Técnico Auditoría Fiscal*

### **3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**



### 3.1. Evaluación de la Gestión

Los aspectos que se evaluaron en este proceso fueron los siguientes:

- Gestión Misional
- Gestión Contractual
- Gestión Presupuestal y Financiera
- Gestión de Administración del Talento Humano
- Evaluación del cumplimiento y avance del Plan de Mejoramiento
- Evaluación del Sistema de Control Interno

Cada uno de estos elementos se evaluó individualmente y luego se consolidó la calificación.

#### 3.1.1 Evaluación de la Gestión Misional

En este aspecto se tuvo en cuenta que las actividades cumplidas por la entidad y la asignación de los recursos, corresponden a las funciones misionales definidas en la Ley y los estatutos de la entidad contenidos en la Escritura Pública 1516 del 29 de julio de 2003 otorgada ante la Notaria Primera del Circulo Notarial de Cartagena de Indias, así como el cumplimiento a sus planes y programas y la asignación adecuada de los recursos.

##### 3.1.1.1. Adecuación Misional.

El Equipo auditor verificó si EDURBE S.A., en sus planes de trabajo y actividades, respondió a sus funciones misionales en debida forma; para este propósito, se comparó lo previsto en el Plan de Desarrollo y lo establecido en el Plan de Acción de la entidad, con las funciones misionales definidas en la normatividad que la rige, se revisó si las estrategias y las metas planteadas en los planes mencionados son claramente misionales y si las metas están determinadas de manera concreta y cuantificable en la ejecución contractual de la entidad.

Edurbe S.A. es una Sociedad Anónima Distrital, que inserta en el andamiaje de la administración a nivel descentralizado, surge a nivel local en 1981 para contribuir con el desarrollo de Cartagena y los municipios del departamento de Bolívar fue creada en cumplimiento de la Ley 62 DE 1937, la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar, EDURBE LTDA. Sus socios eran la Nación, el Departamento de Bolívar y el Municipio de Cartagena, a través de las Empresas Publicas Municipales. Posteriormente, la Nación cede sus acciones a los 32 municipios que ese momento conformaban el Departamento de Bolívar, pasando a la categoría de anónima. La Escritura de Publica de creación y sus modificaciones de EDURBE LTDA, hoy EDURBE S.A. muestra que el objeto de dicha sociedad está estrictamente acompasado con los objetivos que previamente le fijaron las



disposiciones, fines y objetivos especiales que desarrolla la entidad: el proyecto de saneamiento de los cuerpos internos de agua.

Edurbe S.A. es una sociedad anónima cuyos accionistas son: Distrito de Cartagena con el 25969 acciones, Departamento de Bolívar con 3902 acciones y los municipios del Departamento de Bolívar con una participación de 31 o 32 acciones cada uno, para un total de 30.838 acciones.

Se organiza como una entidad con personería jurídica propia y con capacidad de contratación. La estructura organizacional del sujeto de control la conforma a nivel directivo el Gerente, Subdirector Administrativo y Financiero, Secretario General, Jefe de Control Interno, Subdirector Técnico y un staf de funcionarios en área de apoyo y 7 en la parte misional para una planta de personal ocupada de 27 funcionarios en total.

Ejerce sus facultades jurídicas bajo el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de acuerdo a la ley 489 de 1998, ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Código de Comercio y estatutos sociales contenidos en la EP 1516 del 29 de julio de 2003, este último establece como actividades propias de la empresa en su artículo 4° el siguiente objeto:

*“ a) Impulsar el progreso cualitativo y cuantitativo de los de los entes territoriales y de cualquier otra entidad con énfasis en el Distrito de Cartagena y municipios de la costa atlántica, para ello podrá prestarle servicios necesarios que mejore la neurociencia y eficacia en las gestiones necesarias para el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades. (...) d) ser promotora de, gerente, ejecutora y consultora de los proyectos de infraestructura. e) ser consultora, ejecutora y operadores de servicios públicos. f) acometer estudios y/o realizar obras de irrigación, drenajes, dragados de caños, arroyos, bahías y similares. g) promotora, gerente, ejecutora, consultora de los proyectos de: obras civiles, hidráulicas, sanitarias, ambientales, explotación de urbanismos, obras de transporte y complementarios, servicios generales y diseño de redes de comunicación. h) realizar construcciones, reconstrucciones o refracciones de edificios públicos. i) celebrar toda clase de contratos de conformidad con las normas comerciales y civiles (sic) y excepcionalmente con el estatuto de contratación estatal<sup>2</sup>, según lo dispuesto en el literal “m” del artículo 24 del mismos (sic) estatuto que lo rigen.”*

En virtud de tales propósitos, se verificó que los objetivo misionales que consigna la entidad en el formato correspondiente al plan estratégico, no corresponden en su totalidad con los programas planteados en el plan de acción de la entidad, por lo que no encuentran coherencia misional con los estatutos sociales y el objetivo

<sup>2</sup> Sobre el régimen de contratación aplicable a Edurbe S.A. como una empresa industrial y comercial de Estado se realiza un breve análisis en el punto 4.1. Contratación.



estratégico determinados en el Plan de Desarrollo Distrital que se encuentra directamente relacionado con la misión institucional de la empresa como los es:

**“Por una sola Cartagena: ARTÍCULO 38o. Estrategia 2. Ambiente bajo control.** Dentro del ámbito de sus competencias, el Distrito adoptará las medidas necesarias para proteger los ecosistemas existentes, los recursos naturales, y el medio ambiente de la ciudad y sus corregimientos, teniendo en cuenta la necesidad de controlar los impactos generados por el desarrollo urbano y por los actuales niveles de contaminación del aire, el agua y el suelo y las afectaciones al paisaje que es un patrimonio común.

Dado el tamaño de la zona costera (92 kilómetros), los frágiles ecosistemas de la zona insular, el parque Nacional Corales del Rosario y San Bernardo y la Ciénaga de la Virgen, el Gobierno Distrital liderará la conformación de un comité interinstitucional junto con la Armada Nacional, la Policía Nacional, Cardique, EPA y demás instituciones con competencias ambientales, para garantizar la efectividad de la protección de los recursos naturales y el medio ambiente de Cartagena de Indias y para controlar los procesos invasivos de la zona costera.

Se promoverán sistemas de producción limpia y se suscribirán convenios que garanticen su implementación por parte de empresas industriales y comerciales de la ciudad y el control de las pequeñas y medianas industrias.

Se implementará el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Pgirs) y se establecerán escombreras Distritales para poder encarar con éxito los desafíos de la expansión de la construcción en la ciudad.

Las políticas distritales tendrán una perspectiva regional para aportar a la preservación del ambiente en toda la Región Caribe.

En esa perspectiva, el Distrito propugnará por la implementación de “Actuaciones Urbanas Integrales y macroproyectos como instrumentos estructurales de gestión, entre las cuales se cuenta el Sistema Bahía de Cartagena-Canal del Dique”.

A esta estrategia se vincula el programa:

**“1. Monitoreo ambiental para la calidad de los sistemas hídricos.** El Distrito deberá garantizar la preservación y el adecuado mantenimiento del sistema de micro cuencas urbanas, para lo cual deberá ejecutar de manera permanente un proceso de limpieza de drenajes pluviales y de protección de los cuerpos de agua para impedir su contaminación por el inadecuado manejo de residuos sólidos y el mal estado del sistema de drenajes pluviales.

El Distrito deberá asegurar que la empresa de servicios públicos que opera el sistema de alcantarillado de la ciudad participe, dentro de sus responsabilidades legales y contractuales, en el mantenimiento del sistema de micro cuencas urbanas, y de la Bocana estabilizadora de mareas, que puesta en marcha el emisario submarino, deberá seguir cumpliendo la labor de remediación de los impactos ambientales negativos acumulados en el tiempo con la descarga del 60% de las aguas residuales. Así mismo, se hará énfasis en la modificación de comportamientos ciudadanos que afectan el sistema.”

Sin embargo, la entidad dentro de sus objetivos misionales determinados en la cuenta fiscal, establece varias activadas que no tienen relación directa, ni desarrollan en manera alguna su objeto social, el cual gira en torno, como



empresa industrial y comercial con orientación al desarrollo y ejecución obras de infraestructura, a la gestión, promoción y venta de servicios misionales dentro de un marco de competitividad y con el cumplimiento de los principios de la gestión pública contenidos en el art. 209 de la Constitución Política.

Como se muestra en el cuadro a continuación y se analiza con mayor detalle en el punto 4.4 de este informe, la entidad plantea varios objetivos que corresponden acciones de apoyo o accesorias más no misionales acordes con el objeto estatuido en la EP 1516 del 2003. Este yerro de planeación estratégica incide en la formulación y ejecución del plan de acción sobre el cual nos pronunciamos mas adelante

<b>Adecuación Misional</b>	
<b>Objetivo Misional</b>	<b>Puntaje</b>
1. Direccionamiento Estratégico. Determinar las estrategias y las acciones a seguir con el fin de orientar el desarrollo integral, sostenible y competitivo de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A.	100
2. Gestión Ética. Crear una cultura de la conducta en el continuo actuar del Servidor público, basada en el compromiso hacia el bien común, resaltando la responsabilidad y el compromiso que implica servir a la comunidad y la adecuada utilización de los recursos públicos buscando contribuir al logro de los objetivos.	50
3. Comunicación Pública. Fortalecer la identidad institucional de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. y su disposición organizacional para la apertura, la interlocución, la visibilidad en sus relaciones y flujos de información con públicos internos y externos, con el fin de contribuir a la efectividad y transparencia de su gestión.	30
4. Control. Evaluar y verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de la Entidad, con el fin de facilitar la toma de decisiones que contribuyan al mejoramiento continuo de la gestión pública	50
5. Saneamiento de cuerpos internos de agua. Desarrollar proyectos de iniciativa propia que garanticen a la comunidad el acceso a los bienes y servicios, para contribuir al bienestar y al desarrollo integral de la población del Distrito de Cartagena de Indias y demás municipios de la Costa Atlántica.	100
6. Desarrollo de Infraestructura Urbana. Contribuir al desarrollo físico, económico y ambiental del Distrito de Cartagena de Indias y demás municipios de la costa atlántica, que conduzca a su crecimiento armónico y competitivo.	100



7. Gestión Jurídico Administrativa. Brindar soporte administrativo y jurídico en todas las actuaciones de la entidad y mantener el buen funcionamiento de los recursos físicos requeridos. para su buen desempeño y la defensa de sus intereses.	30
8. Gestión del Talento Humano. Definir estrategias y parámetros para el ingreso. la permanencia y el desarrollo personal. con el fin de garantizar servidores públicos íntegros. competentes. abiertos al cambio y comprometidos con el cumplimiento de los principios de la función administrativa. dentro del contexto de una gestión al servicio de la comunidad y de acuerdo con los lineamientos establecidos por las leyes vigentes.	0
9. Gestión Financiera y Contable. Administrar los recursos financieros de la entidad. necesarios para cumplir con las competencias que le asigna la constitución. de acuerdo con los principios de economía. eficiencia y eficacia.	100
10. Gestión Tecnológica y del Información. Desarrollar y mantener la plataforma tecnológica y la logística necesaria para garantizar la seguridad. integridad de los datos y la autenticidad de la información. agilizar la obtención de informes y hacer confiable la ejecución de las operaciones internas. así como la generación de datos e información dirigida a los grupos de interés internos y externos.	50
<b>Promedio</b>	<b>61</b>

Como se puede apreciar en la descripción de los objetivos, se exponen como tales: acciones de control, medición, comunicación o gestión no misional, que restan certeza a la orientación que la empresa debe apuntar como gestora, consultora, ejecutora e interventora de obras de infraestructura y que por tanto desarrolla a través de la gestión de servicios que constituye el grueso de su actividad comercial conforme a sus estatutos sociales, sin perjuicio de las actividades conexas con estas principales.

Por lo anterior este criterio de califico con sesenta y un puntos (61).

### 3.1.1.2. Cumplimiento de metas Plan de Desarrollo y/o plan de acción

La gestión de EDURBE S.A. estuvo enmarcada como quedó dicho en la estrategia contenida en el art. 38 del plan de Desarrollo *Por Una sola Cartagena*. No obstante la empresa al formular y rendir la cuenta planteo como programa al cual vincula su acción misional frente al plan de desarrollo la estrategia **infraestructura vial y urbana para la gente**, siendo claro que tal estrategia corresponde desarrollarla a la Secretaria de Infraestructura Distrital y que solo por defecto y en virtud de los convenios interadministrativos suscritos bajo la excepción contenida en la ley 80 de 1993 en concordancia con el art. 14 de la ley 1150 de 2007 modificado como fuera por el art. 93 de la ley 1471 de 2011, es como la empresa adquiere competencia para ejecutar las obras relacionadas, no solo con esta



estrategia del plan de desarrollo, sino con aquellas que implican la ejecución de obras de infraestructura y otras obras con relación directa con el objeto social de la entidad.

Bajo este contexto se analizó y evaluó las acciones planteadas por el sujeto de control dentro de su plan de acción, advirtiendo que existe una disparidad entre el plan de acción formulado y ejecutado consignado en la cuenta fiscal rendida por la entidad a este ente de control, en todo caso se evaluó el plan ejecutado de conformidad con la orientación misional y los objetivos que efectivamente resultan ser estratégicos misionales, por lo que la evaluación de los criterios se dio como se muestra en la siguiente tabla:

<b>Cumplimiento metas Plan Distrital de Desarrollo y de Planes de la entidad</b>	
<b>Objetivo Misional</b>	<b>Cumplimiento</b>
cumplir con el presupuesto de ingresos 2011	76
Implementación de sistemas para el control de costos	60
mantener la proporción de gastos frente a los ingresos	100
brindar y publicar mejor información a todos los usuarios internos y externos de la entidad	0,0
Optimizar la ejecución de los diferentes procesos de contratación en las distintas modalidades.	50,0
Gestionar las actividades jurídicas referente a derechos de petición. demandas. tutelas y conciliaciones extrajudiciales. de forma oportuna y de acuerdo a la normatividad vigente	97,0
Ejecutar el plan de formación y capacitación para la vigencia 2011	70,0
Evaluar el desempeño de los funcionarios	0,0
Ejecutar el plan de bienestar social para la vigencia 2011	77,0
Diseñar Manual de Seguridad Informática en la entidad.	0,0



Desarrollar el modulo de suministros del sistema de información AFIC (Administración Financiera de convenios) con manual y protocolos de seguridad	100,0
Desarrollar el módulo de presupuesto de obras del sistema de información AFIC (Administración Financiera de convenios)	100,0
Organización Física de Archivo Central	90,0
Redefinir los Lineamientos del Sistema de Control y gestión de la entidad.	70,0
Cumplir con las actividades definidas en el Plan de mejoramiento Institucional de la entidad	70,0
Adoptar el Plan de Acción Ambiental	100,0
Entregar obras con plazo de ejecución a 31 de diciembre y suscritas antes del 30 de junio de 2011	44,0
Fortalecimiento del área técnica. en cuanto a la supervisión de contratos manual de interventoría	0,0
Fortalecimiento del área técnica. en cuanto a la supervisión de contratos	40,0
Hacer seguimiento continuo de la ejecución de las obras	40,0
Consolidación del área de Planeación	100,0
<b>PROMEDIO</b>	<b>61</b>

La calificación de este criterio se determinó en sesenta y un (61) puntos.

### 3.1.1.3. Evaluación de Indicadores de Gestión.

Para evaluar y calificar los indicadores de gestión, el equipo auditor tuvo en cuenta el análisis realizado a cada una de las líneas de auditorías ejecutadas durante la fase de planeación y ejecución.

Dentro del proceso auditor se evaluó el **indicador de economía**, tomando en consideración aspectos como la ejecución presupuestal para la vigencia auditada, en relación con las actividades directamente relacionadas con los objetivos misionales de la entidad, y como ésta maximizó la utilización de tales recursos



para adquisición de bienes y servicios. Bajo esta perspectiva se encontró que existen inversiones para prestación de servicios profesionales, donde la remuneración no tiene un criterio definido para la fijación de la retribución, incluso en actividades y objetos similares, casi la totalidad de los contratos de prestación de servicios tuvieron como objeto *prestar servicios de apoyo a la supervisión que ejerce la subdirección técnica en obras de infraestructura*, sin embargo, la modalidad de contratación no corresponde a tal objeto e incluso se incurre en posibles casos de tercerización laboral, evidenciándose que la empresa no cuenta con la infraestructura técnica y operativa para asumir en forma directa sus compromisos, por lo que la totalidad de actividades que contrata o desarrolla las debe contratar o adquirir con terceros. Además de lo anterior, para la contratación de servicios profesionales en la línea de ingeniería y arquitectura, tampoco se aplican criterios uniformes para la determinación de la remuneración.

Por otra parte la planta de personal de la entidad es relativamente insuficiente para el nivel de complejidad de las actividades diarias, con el agravante que la estructura organizacional conformada solo asigna siete (7) funcionarios al área de la subdirección técnica.

De acuerdo a la información reportada en la cuenta fiscal se verifico que la entidad en la vigencia 2011 invirtió el 35,6% en prestación de servicios incluyendo vinculación de mano de obra no calificada y un 38% en compra y adquisición de materiales, y el porcentaje restante en transporte de materiales, alquiler de equipos y maquinarias, arriendo de vehículos, entre otros, es decir todos y cada uno de los elementos y actividades implicados en la ejecución de obras que desarrolla la empresa deben ser adquiridas con terceros, bien sea contratistas o proveedores ya que la entidad en sus activos no cuenta con disponibilidad de recursos para asumirlos directamente, y no obstante tal inversión no se refleja en la terminación de las obras contratadas en la vigencia.

Por estas razones la comisión evaluó el indicador de economía con cincuenta (50) puntos.

El **indicador de equidad**, se evaluó tomando en consideración la relación de la inversión con el beneficio que esta entregara a los diferentes sectores de la población en las diferentes unidades comuneras de gobierno urbanas y rurales que integran el Distrito de Cartagena de Indias; por lo que en criterio de la comisión este indicador debe evaluarse en forma integral teniendo en cuenta que las obras ejecutadas dan beneficio a todos los habitantes de la ciudad en temas de movilidad, infraestructura educativa, urbanística, recuperación de cuerpos de agua, caños y lagos internos de la ciudad, pero dada la acción y ejecución letárgica de la entidad en la gestión para la terminación de las obras contratadas, el indicador de equidad se calificó con cincuenta (50) puntos para la vigencia auditada.



Para la calificación del **indicador de eficacia**, se tomó en consideración las metas establecidas efectivamente misionales establecidas en el plan de acción de la vigencia en relación y las obras a ejecutar en virtud de los convenios suscritos en el año 2011 y que corresponden 35 convenios para ejecución de 99 obras por valor total de \$ 28.646.835.800,<sup>00</sup> de las cuales solo se habían terminado en el la vigencia auditada 44 obras.

Respecto al cumplimiento de metas y el grado de avance reportados en el formato H02-F8A-RC *Planes de Acción Formulados y ejecutados*, tenemos que la entidad establece solo dos programas que denomina: **fortalecimiento institucional e infraestructura vial y urbana para la gente**, a los cuales determina 12 proyectos con 21 actividades o metas; pero como se puede verificar en el cuadro de cumplimiento de metas, la eficacia no se puede circunscribir a estas actividades, puesto que la calificación estaría sobreestimada frente a una gestión real de características diferentes. De las metas planteadas solo cinco son eminentemente misionales: Entregar obras con plazo de ejecución a 31 de diciembre y suscritas antes del 30 de junio de 2011; Desarrollar el módulo de presupuesto de obras del sistema de información AFIC (Administración Financiera de convenios); Adoptar el Plan de Acción Ambiental; Fortalecimiento del área técnica en cuanto a la supervisión de contratos y Hacer seguimiento continuo de la ejecución de las obras.

Sobre estas metas se constató que se cumplieron parcialmente, pero para la Contraloría Distrital tomar como evaluación dentro de una auditoría integral solo estos factores no reflejaría la verdadera gestión de la entidad, pues en el proceso auditor se estableció que de las 99 obras contratadas en los 35 convenios suscritos solo se concluyeron 44 y como practica reiterada, los plazos de los convenio fueron y son objeto de continuas modificaciones a través de mal denominadas *adiciones en tiempo* ante la evidencia de que por las deficiencias de planeación y elaboración de estudios previos integrales y completos los objetos de las obras sufren modificaciones en algunos casos justificadas, pero que en todo caso contradicen la trayectoria y experiencia como contratista de obras de infraestructura de la entidad.

Con base en esta ponderación la comisión estableció que el indicador de eficacia en forma global es de cuarenta y cuatro (44) puntos.

Dentro del **indicador de eficiencia** se valoró la utilización de los recursos y su administración, en aras de la obtención de los objetivos misionales.

De acuerdo al examen financiero y contable de la entidad y con base en la información rendida en la cuenta fiscal el presupuesto de ingresos se ejecutó en 76 %. Teniendo en cuenta que se efectúa modificaciones resolución N| 0476



donde se reduce en \$ 1.395.000.000 en franca contradicción con el Decreto 111/96 respecto del principio de la Unidad de Caja y por tanto no se cumple con los principios presupuestales que tienen como finalidad lograr eficientemente los diferentes objetivos económicos y sociales.

Además de lo anterior se tuvo en cuenta que frente al cumplimiento de gastos, se pagó el 75% de los compromisos exigibles, lo cual muestra que la entidad carece de recursos para cumplir con sus obligaciones, ya que con los recaudos, según las normas de presupuesto, se atenderá el pago oportuno de las obligaciones. Igualmente se hace unas reducciones en el rubro de Saneamiento Básico de Caños y Lagunas (\$ 1.395.000.000), inversión muy importante y básica para las zonas de Riesgos de la Ciudad por Inundaciones y parte del gasto atribuible a esta actividad se destinó a gastos legales en asesorías. El comportamiento de los gastos tampoco cumplió los principios presupuestales de Unidad de Caja y Programación Integral, teniendo en cuenta que se comprometieron el 97% y cumplieron solo con pagos por un 75%, dejando un déficit Presupuestal de 21% y que esto perjudica notoriamente el equilibrio social y financiero de la entidad.

Obras como la del CAP de San Fernando, por presentar un ejemplo de la ineficiente gestión en la aplicación de los recursos, presenta retrasos evidentes con obras contratadas del orden de los \$ 6.000 millones, pero solo con ejecución por \$ 5.000 millones y sin evidencia de disponibilidad del faltante.

Con base en este contexto integral al realizar la evaluación de los todos factores se obtuvo como calificación cincuenta (50) puntos.

Para la evaluación del indicador de valoración de costos ambientales, se toma en cuenta que Edurbe S.A, no reportó en la cuenta fiscal indicadores de valoración de costos ambientales, los que son necesarios dada la estrecha relación que tiene el objeto social de la empresa con la intervención de caños, canales, lagos y vías de una ciudad con gran espacio geográfico peninsular e insular como Cartagena, labores que implican presencia, manejo, remoción y disposición final de materiales originarios o sucesivamente vertidos al suelo o subsuelo, incluyendo estratos en descomposición o mezclados con basuras orgánicas e inorgánicas. No obstante, aunque en el plan de acción se verifico la implementación del *plan de acción ambiental* esta medida no se ve reflejada en la ejecución de las obras o en la documentación de los contratos como una acción específica por parte de la entidad.

De lo anterior se puede colegir que la gestión de costos ambientales de EDURBE S.A. para la vigencia 2.011 fue insatisfactoria con una calificación de cero (0) puntos.



Calificación de Indicadores de Gestión			
INDICADOR	Calificación Parcial	Factor de Ponderación	Puntaje Total
Eficacia	44	0.225	10
Eficiencia	50	0.225	11
Economía	50	0.225	11
Equidad	50	0.225	11
Valoración de costos ambientales	0	0.100	0
<b>Calificación Total</b>		<b>1.000</b>	<b>44</b>

#### 3.1.1.4 Calificación de la Gestión Misional.

Para la calificación de la gestión misional se determinaron las actividades cumplidas por la entidad correspondiente a las funciones misionales definidas en la Ley y los estatutos contenidos en la E.P. 1516 de 2003; así mismo se evaluó el cumplimiento de sus planes y programas, además de la adecuada asignación de los recursos en desarrollo de tales actividades, tomando en consideración los criterios de adecuación misional, el grado de eficacia en el cumplimiento de las metas programadas en el plan de acción, así como el grado de economía, eficiencia, eficacia, equidad y efectividad con que se han utilizado los recursos puestos a su disposición para el cumplimiento de sus objetivos, así como la forma en que ésta ha impactado sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

Por lo anterior se le asignó por parte del equipo auditor una calificación consolidada de cincuenta y seis (56) puntos lo que se considera como insatisfactoria.

Calificación de la gestión misional			
Criterio	Puntaje Parcial	Factor de ponderación	Puntaje Total
Adecuación misional	61	0,20	12



Cumplimiento metas Plan de Desarrollo y/o Planes de la entidad	61	0,50	31
Evaluación de indicadores de gestión	44	0,30	13
<b>Calificación Total</b>		<b>1.00</b>	<b>56</b>

### 3.1.2. Evaluación de la Gestión Contractual

Se analizó y evaluó la Gestión Contractual tomando como referente la suscripción de los treinta y cinco (35) convenios interadministrativos, los cuales se estimó la revisión de cada uno de ellos desde la óptica jurídica y financiera, con un muestreo aleatorio de las obras que comprendían estos convenios. Sin embargo, esta selección de convenios se vio limitada por el ejercicio del control prevalente de la Contraloría General de la República en virtud de control excepcional comunicado a la entidad y al ente de control en el cual determinaba que dicha medida recaía sobre vías terciarias, motivo por el cual se excluyeron 6 convenios que versaban sobre pavimentación y adecuación de vías con esta característica, de los cuales, el que trataba del reparcho de construcción de pavimento rígido y rehabilitación de concreto asfáltico a todo costo para vías en los barrios Centro, Marbella, Crespo, Avenida Santander y otros sitios de la ciudad; adecuación vía de acceso al colegio de la Fundación Pies Descalzos en la Loma del Peje y pavimentación con concreto asfáltico de la vía que conduce al Colegio Pies Descalzos en la Loma del Peje, debido a la emergencia invernal; habían sido objeto de estudio e incluso visita técnica por parte de la CDC.

Por otra parte teniendo en cuenta que la entidad tuvo deficiencias en la rendición exacta de la cuenta en el formato de contratación ajustada a la nueva ley y debido a lo amplio del universo se optó por no aplicar el muestreo aleatorio estratificado y en su defecto, se aplicó la escogencia por clase de contratos y objeto por simple inspección. De acuerdo a la muestra selectiva escogida por la Comisión Auditora, teniendo en cuenta los criterios de valoración, tales como Cumplimiento de las obligaciones con el SECOP, cumplimiento de los principios y procedimientos en la contratación, cumplimiento de la ejecución contractual, liquidación de contratos y labores de Interventoría y supervisión.

#### 3.1.2.1. Cumplimiento de las obligaciones con el SECOP

Evaluada la muestra contractual en lo que respecta al proceso precontractual la comisión conceptúa, que EDURBE S.A. cumplió en forma parcial con las obligaciones establecidas en la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios frente a la publicación de la contratación en portal SECOP, pues al consultar dicha herramienta de control, por los diferentes criterios de búsqueda, se constató que la



entidad cumplió con la publicación de contratos en la modalidad de mínima cuantía, selección abreviada, entre otros, sin embargo, en su mayoría el estado de estos procesos están desactualizados. Por lo anterior se le otorgó una calificación de setenta (70) puntos.

### **3.1.2.2. Cumplimiento principios y procedimientos en la contratación**

Una vez revisada la contratación suscrita por EDURBE S.A. en la vigencia 2011, se evidenció que existen serias deficiencias en los principios y procedimientos de la contratación estatal realizada por la entidad en la cual resulta aplicable los contenidos en la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Manual de Contratación adoptado por la entidad para regular el proceso contractual.

Existen debilidades en la aplicación de los procedimientos, en especial, la selección en contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en donde no se observa que se formule invitación a presentar propuesta, los certificados de experiencia no son aportados en su totalidad, en los estudios previos no realiza la estimación razonada de la cuantía y en algunos contratos no se encontró aportado la totalidad de los documentos requeridos de acuerdo a las necesidades y obligaciones estipuladas según el perfil requerido, los informes de gestión son escuetos e incluso se detectó que algunos casos los informes rendidos no tienen relación con el objeto del contrato o bien no se encuentran incorporados al expedientes. Algunas de estas falencias se debe a la debilidad en la tenencia y conformación de los archivos y la debilidad en el proceso de supervisión contractual, lo que resta certeza al proceso, afecta la selección del contratista y genera incertidumbre sobre la aplicación del procedimiento precontractual, debido en gran parte a la debilidad en el proceso de gestión jurídica contractual y el control interno en la definición de necesidades de las áreas, estableciendo procedimientos para la asignación honorarios profesionales legales y personales y aplicación de la ley archivos.

Otro aspecto que se tuvo en cuenta fue la suscripción de contratos con objetos similares con el mismo contratista en la vigencia, como en el caso de arriendo de vehículos y algunos de prestación de servicios que la entidad atribuye a dificultades en inicio de vigencia en materia presupuestal, no obstante en este tema se denota cierta debilidad en el principio de planeación contractual.

Un aspecto que se verifica en la contratación es que la mayor parte del presupuesto de la entidad se ejecutó en contratos mal denominados como de prestación de servicios en donde parte de las obligaciones del contratista consiste en la vinculación de mano de obra no calificada, de esta circunstancia se deriva una posible tercerización laboral y además tal forma de contratación se opone al carácter *intuitivo personae* de este tipo de contratos, siendo el prestatario persona natural.



En los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión se detectó que algunos obedecen a objetos para la satisfacción de necesidades etéreas y ambiguas, con el agravante que los documentos del expediente presentan inconsistencias en torno a la propuesta y su identidad y coherencia con los estudios previos, el objeto del contrato y los informes rendidos por el prestatario, lo que evidencio que al ser contratos de mínima cuantía constituyen un *pitufeo contractual* a través del cual se causan erogaciones antieconómicas teniendo en cuenta el contexto financiero, económico y de gestión de la entidad.

En lo que se refiere a la aplicación de principios contractuales, se detectó que la entidad recibió el 100% de los recursos provenientes de los convenios suscritos, a través de modificaciones a la forma de pago, en la cual habiéndose pactado el giro de anticipo, se procedía a su modificación casi inmediata en forma posterior, alegando autonomía de la voluntad de las partes, obteniendo el monto total de los recursos, incluso, sin dar inicio a las obras contratadas lo que evidencia la transparencia débil en este tipo de práctica.

También se corroboro que la entidad como ejecutora de las obras asume un rol de apático frente a la aplicación del principio de planeación y contrariando su experiencia y trayectoria da inicio a las obras sin las verificaciones técnicas, financieras y legales necesarias para evitar contratiempos en la ejecución de las obras, tal como ocurrió en la construcción de la primera etapa del Colegio con Sede en Villa Rosita, en donde se inició la ejecución en in terreno cuya titularidad no se encuentra definida y además el proceso de cimentación se ejecutó sin tener en cuenta la cota de vía próxima y la inundabilidad del área.

En los convenios suscritos, se deja constancia que parte de los documentos que lo componen esta integrada la propuesta formulada por Edurbe S.A. como contratista ejecutor, sin embargo, en ninguno de los expedientes no se encontró evidencia de las propuestas, teniendo el caso que se ejecutaron obras como de las playas de Bocagrande próximas al espolón Irribaren o adecuaciones y pavimentación en la Loma del Peyé que evidencian que tales obras no solo son ineficaces sino con serias deficiencias de planeación y ejecución.

A pesar de contar con la totalidad de los recursos fruto de los convenios interadministrativos suscritos en la vigencia auditada, varias de las obras contratadas aún no han sido terminadas o bien están paralizadas, tal es el caso del CAP de San Fernando, lo que evidencia la ineficiente gestión de recursos financieros por parte del sujeto de control.

Por lo anterior se le otorgó una calificación de cincuenta (50) puntos.



### **3.1.2.3. Cumplimiento de la ejecución contractual**

Se pudo constatar que la mayoría de los contratos ejecutados estipularon objetos que en su esencia se ciñeron hacia los programas establecidos en el Plan de Acción de la Entidad en aquellas metas que la CDC ha determinado como estrictamente misionales y que resultan ser mínimas frente al número formulado; así mismo se constar el Plan de Compras aprobado para la vigencia auditada.

Los contratos suscritos con arreglo al estatuto de contratación se pactaron y ejecutaron en su totalidad dentro de la vigencia, de un total de 886 contratos reportados en la cuenta fiscal, 727 fueron terminados en el 2011 y en el 2012 fueron terminados 10; sin embargo esta contratación numéricamente analizada, desde el punto de vista cualitativo no encuentra eco en el cumplimiento de la ejecución contractual, ya que como se evidencio de las 99 obras a que corresponden los 35 convenios suscritos en el 2011, aún existen 55 pendientes de terminación.

En las obras de mayor impacto debido a pertenecer al sector salud y sector educación aún están pendientes de terminación lo que evidencia que la entidad no prioriza su gestión contractual como ejecutor de obras de infraestructura.

Esta falta de correspondencia entre la contratación ejecutada por la entidad y los convenios suscritos en la vigencia auditada obedece que el sujeto de control, en una incorrecta aplicación del principio de unidad de caja ejecuta los recursos recibidos indistintamente el contrato y el convenio suscrito y por otra parte debido a que aún tiene dentro de sus morosidad de ejecución, obras correspondientes a las vigencias 2009 y 2010 sin terminar.

Existen otras deficiencias en cuanto a la calidad de algunas obras que contradicen el cumplimiento de la ejecución contractual y que generaron hallazgos relacionados en la matriz respectiva.

Por lo anterior se le otorgó a este criterio cuarenta y cuatro (44) puntos.

### **3.1.2.4. Liquidación de contratos.**

En la muestra seleccionada de la contratación analizada, se observó el cumplimiento a lo previsto en los artículos 60 y 61 de Ley 80 de 1993, en concordancia con lo establecido en el art. 11 de la ley 1150 de 2007, por cuanto se evidenció en las carpetas contractuales, excepción hecha de contratos en ejecución o terminados anticipadamente, la liquidación de común acuerdo por las partes contratantes dentro de los términos del contrato y la ley. Sin embargo en la cuenta fiscal se verifico que de los 886 contratos reportados, un total de 736 contratos fueron terminados tanto en 2011 como en 2012, de estos se tiene que



se reporta la liquidación del 79,35% (584 contratos), por lo cual para la calificación de este criterio se hizo la comparación de total de contratos suscritos sobre el total liquidados verificados en la muestra, arrojando como resultado un evaluación de setenta y nueve (79) puntos.

### **3.1.2.5. Labores de Interventoría y supervisión.**

Durante la vigencia del 2011 se constató que las labores de Interventoría y supervisión presentan debilidades de forma y de fondo. En el plan de acción formulado se planteó como una actividad: *fortalecimiento del área técnica en cuanto a la supervisión de contratos - manual de interventoría*. Esta no fue cumplida y se determinó como una acción de mejoramiento interna.

La entidad, la cual a pesar de fungir como ejecutor de obras y contar dentro de su estructura organización con un departamento técnico, en la contratación celebrada por la misma, reporta, que en su gran mayoría, los contratos de prestación de servicios son para apoyar la gestión de supervisión que ejerce la subdirección técnica en las diferentes obras que adelanta la entidad, en algunos casos en obras específicas. En la revisión de estos contratos se evidencio que no solo tales contratos no correspondían a prestación de servicios, sino que los informes de supervisión se limitan a la suscripción de formatos como requisitos para pago mas no a una efectiva supervisión.

En los contratos que implicaban ejecución de obra o mantenimiento, dentro de los parámetros establecidos en el numeral 1º del artículo 4º numeral 4 y artículo 53 de la Ley 80 de 1993 y conforme a las cláusulas contractuales que pactan la presentación de evidencias de interventoría y supervisión, sin embargo, en algunos contratos y convenios revisados la supervisión se limitó a la suscripción del acta parcial o final elaborada por el contratista.

Estas falencias evidencia debilidad en la vigilancia de la ejecución contractual para las modalidades de contratación adoptada, pues no se da certeza sobre la supervisión, máxime teniendo en cuenta que un funcionario de planta tiene asignado un gran número de contristas para tal labor y se acurde a externos para ejercer dicha labor, por ello la comisión otorgó a este criterio cincuenta (50) puntos.

### **3.1.2.6. Calificación de la Gestión Contractual**

De conformidad con la evaluación de cada uno de los criterios que conforman el proceso contractual y multiplicando por el factor de ponderación se obtuvo una calificación de cincuenta y ocho (58) puntos como se muestra en la siguiente tabla:



Calificación Gestión Contractual			
Criterio	Calificación Parcial	Factor de Ponderación	Puntaje Total
Cumplimiento de las obligaciones con el SECOP	70	0,20	14
Cumplimiento de los principios y procedimientos en la contratación	50	0,15	8
Cumplimiento de la ejecución contractual	44	0,30	13
Liquidación de contratos	79	0,20	16
Labores de Interventoría y supervisión	50	0,15	8
<b>Puntaje Total</b>		<b>1.00</b>	<b>58</b>

### 3.1.3. Evaluación de la Gestión Presupuestal y Financiera

La acción de la auditoría se orientó a verificar que el manejo presupuestal y de tesorería de la entidad estuviera acorde con la normatividad vigente; se analizaron los niveles de eficiencia logrados, en la proyección y ejecución presupuestal, para determinar el concepto sobre el manejo presupuestal de EDURBE S.A.

#### 3.1.3.1. Programación y aprobación

El presupuesto apropiado inicialmente por \$ 49.088.472.425.00, se le adicionan y modifican \$ 32.316.527.575 y según Acta No. 041 del 2010 para una apropiación definitiva del presupuesto tanto de ingresos como gastos que asciende a la suma de \$ 81.405.000.000.00. Para la programación del presupuesto se tuvieron en cuenta los recursos de Balance año 2010, los cuales fueron incorporados. La calificación parcial obtenida es de noventa (90) puntos.

#### 3.1.3.2. Cumplimiento normativo

Para la vigencia 2011, el presupuesto aprobado por EDURBE, según Acta o. 041 del 2010. Las adiciones, incorporaciones, reducciones, créditos y contra créditos cuentan con los actos administrativos donde se justifican los movimientos presupuestales. La calificación parcial obtenida es de ochenta (80) puntos, por considerar que las modificaciones carecen de motivaciones técnicas y Justificadas con relación a la gestión del mismo.



### **3.1.3.3. Cumplimiento de la ejecución de ingresos y gastos**

El presupuesto de ingresos se ejecuto en 76 %. Teniendo en cuenta que se efectúa modificaciones resolución N o. 0476 donde se reduce en \$ 1.395.000.000 y viola el decreto 111/96 Unidad de Caja y por tanto no se cumple con los principios presupuestales que tienen como finalidad lograr eficientemente los diferentes objetivos económicos y sociales. Y se proyecta una adición de la Resolución No. 11-0160 y e la cual se adiciona las suma de \$ 16.800.000.000 y \$ 200.000.000 en realización de Activos, no se cumple en su totalidad violando también este mismo principio. Se califica este criterio con setenta y seis (76) puntos

### **3.1.3.4. Cumplimiento de la ejecución de gastos**

La calificación parcial obtenida para esta vigencia es de sesenta y seis (66) puntos debido a que el presupuesto se ejecuto en un 97%. Y se pagó el 75%, el cual muestra que la entidad carece de recursos para cumplir con sus obligaciones, violado el Principio Presupuestal de la el 111/ 96 UNIDAD DE CAJA, que con los recaudos se atenderá el pago oportuno de las Obligaciones. Igualmente se hace unas reducciones en el rubro de Saneamiento Básico de Caños y Lagunas (\$ 1.395.000.000), inversión muy importante y básica para las zonas de Riesgos de la Ciudad por Inundaciones. El comportamiento de los gastos tampoco cumplió los principios presupuestales de Unidad de Caja y Programación integral, teniendo en cuenta que comprometieron el 97% y cumplieron e pagos un 75%, dejando un déficit Presupuestal de 21% y que esto perjudica notoriamente el equilibrio social y financiero de la entidad

### **3.1.3.5. Calidad en los registros y la información presupuestal**

Las disponibilidades y los registros son elaborados en sistemas y se encuentran debidamente numerados en su oportunidad. De esta información presentan un ejecución presupuestal en esquema de ingresos y gastos, aplicando los principios presupuestales, pero no son claros en el momento de determinar el cierre de los mismos y tampoco muestran la conciliación final del traslado de los saldos de las cuentas a la contabilidad financiera que si evidencia un verdadera gestión financiero y por tanto la calificación es de setenta (70) para el 2.011 y no presentan los Libros Presupuestales: De Ingresos, Gastos, Cuentas por Pagar, Reservas Presupuestales y Vigencias anteriores.

### **3.1.3.6. Calificación de la Gestión Presupuestal y Financiera**



Calificación de la Gestión Presupuestal			
Criterio	Calificación Parcial	Factor de Ponderación	Puntaje Total
Programación y aprobación	90	0,15	14
Cumplimiento normativo	80	0,25	20
Cumplimiento de la ejecución de ingresos y gastos	76	0,20	15
Cumplimiento de la ejecución de gastos	66	0,20	13
Calidad en los registros y la información presupuestal	70	0,20	14
<b>Puntaje Total</b>		<b>1.00</b>	<b>77</b>

### 3.1.4. Evaluación de la Gestión del Talento Humano

En el análisis del Talento Humano de EDURBE S.A., se tuvo en cuenta el cumplimiento normativo, en cuanto a las situaciones administrativas tales como nombramiento y retiro, selección, prestaciones sociales, vacaciones, licencias, comisiones, entre otros.

Referente a la gestión para desarrollar las competencias del talento humano se analizaron temas relacionados con promoción y mejoramiento, capacitación, bienestar social, administración de la nómina, entre otros.

En lo que respecta a la prestación de servicios personales, se analizó la pertinencia de estas contrataciones y su relación con el cumplimiento de las labores misionales del sujeto de control lo que se detalla a continuación:

En la evaluación del talento humano se tuvo en cuenta la estructura organizacional de la entidad, que para vigencia auditada constó de veintisiete (27) funcionarios de los cuales cinco (5) corresponden a cargos administrativos de libre nombramiento (gerente, secretario general, subdirector técnico, subdirector administrativo y financiero, profesional universitario control interno); de los restantes 22 trabajadores oficiales solo siete (7) están adscritos al área técnica incluyendo al subdirector técnico. Teniendo en cuenta que se trata de una sociedad anónima y que con arreglo a las normas del código de comercio cuenta con órganos superiores (Asamblea de Accionistas y Junta Directiva) y control externo ejercido por un revisor fiscal. Sin embargo, tal estructura resulta ser inadecuada y



corresponde solo a una estructura jurídica sin coherencia en su funcionamiento debido a que de acuerdo a la verificación en el trabajo de campo, se tiene que todas y cada una de actividades objeto de los convenios y propias de la entidad, esta recurre a subcontratarlas con prestadores externos, debido a deficiencias en la planeación estratégica y en un estilo de dirección orientado a aprovechar la contratación directa que por excepción la empresa tiene como prerrogativa. De ahí que se puede concluir que la entidad con su actual estructura organizacional no tiene la capacidad administrativa ni técnica para cumplir por si misma los compromisos adquiridos en virtud de su ejercicio comercial y misional.

Un aspecto que destaca es que la planta de personal del sujeto de control auditado tiene bien definido los cargos, códigos, grados y asignación salarial en el manual de requisitos y competencias laborales.

#### **3.1.4.1. Cumplimiento normativo**

En análisis de este criterio se verificó, respecto al manejo del Talento Humano, una vez revisadas las carpetas de hoja de vida, que los documentos que se incorporan a éstas no se encuentran organizadas cronológicamente, aunque contienen la documentación referente al funcionario, tales como nombramientos, posesiones, vacaciones, retiro de cesantías, entre otras, no están totalmente actualizadas. Un hecho que se verificó como es que en actos administrativos de reconocimiento de cesantías parciales, no se incorporan todos los soportes respectivos en algunos casos.

En este sentido también se verificó que la entidad no cuenta con una planeación definida para el reconocimiento y pago de vacaciones, pues estas se confieren en fechas disimiles a funcionarios que cumplen con los requisitos en igual periodo.

La vinculación del personal de planta se encontró que se cumple con los requisitos exigidos para cada cargo. Para este aspecto se tuvo en cuenta que por tratarse de una sociedad anónima bajo el régimen de una empresa Industrial y Comercial del Estado, el tipo de vinculación del recurso humano de lo que ordinariamente se conoce como profesional, técnico y asistencial se realiza a través de contratos individuales de trabajo, exceptuando a los empleados de dirección y manejo que se vinculan mediante la modalidad de libre nombramiento y remoción de conformidad con lo estipulado en la ley 489 de 1998.

Con base en lo anterior se realiza precisión que por tal razón la ley 909 de 2004 que trata y regula la evaluación de desempeño no les aplica a estos, ya que la misma se da solo para los trabajadores de carrera administrativa, sin embargo, la entidad en su plan de acción formula como una actividad la evaluación del desempeño en una denominación ambigua de una acción no misional y que



además de trata de una actividad interna en virtud de la implantación del modelo de control interno.

En consideración general se verificó que se da, hechas las excepciones enunciadas, cumplimiento a las normas sobre administración del talento humano; por todo lo anterior la comisión califica este criterio con ochenta (80) puntos.

### **3.1.4.2. Gestión para Desarrollar las Competencias del Talento Humano**

No se evidenció que la entidad aplicara un Programa de Capacitación orientado a satisfacer las necesidades de capacitación, fomentar las habilidades y competencias laborales de sus funcionarios en relación con el cargo que desempeñan. En efecto, en materia de capacitación se encontró que si bien se realizaron actividades formativas, fueron mínimas las que abarcaron temas misionales.

La entidad en el programa de Bienestar Social realizó actividades para todos los funcionarios en conjunto con las EPS y ARP tales como higiene bucal, control de presión arterial, examen visual, entre otros.

Por todo lo anterior a este criterio se le otorga una calificación de cincuenta (50) puntos.

### **3.1.4.3. Contratación de prestación de servicios personales**

La contratación de prestación de servicios abarcó un amplio número en la contratación de la vigencia con un total de 270 de los 886 reportados por un valor de \$ 37.523.289.625,<sup>00</sup> que en relación con el total contratado, sin incluir adiciones, equivale a un 35,86% y que si tenemos en cuenta contratos de suministro, compra de materiales, alquiler de equipo, arriendo de vehículos y transporte, este constituye la principal aplicación de recursos los que evidencia la débil estructura organizacional de la entidad.

Dentro de la muestra verificada por la CDC, se detectó que se suscribieron contratos con objetos tales como: prestación de servicios de apoyo en el proceso de control y coordinación y seguimiento a la solicitud y entrega de materiales a las obras derivadas de los convenios interadministrativos; prestación de servicios profesionales para apoyar la supervisión que ejerce la subdirección técnica (...). Tales indeterminación obedece a que la entidad utilizó una modalidad de contratación en forma errada pues, aunque las denominó prestación de servicios y las orientó al apoyo de la función de la subdirección técnica, estos contratos implicaban no solo la prestación del servicio por parte del contratista seleccionado, sino que incluía la vinculación de mano de obra no calificada, generándose un riesgo de tercerización laboral, además de evidentes deficiencias en el control de



ejecución de los mismos que determinaron observaciones en la línea de contratación.

Este tipo de contratos también generó observaciones y hallazgos relativos a que invocando la aplicación de las reglas y procedimientos de la mínima cuantía, se celebraron contratos de apoyo a la gestión con incongruencias, frente a la necesidad determinada en los estudios previos, la propuesta del prestatario, el objeto del contrato y los informes presentados como supuesta evidencia de cumplimiento en ocasiones sin soporte alguno, y que teniendo en cuenta la situación financiera de la empresa, evidenciaron un pitufo contractual con el cual se pretendió justificar erogaciones pequeñas de los recursos disponibles.

Por lo expuesto a este criterio se le otorga una calificación treinta (30) puntos.

#### **3.1.4.4. Calificación de la Gestión del Talento Humano**

En cuanto a la calificación de la gestión del talento humano, el equipo auditor calificó los criterios establecidos en la tabla correspondiente y luego de evaluados cada uno de ellos se obtuvo la calificación como se muestra a continuación:

<b>Calificación de la Gestión del Talento Humano</b>			
<b>Criterio</b>	<b>Calificación Parcial</b>	<b>Factor de Ponderación</b>	<b>Puntaje Total</b>
Cumplimiento normativo	80	0,35	28
Gestión para desarrollar las competencias del talento humano	50	0,35	18
Contratación de prestación de servicios	30	0,30	9
<b>Puntaje Total</b>		<b>1.00</b>	<b>55</b>

La calificación obtenida por cada uno de estos criterios como se muestra, dio como resultado una evaluación de cincuenta y cinco (55) puntos.

#### **3.1.5. Cumplimiento del Plan de Mejoramiento.**

Realizado el análisis y verificación de evidencias presentadas por la entidad, respecto de las acciones contempladas en el Plan de Mejoramiento suscrito por la entidad con la CDC, donde quedaron plasmadas treinta (30) observaciones producto del proceso auditor practicado a la vigencia 2010, en ejercicio del proceso auditor la comisión pudo determinar que el avance en el cumplimiento de las acciones de mejoramiento es del 58,3%, ya que las acciones correctivas que



se originaron de las observaciones detectadas, han sido implementadas de algunas en forma total, otras en forma parcial y algunas no presentan acción. Es de anotar que aún se está dentro del término planteado para la implementación de acciones correctivas

De acuerdo al cronograma establecido; las acciones correctivas implementadas fueron las siguientes:

**Hallazgo de la CDC:** “Por negligencia y descuido, procedimientos inexistentes, no aplicación de buen juicio y sentido común, así como falta de esfuerzo e interés, no se ha diseñado el Manual de Seguridad Informática en la entidad, lo que tiene como efecto el control inadecuado de recursos o actividades.”

#### **Acción de Mejoramiento N° 1**

De acuerdo a la observación No 1 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que se puede observar acá está el manual de informática implementado mediante resolución 120141 de fecha 16 de abril de 2012. Se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada, quedando pendiente la evidencia de la socialización.

**Hallazgo de la CDC.** “Por descuido, no aplicación de sentido común y debilidades de control, en las hojas de vida de los funcionarios adscritos a EDURBE S.A. se observó que no están firmados los formatos ni las actas de liquidación y pago, donde consta que se realizan los desembolsos de Ley, solo firma el director financiero, no se anexan soportes - volantes de egresos- donde el servidor recibe a satisfacción, lo que tiene como efecto que los registros sean poco útiles y poco significativos, además de control inadecuado de actividades.”

#### **Acción de Mejoramiento N° 2**

De acuerdo a las observaciones No 2 del Plan de Mejoramiento, las acciones correctivas formuladas se cumplieron en un 100%, toda vez que se implementó una lista de chequeo requisitos para tomar posesión del cargo y evidencia de situaciones administrativa los responsables son en la parte operativa Alexandra Prada y en nivel jerárquico el Subdirector Administrativo y Financiero. Se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción, quedando pendiente la exhibición de una muestra de hojas de vida con la lista diligenciada y la evidencia de la socialización.

**Hallazgo de la CDC** “Por descuido y falta de mecanismos de seguimiento, el archivo de contratación no está al día y se encuentra disperso en la entidad, lo cual no permite contar con esta información oportunamente, demorando los tiempos de respuesta al usuario interno y externo, lo que tiene como efecto la ineffectividad en el trabajo y control inadecuado de actividades.”



### **Acción de Mejoramiento N° 3**

De acuerdo a la observación No 3 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 50% en lo que respecta a organización del archivo, lo hemos implementado en forma parcial y hemos mejorado con las carpetas de la contratación correspondiente a este año pues en la secretaria general se lleva el archivo por parte la funcionaria María Hernández, se puede verificar con las carpetas puestas a disposición de la entidad. El Dr. Fabio Tito Moreno manifiesta que como el espíritu de esta acción era todo el archivo de contratación y como tenemos contratos y convenios de otras vigencias lo cierto esto lo estaba gestionando el Dr. Alonso pero con esto aún tenemos inconvenientes

**Hallazgo de la CDC** “Por procedimiento inadecuado e inexistente , en los contratos 09-0169, 10-0036, 10-0223, 10-0247, 10-0206, 10-0265 y 10-0266 fruto de convenios con otra entidad y no de necesidad de administración o funcionamiento de EDURBE S.A., se confunde la calidad de ejecutor con la de supervisor de las obras, hay fusión indebida de los contratos de prestación de servicios profesionales, de consultoría y de obra, transgrediendo lo dispuesto para la selección objetiva y la modalidad de contratación , lo que tiene como efecto incumplimiento de disposiciones generales (artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y 2o de la Ley 1150 de 2007) A25+A49”

### **Acción de Mejoramiento N° 4**

Toda vez que se adoptó en el manual de contratación de la entidad mediante Resolución 12-0206 de 2012 en la cual se elimina la contratación de residentes con vinculación de mano de obra no calificada, esta medida se implementa a partir de enero de 2012 se muestra la carpeta contentiva de la invitación pública 141 de 2012 , se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada, tales como Carpeta plastificada contenida del manual de contratación y de la invitación pública, acta de reunión de fecha 30 de enero de 2012 de la socialización.

**Hallazgo de la CDC** “Por negligencia o descuido, consciente decisión de desviarse de las normas, no aplicación de buen juicio y debilidades de control, en los contratos 10-0124, 10-0127, 10-0149, 10-0223, 10-0269, 10-0174 hay documentos sin fecha, tales como el recibo de las propuestas, la solicitud de adición y prórroga, lo que tiene como efecto incumplimiento de disposiciones generales, poca significación o inexactitud de los registros y control inadecuado de actividades.

### **Acción de Mejoramiento N° 5**

La acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que se diseñó un instructivo pues lo que paso es que se trató de un formato en donde no se consignaba el dato completo de la fecha, el instructivo lo tengo en mi oficina pero



debido a la disposición de la oficina este está empacado y lo pondré a disposición de comisión en otro momento y la socialización del mismo.

**Hallazgo de la CDC** “Por negligencia o descuido, no aplicación de buen juicio y debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema, en la orden de compra 10-0170 y el contrato 10-0223 hay caligrafías de recibos de invitación similares entre sí y con las de otros contratos, cotizaciones de personas diferentes impresas en formato idéntico, matrículas diferentes de la misma fecha y número consecutivo, certificados de la misma fecha y hora, firmas diferentes de la misma persona en varios documentos, invitaciones dirigidas a Sahagún, Córdoba sin constancia de envío; la misma dirección en Sahagún y en Pereira, en contravía del art. 12 de la Ley 1150/07, lo que tiene como efecto que los registros sean poco útiles, poco significativos e inexactos, además de control inadecuado de recursos o actividades.”.

#### **Acción de mejoramiento Nº 6**

La acción correctiva está inmersa en la anterior.

**Hallazgo de la CDC** “Por negligencia y descuido, procedimientos inadecuados, no aplicación de buen juicio y sentido común y debilidades de control, se celebró e inició la ejecución de convenios sin planificación de las condiciones físicas o jurídicas de los espacios a intervenir, con falta de personal técnico y equipos propios de la entidad, desborde de capacidad operativa, llevando a parálisis de la ejecución y extensión del plazo inicial a través de varias vigencias, como en los contratos 10-0111, 10-0112, 10-0119, 10-0134, lo que tiene como efecto el uso antieconómico o ineficiente de los recursos, pérdida de ingresos potenciales, incremento de costos, inefectividad en el trabajo, gastos indebidos, control inadecuado de recursos y actividades, así como ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas.”

#### **Acción de mejoramiento Nº 7**

De acuerdo a las observaciones No 7 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 50%, toda vez que se redactó una minuta de propuesta en la cual se incluye como un ítem el que corresponde a espacios físicos de la obra a ejecutar aún no se ha socializado toda vez que este año aún no se han realizado convenios. En lo que respecta a la modificación del plan estratégico se tiene la dificultad del cambio en la gerencia en este año, pero el proyecto está hecho, se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada.

**Hallazgo de la CDC** “Por deficiencias en la comunicación entre dependencias y personas, negligencia y descuido, falta de delegación de autoridad, debilidades de control y falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo, en los contratos 10-0052, 10-0036, 10-0124, 10-0149, 10-0127 y 10-0262 no aparece definido quien



es el supervisor designado por EDURBE S.A., lo que debe hacerse según la cláusula séptima del contrato y hay actas no firmadas por el interventor, lo que tiene como efecto inefectividad en el trabajo y control inadecuado de recursos o actividades.”

#### **Acción de mejoramiento N° 8**

De acuerdo a las observaciones No 8 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que implemento un formato de asignación de funciones en el cual se establece por parte de la gerencia la designación efectiva de la labor de supervisión en un contrato específico.

Hallazgo de la CDC “CONTRATO N°10-0265 de 28 de Diciembre de 2010. Es evidente una confusión ex profeso de las características de los contratos de prestación de servicios profesionales con los de consultoría y los de obra, en la acepción que de los mismos hace el artículo 32 de la ley 80 de 1993, tanto en el texto de los instrumentos con los que se fija por escrito el acuerdo contractual, como en la intención expresada en ellos y otros documentos que registran la realidad de la ejecución. Se hizo una combinación de elementos de contratos de prestación de servicios profesionales, de consultoría y de obra, desdibujando la naturaleza de cada uno, los factores de selección aplicables, las cláusulas pertinentes y las obligaciones del contratista, lo que no es de recibo por transgredir los principios de legalidad, transparencia y selección objetiva propios de la función pública y de la contratación estatal.”.

#### **Acción de mejoramiento N° 9**

La acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que es similar al hallazgo N° 4 por tanto queda incorporada en esta misma acción y el Manual fue puesto a disposición de la comisión.

Hallazgo de la CDC “Contrato N° 0044-2010: La fecha del registro presupuestal es anterior a la fecha de la firma del contrato, lo que indica que realizaron apropiaciones presupuestales sin estar perfeccionado el contrato.”,

#### **Acción de mejoramiento N° 10**

De acuerdo a las observaciones No 10 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumple en un 50%, toda vez que La contratación que se ha manejado en menos voluminosa y la rendición a través del COVI ha ayudado a controlar mejor la contratación y a la fecha todos los contratos suscritos cuentan con CRP posterior y no anterior ello verificar en la rendición de cuentas.

Hallazgo de la CDC “Contrato N° 201006: Construcción de muro de contención y protección de talud entre la manzana D y C del conjunto Mirador de Zaragocilla. El estudio previo de fecha mayo 2011 establece que el tipo de contratación es de selección abreviada de menor cuantía o convenio administrativo, luego se elaboraron otros estudios previos sin especificar el día del mes de la suscripción



de los mismos, con el mismo objeto contractual, donde fundamentan la modalidad de contratación como selección abreviada de menor cuantía, y termina contratándose el proceso como un convenio interadministrativo, con presunta violación al principio de planeación y al artículo 3º de la ley 2474 de 2008. Por procedimiento inadecuado, consciente decisión de desviarse de las normas, no aplicación de buen juicio y debilidades de control, no existe aplicación del Plan de Manejo Ambiental en las obras ejecutadas por EDURBE S.A. con afectación de ejecución por basuras, impacto de olores fuertes del movimiento de residuos sólidos, afectación del ambiente, retención de aguas putrefactas, vertido de desechos orgánicos y tratamiento discriminatorio en responsabilidades ambientales, lo que tiene como efecto uso ineficiente de recursos.”

### **Acción de mejoramiento N° 11**

De acuerdo a la observación No 11 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 0%, toda vez que la discusión que se presenta aquí es de fondo filosófica, el Ingeniero que se encarga de este tema, manifiesta que los PMA se dan dependiendo de la naturaleza de la obra, entonces nosotros tenemos un manual de impactos ambientales para tal efecto, pero entonces el discutía que teniendo en cuenta el hallazgo es un documento diferente que requiere otros elementos más elaborados, por lo que el hallazgo no debió quedar con esa acción, por lo que lo cierto es que la empresa cada vez que ha tenido que implementar PMA como en la obra de las Ciénagas de las Quintas, lo ha hecho pero aún se está dentro del término para dar cumplimiento y realizar los ajustes a que haya lugar.

**Hallazgo de la CDC** “Contrato: No 0119-2010: Prestación de servicios profesionales como residente para la construcción de los hogares múltiples en Fredonia. El contrato, que depende de un convenio EDURBE S.A.–Distrito de Cartagena, se perfeccionó el día 27 de enero del 2010, a 6 días de Diciembre de 2010 las partes lo liquidaron, dejando constancia de que no se pudo ejecutar porque el Distrito había señalado inicialmente para esta obra un lote en el barrio Fredonia, que se encontraba en gestión de cesión por Inurbe en liquidación, trámite que no tuvo éxito. Este hecho debió preverse en la etapa precontractual de planeación al establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la distribución de riesgos para del proceso de contratación. La parálisis de la ejecución presupuestal y contractual, así como el incumplimiento de la función es una clara violación a los principios de eficacia y eficiencia de la contratación estatal.”

### **Acción de mejoramiento N° 12**

De acuerdo a las observaciones No 12, 13 y 14 del Plan de Mejoramiento, las acciones correctivas formulada se cumplió en un 50%, toda vez que están incluidas dada su similar causa y planteamiento en el hallazgo N° 7 el cual ya ha sido analizado en esta mesa de trabajo.



**Hallazgo de la CDC** “Convenio interadministrativo distrito de Cartagena (secretaría de Infraestructura) – Edurbe, del 29 de junio del 2010. (canal san Martin). No existe aplicación de un Plan de Manejo Ambiental que mitigue el alto impacto negativo para la salud, sobre esta zona intervenida, y las afectaciones directas sobre la población vecina de este canal. La manera rudimentaria como se manejan las aguas represadas dentro de los canales en construcción, complica la salud de estos habitantes, porque la presencia de mosquitos y basuras en los canales se debe a estos represamientos. Mientras no exista el canal de desagües pluviales paralelo, a la vía perimetral, la ciénaga invadirá de aguas en tratamiento, estos canales producto de la alta marea y se convertirá en un freno para el libre desarrollo de las aguas de este nuevo sistema de drenajes.”

**Acción de mejoramiento N° 15**

Las acciones correctivas formulada se cumplió en un 0%, toda vez que están incluidas dada su similar causa y planteamiento en el hallazgo N° 11 el cual ya ha sido analizado en esta mesa de trabajo.

**Hallazgo de la CDC** “CONTRATO CANAL SANTA CLARA DEL 19 DE AGOSTO DE 2010 (RAFAEL CRESPO). Pequeño espacio público que rodea el canal producto de las invasiones de los dueños de las viviendas vecinas, que adosan sus patios a las paredes de este sistema de drenaje. La línea recta se descompone en forma curvilínea por la dificultad de las operaciones durante la construcción, siendo esta situación anómala y riesgosa para la estabilidad de este canal tan importante.”

**Acción de mejoramiento N° 16**

Las acciones correctivas formulada se cumplió en un 50%, toda vez que están incluidas dada su similar causa y planteamiento en el hallazgo N° 7, 12, 13 y 14 el cual ya ha sido analizado en esta mesa de trabajo.

**Hallazgo de la CDC** “Durante los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, EDURBE S.A. actuó como agente retenedor de tributos distritales (sobretasa deportiva y estampilla “años dorados”) y departamentales (estampilla Universidad de Cartagena), procediendo a descontar las respectivas sumas de las operaciones sujetas a los mismos pero sin efectuar las consignaciones debidas a las entidades beneficiarias de los mismos, causándose sanciones por mora y responsabilidades personales de los gestores fiscales de la empresa por dicha falencia (artículos 304, 305 y 327 del Estatuto Tributario Distrital). La gerencia de EDURBE S.A., su consejo directivo y el Alcalde Mayor de Cartagena (quien tiene asiento en diversos Consejos Directivos), no han efectuado las diligencias necesarias y suficientes para obtener las herramientas jurídicas y financieras que permitan la conciliación de las sumas adeudadas entre las diferentes secciones de la administración distrital, como tampoco con las de orden departamental, ocasionando costos



adicionales a los deudores y acreedores de la obligación tributaria por descapitalización, intereses causados y gastos de cobranza. Con estas omisiones se violó el artículo 114, parágrafo primero del Acuerdo 30 de 2001 (anterior Estatuto Tributario Distrital); el artículo 261, parágrafo primero y el artículo 280 del Acuerdo 041 de 2006 (actual Estatuto Tributario Distrital); el artículo 271 de la Ordenanza 11 de 2000.” E

#### **Acción de mejoramiento N° 17**

Se llevó a cabo un negocio jurídico entre el alcalde y la Gerente un convenio que dice como le podrían pagar a EDURBE el lote de terreno donde fue construido el complejo de raquetas, donde en un principio se plasmó que EDURBE obtendría la retribución del mismo con la administración del complejo, pero como por el objeto no era posible, se hizo otro si a dicho convenio donde quedó plasmada entre las partes de hacer cruces de cuentas de impuestos tasas y contribuciones, caso que ha sido expuestas ante la Junta Directiva y el Gerente de turno con el fin de solucionar esta situación, se están adelantando gestiones para capitalizar el predio. Por lo que de acuerdo a las observaciones No 17 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 0%.

**Hallazgo de la CDC** “Existe deficiencias en la publicación de la información financiera y presupuestal, esta información en la página web de la entidad, no se presenta con el detalle de rubros requeridos. No aparecen los estados contables de las vigencias 2009 y 2010, con todos sus anexos, tampoco aparece el presupuesto aprobado para el 2010 y 2011, ni la ejecución de ingresos y gastos para las mismas vigencias, tampoco la ejecución del PAC ni la constitución de las reservas y las cuentas por pagar.”

#### **Acción de mejoramiento N° 18**

De acuerdo a las observaciones No 18 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumple en un 50%, toda vez que se ha realizado la publicación de los estados financieros con sus soportes pero como estamos a mediado de años falta la información que se genere a 31 de diciembre. Esto se puede verificar en la página web por comisión como evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada.

**Hallazgo de la CDC** “Por procedimiento inadecuado, consciente decisión de desviarse de las normas, no aplicación de buen juicio y debilidades de control, no existe aplicación del Plan de Manejo Ambiental en las obras ejecutadas por EDURBE S.A., como se evidenció en la ejecución de los contratos 10-0111 y 10-0207 y del convenio interadministrativo entre el Distrito de Cartagena (Secretaría de Infraestructura) – EDURBE S.A. de 29 de junio del 2010 pues no se trató adecuadamente el material extraído del fondo de los canales, poniendo en riesgo la salud de la población adyacente, retrasando la ejecución contractual por basuras, con impacto ambiental por olores fuertes del movimiento de residuos



sólidos, afectación visual y física del entorno, retención de aguas putrefactas, vertido de desechos orgánicos y tratamiento discriminatorio en responsabilidades ambientales, lo que tiene como efecto uso ineficiente de recursos.”

#### **Acción de mejoramiento N° 19**

De acuerdo a las observaciones No 19 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 0%, toda vez que toda vez que están incluidas dada su similar causa y planteamiento en el hallazgo N° 11 el cual ya ha sido analizado en esta mesa de trabajo.

**Hallazgo de la CDC** “EDURBE S.A. dentro de su Rendición de la Cuenta para la vigencia en estudio, registra dentro de su Gestión Ambiental, la actividad “ACCION DE LEGALIZACIÓN SANEAMIENTO PUBLICACION RELIMPIA Y REPARACIÓN DE LOS CAÑOS Y LAGUNA DEL EJE I Y EJE II”, destinada al componente agua, con una inversión operativa por un monto de \$2.160.124.006.67, atendida con recursos propios; de este valor se comprometieron \$1.130.306.379.4, y se pagaron \$ 1.103.954.131.4, es decir, solo se comprometió el 52% del valor estimado.”

#### **Acción de mejoramiento N° 20**

La acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que para la vigencia 2012 se tiene que el presupuesto se formuló acorde con el comportamiento de los últimos cinco años y la variable del cambio de administración y las recomendaciones que se hicieron en las auditorias, tanto regular como la del Balance. En la página web se coloca la información a disposición de la comisión como evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada.

**Hallazgo de la CDC** “Por falta de planeación por parte del Distrito de Cartagena, de EDURBE S.A. y del contratista ejecutor, así como por mala calidad de la obra y falta de seguimiento oportuno, es necesario efectuar demolición y construcción de 20 placas de concreto de la vía vehicular y la reparación de las grietas existentes en los andenes, tomando en cuenta el flujo vehicular de la vía, so pena de dar lugar a acciones judiciales por eventuales daños a terceros.”

#### **Acción de mejoramiento N° 21**

De acuerdo a las observaciones No 21 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que se remitió el oficio a la secretaria de infraestructura a efectos de que coordinara con Transcaribe la reparación de las placas agrietadas debido a que esta vía fue utilizada como vía alterna por los trabajos que se estaban realizando en la vía Pedro de Heredia por parte de Transcaribe, ya que dicha vía fue construida con un espesor de 15 centímetros en concreto, la cual es diseñada para soportar vehículos livianos y no otra clase de vehículos pesados como es el caso que nos ocupa en este



momento. Además esta obra fue recibida a satisfacción hace más de 6 años por la secretaria de infraestructura a la cual le correspondería su mantenimiento. Se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada consistente en el oficio remitido a infraestructura de fecha 30 de marzo de 2102 N° 460.

**Hallazgo de la CDC** “Contrato 10-0207: No hubo planeación que contemplara la mejor disposición o uso del material extraído, ni el debido manejo ecológico de este, lo que debe corregirse en las obras similares. Las modificaciones de las actividades de ejecución del contrato –vertido del material extraído en lugar de disposición final en el relleno sanitario- que no implicaron cambio de su objeto, no se registraron en el expediente por lo que debe hacerse el ajuste documental pertinente.”

#### **Acción de mejoramiento N° 22**

De acuerdo a las observaciones No 22 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 0%, toda vez que están incluidas dada su similar causa y planteamiento en el hallazgo N° 11 el cual ya ha sido analizado en esta mesa de trabajo. Se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada.

**Hallazgo de la CDC** “Convenio DISTRITO DE CARTAGENA - EDURBE S.A. PAVIMENTACIÓN CALLE LA ESPERANZA, SAN PEDRO Y LIBERTAD. Por falta de planeación por parte del Distrito de Cartagena, de EDURBE S.A. y del contratista ejecutor, así como por mala calidad de la obra, es necesario efectuar demolición y construcción de dos (2) placas de concreto de la vía vehicular y la reparación de las grietas existentes en los andenes, por valor de aproximadamente \$3.000.000, tomando en cuenta los niveles de salida de aguas en los extremos de la vía.”

#### **Acción de mejoramiento N° 23**

La acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que se acometieron las obras de reparación de las grietas y el fundido de las dos placas, teniendo en cuenta los niveles de salida de aguas en los extremos de la vía. Se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada.

**Hallazgo de la CDC** “No hubo debida planeación, ni aplicación de los principios de integración, complementariedad y subsidiariedad de la función pública, ni análisis de la distribución de riesgos en la ejecución de obras en la plaza del mercado de Bazaruto, por lo que las inversiones realizadas por el Distrito de Cartagena y cuya ejecución adelanta EDURBE S.A. no se han concluido, y aún la terminadas no están contribuyendo al mejoramiento urbano del sector ni al mejoramiento efectivo



de la salubridad y la calidad de vida de la ciudadanía, tornándose ineficaz e ineficiente.”

#### **Acción de mejoramiento N° 24**

La acción correctiva formulada se cumplió en un 50%, toda vez que se redactó una minuta de estudios previos de los convenios la determinación legal y física de las aras a intervenir, aún no se ha socializado toda vez que este año no se han realizado convenios. Se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada.

**Hallazgo de la CDC** “CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DISTRITO DE CARTAGENA- EDURBE S.A.: Debe ajustarse a la mayor brevedad los términos del convenio y contratos que permitan concluir la obra, convenir los necesarios, o hacer efectivas las garantías otorgadas a fin de prevenir el daño irreversible de la obra, informando de ello a esta Contraloría Distrital, so pena de dar lugar a las acciones de responsabilidad fiscal pertinentes. Existe deficiencias en la publicación de la información financiera y presupuestal, esta información en la página web de la entidad, no se presenta con el detalle de rubros requeridos. No aparecen los estados contables de las vigencias 2009 y 2010, con todos sus anexos, tampoco aparece el presupuesto aprobado para el 2010 y 2011, ni la ejecución de ingresos y gastos para las mismas vigencias, tampoco la ejecución del PAC ni la constitución de las reservas y las cuentas por pagar.”

#### **Acción de mejoramiento N° 25<sup>3</sup>**

De acuerdo a la observación No 25 del Plan de Mejoramiento, las acciones correctivas formulada se cumplió en un 50%, toda vez que están incluidas dada su similar causa y planteamiento en el hallazgo N° 7, 12, 13 y 14 el cual ya ha sido analizado en esta mesa de trabajo. Se coloca a disposición de la comisión las evidencias del cumplimiento de la acción correctiva tomada.

**Hallazgo de la CDC** “El Gerente de Edurbe S.A ejerce una potestad dentro de una controversia judicial para la cual no existe facultad expresa dentro de los estatutos pues este asunto no versa sobre el giro ordinario de los negocios de la empresa. Para ejercer la acción se sol”

#### **Acción de mejoramiento N° 26**

La acción correctiva formulada no se cumplió 0%. Hay que tener en cuenta que a la fecha no se ha presentado ninguna acción que supere los 1.500 SMLV, así como se plantea en la acción de mejoramiento.

**Hallazgo de la CDC** “Los expedientes no están debidamente foliados”

<sup>3</sup> Nota: es de aclarar que las acciones de mejoramiento propuestas no corresponden con el hallazgo y aun así se dio el pronunciamiento de coherencia e integridad



#### **Acción de mejoramiento N° 27**

La acción correctiva formulada se cumplió en cuanto a lo que tiene que ver con el inventario documentado en un 50%, y en lo que tiene que ver con la foliación de todos los expedientes se está realizando.

**Hallazgo de la CDC** “Las Actas atinentes a cada expediente están archivadas en los folders de los contratistas e interventores más no en el expediente de la empresa”

#### **Acción de mejoramiento N° 28**

De acuerdo a las observaciones No 28 del Plan de Mejoramiento, la acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que efectivamente en los expedientes se encuentran las listas de chequeo incluyendo el ítem de actas.

**Hallazgo de la CDC** “Los expedientes deben archivarse cronológicamente de acuerdo a las situaciones o acciones que se van ejecutando”

#### **Acción de mejoramiento N° 29**

La acción correctiva formulada se cumplió en un 100%, toda vez que en los expedientes se encuentran las listas de chequeo incluyendo el ítem que los expedientes estén foliados cronológicamente.

**Hallazgo de la CDC** “En el contrato de construcción en concreto rígido del tramo faltante del canal Barcelona, suscrito entre el Distrito de Cartagena y EDURBE S.A. se encontró una falla de tipo administrativo en la planeación de la obra, toda vez que es responsabilidad del Distrito de Cartagena la problemática sanitaria y ambiental que vive la comunidad generada por los impactos ambientales y sanitarios. En tal sentido se requiere: Revisar el diseño hidráulico del canal, para verificar la altura efectiva; Dado el desalineamiento que presenta el canal se puede concluir que no hubo un trazado con aparato topográfico que permitiera el correcto alineamiento; La problemática generada con la adecuación que hay que hacer con el material de excavación, obedece a la no inclusión del ítem en el presupuesto inicial; Es evidente la generación de impactos ambientales a la comunidad por ausencia del componente ambiental en el presupuesto; Se evidenció por parte del contratista el mal manejo de las aguas a lo largo de la construcción.”

#### **Acción de mejoramiento N° 30**

La acción correctiva formulada se cumplió en un 50%, toda vez que se redactó una minuta de estudios previos con la exigencia de determinación legal y física de las áreas a intervenir. En cuanto a la segunda actividad no se ha socializado toda vez que este año aún no se han realizados convenios.



Con base en lo anterior y dando aplicación a la matriz de evaluación y avance del Plan de Mejoramiento se obtuvo como avance de aplicación del plan un 58%. Por lo que la calificación para este ítem es de cincuenta y ocho (58) puntos

### **3.1.6. Evaluación del Sistema de Control Interno**

La evaluación del Sistema de Control Interno se realizó teniendo como base la implementación del MECI aplicando la matriz de modelo estándar por subsistemas, componentes y elementos, evaluado preliminarmente en la fase de planeación y en la fase de ejecución se verificó en Informe de Control Interno y las respuestas presentadas por la entidad, evaluando los resultados de los tres subsistemas.

Inicialmente se remitieron encuestas que diligenciaron los servidores públicos adscritos a EDURBE S.A. y en el proceso auditor se procedió a la verificación de cada uno de los elementos que integran el sistema, soportados en las evidencias y en la conclusiones que se establecieron en el informe ejecutivo de control interno realizado por la oficina respectiva del sujeto de control, el cual arrojó el resultado siguiente:

En cuanto al diagnóstico MECI, consistió en la aplicación de encuestas para determinar el cumplimiento o avance de cada uno de los subsistemas del sistema de control interno con sus respectivos componentes y elementos.

El Subsistema de Control Estratégico cuyos componentes son: Ambiente de Control, Direccionamiento Estratégico y Administración de Riesgo obtuvo una calificación preliminar de 4.08 que dentro del rango de calificación se considera Satisfactorio.

El Subsistema Control de Gestión cuyos componentes son: Actividades de Control, Información y Comunicación Pública obtuvo una calificación preliminar de 4.15 que dentro del rango de calificación se considera Satisfactorio.

El Subsistema Control de Evaluación que está compuesto por: Autoevaluación, Evaluación Independiente y Planes de Mejoramiento, obtuvo una calificación preliminar de 3.94 que dentro del rango de calificación se considera Adecuado.

En total se evaluaron tres (3) subsistemas, nueve (9) componentes y veintinueve (29) elementos que constituyen el sistema el cual obtuvo un puntaje de 4.06 que dentro del rango de calificación se considera Satisfactorio.

El diagnóstico del SGC, consistió en la aplicación de una encuesta para determinar el cumplimiento e implementación preliminar de cada uno de los 5



numerales y sus respectivos subnumerales obteniéndose preliminarmente los siguientes resultados:

El numeral Sistema de Gestión de la Calidad se encuentra implementado en un 74,77%, Responsabilidad de la Dirección se encuentra implementado en un 71,43%, Gestión de los Recursos alcanzo un porcentaje de 70,50%, Realización del producto se ha implementado en un 62,25% y Medición, Análisis y Mejora se encuentra en un 62,25%; para un total de implementación del SGC de un 67,81%.

Sin embargo dentro de la verificación integral de la gestión y en desarrollo de las diferentes líneas de auditoria que delimitan el alcance del presente informe, se determinó que existe diferencia y discrepancia entre la implementación del MECI y del SGC que está bien documentado de manera formal, pero que en la parte financiera y contable muestra, de acuerdo a las observaciones y hallazgos detectados que hay serias deficiencias en su aplicación. Así mismo, en la contratación realizada por la entidad en donde la aplicación de principios tales como legalidad, igualdad, libre concurrencia, economía, celeridad, eficacia, transparencia, se ven afectados por actos y contratos con evidentes debilidades de control interno contractual y de gestión administrativa y financiera de los cuales se trata en la matriz de hallazgos, observaciones por línea auditada y los acápites de este informe.

Bajo este contexto el Sistema de Control Interno integralmente considerado y con base en los criterios que se exponen en este informe se calificó con sesenta (60) puntos lo que equivale a un nivel de riesgo y confianza medio.

### 3.1.7. Calificación consolidada de la gestión y los resultados.

CONSOLIDACION DE LA CALIFICACIÓN			
ASPECTOS	Calificación Parcial	Factor de ponderación	Calificación Total
Gestión Misional	56	0,30	17
Gestión Contractual	58	0,20	12
Gestión Presupuestal y Financiera	76	0,10	8
Gestión de Administración del Talento Humano	55	0,10	5
Cumplimiento del Plan de Mejoramiento	58	0,15	9



Evaluación del Sistema de Control Interno	60	0,15	9
<b>Calificación Total</b>		<b>1.00</b>	<b>59</b>

Rango de calificación para obtener el Concepto	
Rango	Concepto
Más de 80 puntos	Favorable
Entre 60 y 79 puntos	Favorable con observaciones
<b>Menos de 59 puntos</b>	<b>Desfavorable</b>

#### 4. LÍNEAS DE AUDITORIA

La Comisión de auditoría, para desarrollar el proceso auditor estableció las siguientes líneas de auditoría:

- Contratación
- Presupuestal, contable y financiera
- Gestión
- Revisión y análisis de la cuenta
- Evaluación del Sistema de Control Interno
- Componente Ambiental
- Seguimiento al Plan de Mejoramiento
- Denuncias y Quejas

##### 4.1. Contratación

Para el análisis y evaluación de esta línea el ente de control estima necesario determinar el contexto jurídico de la contratación de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado aplicable al sujeto de control.

Ley 489 de 1998, el cual fija el alcance de dichas empresas. De acuerdo con ello debemos ir a lo dispuesto en el artículo 85 y ss., de la norma en mención, la cual establece:

Artículo 85º.- Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra



la ley, y que reúnen las siguientes características: a. Personería jurídica; b. Autonomía administrativa y financiera; c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

(...)

Artículo 87º.- Privilegios y prerrogativas. Las empresas industriales y comerciales del Estado como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso.

No obstante, las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas.

Artículo 93º.- Régimen de los actos y contratos. Los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado. Los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales.

En este sentido tenemos que los actos de las EICE que correspondan a su naturaleza industrial o comercial y de gestión económica se rigen conforme a las reglas del Derecho Privado salvo las excepciones legales. Ahora bien en cuanto a los contratos la situación es un poco más compleja, por cuanto dentro de la excepción antes referenciada encaja claramente el régimen de contratación por cuanto el artículo 93 de la Ley 489 de 1998 consagra que “los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales”.

Sobre el particular, es decir sobre el régimen de contratación de las EICE, hay que empezar por decir que su régimen de contratación por regla general, de acuerdo con lo señalado por la ley 489 de 1998 es el del Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80/1993 y Ley 1150 de 2007).

La ley 80 de 1993 en el artículo 2 hace referencia al concepto de entidad pública pero para los solos efectos de dicha norma, en la cual textualmente reza:

“DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

**1o. Se denominan entidades estatales:**

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, **las empresas industriales y comerciales del Estado**, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

(...)”



De igual forma, la ley en comento en el artículo 24 numeral de la ley 80 de 1993 se consagró una excepción expresa a la contratación a través de la modalidad de licitación o concurso la cual textualmente rezaba que se contrataran directamente *“Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de esta Ley”*. Es decir que la contratación de las EICE se manejaba por la modalidad de contratación directa.

Es importante tener en cuenta que la Ley 489 de 1998 en su artículo 93 hace referencia al régimen aplicable de contratación de las EICE, el cual es el Estatuto de Contratación Estatal. Sin embargo debemos precisar que al momento de entrar en vigencia la Ley 489 de 1998, el Estatuto de Contratación Estatal, es decir la Ley 80 de 1993 hacía referencia a la contratación de las EICE por la modalidad de contratación de contratación directa.

La norma anterior en este punto es clara por cuanto incluye dentro de su ámbito de aplicación de la ley, como entidades públicas a las EICE. Ahora bien, si bien incluía como entidad pública a las EICE no se refería a la distinción de operatividad en cuanto a si dichas empresas se encontraban en libre competencia e igualdad dentro del mercado, ni tampoco si se encontraban en mercados monopolísticos, punto que fue aclarado por la ley 1150 de 2007 en su artículo 14, la cual sobre el particular consagra que *“las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes”*.

La norma anterior fue modificada recientemente por la Ley 1474 de 2011, Artículo 93 el cual textualmente reza:

*“Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y*



comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.”

Frente a lo anterior, es oportuno señalar que se consagraron dos excepciones expresas en cuanto a la aplicación del régimen de contratación pública a las EICE, las cuales son:

1. Actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional.
2. Actividades comerciales en mercados regulados

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho que:

De conformidad con las normas antes transcritas (artículos 93 y 97 de la Ley 489 de 1998) los actos expedidos por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con capital estatal superior al 90%, evento en el cual se asimilan a aquellas, para el desarrollo de su actividad industrial, comercial o de gestión económica, se sujetarán a las regulaciones del derecho privado, pero cuando se refirió a los contratos que estas entidades celebran para el cumplimiento de su objeto, determinó que el régimen que las regularía sería el del estatuto contractual de las entidades estatales. Armonizando las disposiciones de la Ley 80 con el artículo 93 de la Ley 489 de 1998, debe entenderse que sólo en aquellos casos en que el estatuto contractual de la Administración Pública u otra norma legal establezcan alguna excepción en relación con el régimen aplicable a los contratos estatales que celebran las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, se adoptarán tales disposiciones, pero en lo no exceptuado, éstos se regirán, en un todo, por las normas del citado estatuto contractual. Actualmente, con la expedición de la Ley 1150 de 2007, según lo dispuesto por el artículo 14, el régimen de contratación de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con capital estatal superior al 50%, es el previsto por la Ley 80 de 1993, salvo dos excepciones i) cuando se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o ii) cuando desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, pero en todo caso la gestión adelantada por estas empresas estará sometida a los principios de la función administrativa<sup>4</sup>.

Para sintetizar lo hasta aquí dicho, debemos señalar que por regla general los actos de las EICE se rigen por el derecho privado en cuando a su gestión económica y a la naturaleza de sus actividades industriales y comerciales salvo las excepciones legales. Así mismo, se estableció como excepción el régimen de contratación, por cuanto frente a su actividad contractual se aplicaran las normas del Estatuto General de la Contratación Pública. De igual forma, debemos decir

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil nueve (2009). Radicación número: 25000-23-26-000-2001-01219-01(24639). Actor: BANCO GRANAHORRAR. Demandado: INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES-ISS-. Referencia: CONTRACTUAL-APELACION SENTENCIA



que, en cuanto a la aplicación del Estatuto de Contratación Pública a las EICE se plantearon dos excepciones, las cuales hacen referencia a cuando desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.

La ley 80 de 1993 modificada por la ley 1150 fue reglamentada en su momento por el decreto 066 de 2008, norma derogada por el decreto 2474 de 2008 también recientemente derogado por el decreto 734 del 13 de abril de 2012, cual nos rige actualmente. Veamos que plantearon dichas normas.

El decreto 066 de 2008 en el artículo 51 hace referencia a los actos y contratos de las EICE y las SEM, el cual textualmente reza:

“Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las sociedades entre entidades públicas, que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados, así como aquellas a las que se refiere el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, se regirán para su contratación por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad económica y comercial, sin desconocer los principios de la función pública a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Estatuto General de Contratación.”

El decreto 2474 de 2008 en el artículo 51 hace referencia a los actos y contratos de las EICE y las SEM, el cual textualmente reza:

“Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las sociedades entre entidades públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados, así como aquellas a las que se refiere el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, se regirán para su contratación por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad económica y comercial, sin desconocer los principios de la función pública a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Estatuto General de Contratación.

Las demás entidades de esa misma naturaleza jurídica aplicarán lo previsto en el literal g) del numeral 2 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 en cuyo caso se dará aplicación al procedimiento de selección abreviada de menor cuantía, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.”

El decreto 734 de 2012 en el artículo 3.2.6.1 hace referencia a los actos y contratos de las EICE y las SEM, el cual textualmente reza:



“Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las sociedades entre entidades públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados regulados, así como aquellas a las que se refiere el artículo 16 de la Ley 1150 de 2007, se regirán para su contratación por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad económica y comercial, sin desconocer los principios de la función pública a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Las demás entidades de esa misma naturaleza jurídica aplicarán lo previsto en el literal g) del numeral 2 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 en cuyo caso se dará aplicación al procedimiento de selección abreviada de menor cuantía, con excepción de los contratos que a Título enunciativo identifica el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 29 de 1990 en materia de contratos de ciencia y tecnología y demás normas pertinente.”

Visto lo anterior, es pertinente explicar el alcance de lo dicho hasta aquí frente a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A (EDURBE S.A). Para ello es importante dirigirse a lo consagrado en los estatutos de la empresa, los cuales se encuentran en la escritura pública No. 001516 del 29 de Julio de 2003. Los estatutos de la empresa bajo análisis, en el capítulo I artículo 1 consagra que “la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A es una sociedad por acciones de nacionalidad colombiana con capital integralmente público del orden municipal cuya actividad y recursos están destinados a programas de desarrollo social y de interés general que se regirá por las normas consagradas para las empresas industriales y comerciales del Estado, y por los presentes estatutos”. Ahora bien, frente a lo dicho en el artículo 1 de los estatutos debemos resaltar que el régimen de contratación de EDURBE S.A es el señalado en el artículo 14 de la ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 93 de la ley 1474 de 2011, tal como describimos anteriormente.

Bajo el contexto planteado se tiene que en la vigencia auditada la entidad suscribió treinta y cinco (35) Convenios Interadministrativos con el Distrito de Cartagena, a través de sus diferentes dependencias, entre ellas la Secretaria de Infraestructura, Secretaria de Educación y el IPCC. A continuación se muestra el resumen de esta contratación:

Convenios Suscritos en 2011	Valor Inicial Convenios	Valor Adiciones	Valor Total
35	\$ 28.073.592.201	\$ 573.243.599	\$ 28.646.835.800

La suscripción de estos convenios determino en gran parte la contratación realizada por la entidad en la vigencia 2011, en la cual la entidad reporta la celebración de un universo de ochocientos ochenta y seis (886) contratos por cuantía total de Cincuenta Mil Novecientos Noventa y Dos Millones Ochocientos



Treinta y Nueve Mil Trescientos Veinticinco Pesos M/L (\$ 50.992.839.325) sin incluir adiciones. Estos contratos se estratificaron por su clase así:

N°	CLASE DE CONTRATO <sup>5</sup>	NUMERO DE CONTRATOS REALIZADOS <sup>6</sup>	VALOR GLOBAL	% PARTICIPACION EN PRESUPUESTO
1	C1- Prestación de Servicios	270	\$ 37.523.289.625,00	48,50%
2	C2 – Consultoría	1	\$ 22.926.000,00	0,03%
3	C3 – Mantenimiento y/o Reparación		-	-
4	C4 – Obra Pública	1	\$ 1.948.800,00	0,00%
5	C5 – Compraventa y/o Suministro	403	\$ 34.630.176.384,00	44,76%
6	C6 - Concesión	1	\$ 17.980.000,00	0,02%
7	C7 - Comodato		-	-
8	C8 – Arrendamiento	168	\$ 4.258.948.206,00	5,50%
9	C9 – Seguros	1	\$ 23.100.000,00	0,03%
10	C10 – Convenios y otros	41	\$ 896.639.773,00	1,16%
<b>TOTALES</b>		<b>886</b>	<b>\$ 77.375.008.788,00</b>	<b>100%</b>

Del universo de contratos agrupados de acuerdo a los criterios antes establecidos, el equipo auditor, intento seleccionar una muestra aplicando el muestreo aleatorio estratificado de acuerdo a su relación con los programas o proyectos establecidos en el plan de acción y áreas organizacionales y misionales del sujeto de control y la cuantía de estos, sin embargo esto no fue posible debido a que los programas y proyectos que estipula el sujeto de control no guardan relación directa con su objeto misional, de las 21 actividades del plan de acción solo 5 son misionales, pero no hay contratación especifica relacionadas con ellas y finalmente se detectaron errores en el diligenciamiento del formato de contratación por errores y omisiones, algunos de estos relacionados con la incorrecta clasificación de la modalidad de contratación; en consecuencia de ello, se determinó que la muestra para revisión y ejecución de la línea contractual, se efectuaría haciendo la revisión de la totalidad de convenios interadministrativos suscritos en la vigencia y del universo de 886 contratos, se seleccionaron por simple inspección, teniendo como criterio la clase, objeto y cuantía, un total de ciento diecisiete (117) contratos de la manera como se relaciona en el cuadro a continuación:

<sup>5</sup> La estratificación y frecuencia son tomados de la cuenta fiscal, pero al ser muchos los errores encontrados frente a la clasificación de la modalidad de contratación, no se tuvo en cuenta para la selección de la muestra que se rige por el criterio Clases de Contratos para su estratificación.

<sup>6</sup> No incluye adiciones efectuadas que incrementan el valor global en \$ 10.445.386.581 millones adicionales según datos en la cuenta fiscal



Objeto del Contrato	Cantidad seleccionada	Cuantía global
Prestación de servicios	63	\$ 17.288.011.303
Arriendo vehículos	5	\$ 61.211.000
Suministro vehículos	7	\$ 96.338.000
Transporte de materiales	15	\$ 353.047.529
Suministro y/o compra de materiales	17	\$ 16.152.276.496
Arriendo de maquinaria y equipos menores	10	\$ 885.972.854
<b>Totales</b>	<b>117</b>	<b>\$ 34.836.857.182</b>

Se detectaron situaciones que ameritan la formulación de observaciones a las cuales la entidad deberá dar respuesta aportando las pruebas que considere pertinentes y conducentes en aras de aclarar las siguientes inconsistencias en la línea de contratación:

El análisis realizado por la Comisión Auditora en la línea de contratación estableció la existencia de hechos que originaron la formulación de las observaciones y con base en la respuesta, las evidencias recolectadas y aportas por la entidad, determinaron la existencia de hallazgos en esta línea que se relacionan a continuación:

## HALLAZGOS

### **GESTION INEFICIENTE E INEFICAZ COMO EJECUTOR DE OBRAS.**

La entidad suscribió el convenio administrativo N° 6-028-51 de fecha 14 de febrero de 2011, el cual tiene por objeto la continuación de la fase final en la ampliación y adecuación del CAP de San Fernando, construcción por valor de \$6.522.257.159. Este es el valor de las obras contratadas según presupuesto de obra discriminado por ítems, como se observa en los folios 28 a 34 del expediente, sin embargo, en la visita especial practicada por la comisión se verifico que las obras no solo están paralizadas por falta de recursos sino que muchos de los ítems contratados no han sido terminados a pesar de que la entidad recibió el 100% de los recursos del convenio. Se pudo constatar que la entidad presenta debilidad al aplicar el principio de planeación a la ejecución del contrato, puesto que de los cinco niveles con que cuenta la estructura física de la obra ninguno ha sido terminado en su totalidad. Del expediente y de la vista practicada se establece, que existe una diferencia entre las obras contratadas y ejecutadas hasta la fecha de práctica de la visita, por valor de mil ochenta y un millones novecientos catorce pesos



(\$1.081.783.914), que constituyen el valor global de las obras contratadas no ejecutadas, y por tanto el faltante de fondos girados para este convenio.

#### **DEFICIENCIA EN LA GESTION DE ARCHIVOS.**

Se suscribió convenio el 1 de abril de 2011 para obras en las Playas de Bocagrande y en la cláusula décima tercera en concordancia con la cláusula 1ª del contrato modificatorio N°1 del 18 de abril de 2011 la garantía única que debía aportar la empresa ampararía en forma obligatoria el cumplimiento (15%) salario y prestaciones sociales (10%) responsabilidad civil extracontractual (10%), sin embargo, la garantía única contenida en la póliza 02 GU019496 expedida por seguros confianza visible a folios 49 y 50 no contiene dentro de los amparos tomados este último riesgo, pero la entidad no incorporo dentro del expediente certificación sobre la negativa de aseguradores de amparar este riesgo en este tipo de obras generando incertidumbre sobre la suficiencia de la gestión de riesgos debido a la debilidad en la gestión administrativa de los archivos.

#### **INICIO DE OBRAS DE CONVENIO SIN APROBACION DE POLIZA**

Se suscribió convenio el 1 de abril de 2011 para obras en las Playas de Bocagrande, con el RP 300 de fecha 4 de abril del mismo año, y acta de inicio de obra de fecha 16 de mayo (folio 52), sin embargo, la póliza 02 GU019496 solo es expedida el 23 de mayo de ese año y con amparos aparentemente insuficientes, y sin que exista evidencia de que se haya impartido la aprobación de la garantía, es decir, el convenio no era ejecutable, sin embargo la entidad dio inicio en forma previa a la ejecución sin que se cumplieran las condiciones previstas en el inciso segundo del artículo 41 de la ley 80 de 1993 modificado como fuera por el art. 23 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto -Decreto ley 111 de 1996-, es decir, la aprobación de la garantía, cuando además se cuenta con las disponibilidades presupuestales correspondientes lo que evidencia debilidad en el control interno contractual y de gestión por parte de la entidad.

#### **INSERCIÓN DE DOCUMENTOS EN CARPETA DE CONVENIOS.**

En los convenios suscritos por la entidad y de acuerdo a la cláusula segunda de los mismos hacen parte de éste los planos, diseños y especificaciones y la propuesta de EDURBE, entre otros, no obstante en ninguno de los expedientes se encontraron dichos documentos, por lo que no existe certeza del alcance y detalle de los aspectos técnicos y económicos formulados por la empresa para suscripción y desarrollo del convenio suscrito por lo que no existe evidencia de las actuaciones y estudios que debió realizar la empresa como parte de su propuesta generándose incertidumbre sobre los detalles y alcance de las actividades precontractuales de la empresa debido a la deficiencia en la conformación de expedientes



### **LEGALIZACION DE HECHOS CUMPLIDOS.**

Se suscribió convenio el 1 de abril de 2011 para obras en las Playas de Bocagrande; el acta de inicio del contrato da cuenta de fecha 16 de mayo de 2011, con aprobación de póliza en fecha posterior, a folio 53 aparece un acta parcial de obra con avance del 96,23% con fecha 31 de mayo del mismo año, no obstante a folio 62 se encuentra carta suscrita por el Ingeniero José Herrera dirigida al Secretario de Infraestructura en fecha julio 12 de 2011 en la cual indica que desde el mes de abril se habían ejecutado, no solo las obras del convenio sino un presunto adicional por un monto de \$ 20 millones de pesos contrariando el contenido del acta mencionada, además evidenciando que el adicional, ya tenía consideración según estudio de fecha 14-04-11 elaborado por quien a la postre fuera designado interventor del convenio y solo fue legalizado en forma posterior con un valor superior, lo que evidencia que se trata de legalización de hechos cumplidos y con serias inconsistencias sobre su real ejecución en cuanto a cantidad y fechas, contrariando el principio de transparencia contractual contenido en la ley 80 de 1993 y 1150 de 2007 debido a la debilidad en el control interno contractual.

### **INEFICACIA E INEFICIENCIA EN EJECUCION DE OBRAS.**

EDURBE S.A. suscribió el convenio administrativo N° 6-090-328 del abril 1 de 2011, el cual tenía por objeto la Adecuación de Playas en Bocagrande próximas al espolón Iribarren por un valor inicial de \$52.747.200, más el valor de las obras adicionales que se ejecutaron por valor de \$24.924.000 para un valor total de \$77.672.000, siendo este es el valor total de las obras ejecutadas, como se puede observar en el acta de recibo final de obra a folios 95 al 97 del expediente. En la visita especial practicada por la comisión se verifico que la obra que se ejecutó que tenía como una de las actividades la excavación al canal de acceso al Laguito para la recuperación de este cuerpo de agua contaminado por la falta de oxigenación y recirculación de las aguas internas, se encuentra cerrado nuevamente, por la falta de obras civiles que se debieron implementar para garantizar la estabilidad de esta obra, la cual por la naturaleza del objeto del contrato no fue objeto de constitución de la garantía de estabilidad de la obra como se puede apreciar en el contrato modificatorio N°1 a folio 48 del expediente. Se pudo constatar que la entidad presenta debilidad al aplicar el principio de planeación a la ejecución del contrato, e igualmente se pudo verificar que los trabajos que se hicieron para eliminar el riesgo por exposición y riesgo de deterioro que presentaban los *conduit* que llevan las líneas de energía eléctrica hacia la isla de Tierra bomba y que se habían expuesto a la vista y tráfico, producto del oleaje quedaron nuevamente expuestas, a la vista de las personas constituyéndose en un peligro para los usuarios de estas playas, ya que son cables conductores de energía de 13.000 voltios con lo cual el supuesto beneficio que se establece en el informe y acta final de obra resulto inicuo, contrariando los estudios previos que justificaron la celebración del convenio. Además las mayores



cantidades de obra se realizaron para adecuar una playa que supuestamente beneficiaría a un número de 66 familias, sin embargo, esta es la fracción de playa que el Distrito entregó a un particular. Generándose un detrimento por la ejecución de una obra ineficaz invertir recursos de manera ineficiente y antieconómica y en contra del beneficio general como lo establece la constitución política. De todo se tiene que la ejecución de la obra no constituyo una solución real y efectiva a la problemática del sector y la inversión ejecutada fue antieconómica. Por lo que se eleva a faltante de fondos la suma de \$77.672.000.

### **CAMBIOS EN CONDICIONES DE CONVENIOS EN CONTRA DEL ESTUDIO DE RIESGOS.**

En los convenios suscritos por EDURBE S.A. con las distintas dependencias distritales se detectó que se pactó el pago de anticipo en virtud de los estudios previos y evaluación de riesgos por parte de los contratantes, sin embargo, incluso sin iniciar las obras pactadas, se medicaron las cláusulas que estipulaban la obligación del anticipo, cambiando al recibo total de los recursos de manera anticipada, tornando en inicuo la garantía única otorgada que cubría el riesgo del manejo de anticipo, alegando la autonomía de la voluntad, pero en contra de la evidencia de las deficiencias en la gestión de recursos con una incorrecta aplicación de unidad de caja, generando incertidumbre en el cumplimiento de las reglas de contratación y gestión correcta de los recursos debido a la falencias en el control interno contractual.

### **INCUMPLIMIENTO DE PROCEDIMIENTO CONTRACTUAL PARA SUSCRIPCIÓN DE ADICIONALES EN CONTRATOS DE OBRA.**

Edurbe S.A. suscribió convenio cuyo objeto era la ejecución de las Obras de Diseño y montaje de la subestación tipo PAD Mounted de 225 KVA en el mega colegio Vía perimetral Jorge Artel; la cláusula de decima del mismo establece que las obras adicionales requerían la suscripción de convenio adicional y la aplicación del procedimiento respectivo para tal efecto, bajo la condición EDURBE no podría dar inicio a las obras sin tal acuerdo perfeccionado, que requiera disponibilidad previa, pues contrariar tal prevención, sería asumir el riesgo y no obligar al distrito al reconocimiento de tales obras. A folios 24 a 28 se encuentra la descripción y precios de las obras adicionales pero según acta de suspensión de obra N°2 visible a folio 45 tales obras adicionales a fecha 20 de diciembre de 2011 no se habían legalizado y sin embargo en el acta de liquidación se deja constancia de su realización por valor de \$31,6 millones de pesos las que a fecha 12 de julio de 2012 aun no cuentan con el respaldo del procedimiento que debió realizarse en forma previa a su ejecución, lo que evidencia que EDURBE no cumplió con el procedimiento pactado para la ejecución de obras adicionales e incurrió en gastos adicionales sin contar con el presupuesto para ello y está en duda la recuperación de tales costos debido a la morosidad en la gestión administrativa lo denota ineficiencia en la gestión contractual y debilidad en control interno contractual



#### EVIDENCIA INCIERTA SOBRE CONTROL SOCIAL EN EJECUCION DE CONVENIO.

Se suscribió convenio con objeto Obras de Diseño y montaje de la subestación tipo PAD Mounted de 225 KVA en el mega colegio Vía perimetral Jorge Artel en donde la cláusula vigésima cuarta establece la constitución de veeduría ciudadana para el ejercicio del control social del convenio, a folio 23 del expediente se encuentra acta de constitución de esta, sin embargo, no hay certeza que se haya cumplido efectivamente con dicha obligación pues en el acta aparece rubrica de caligrafía ilegible y sin documento de identidad del signatario por lo cual no se puede tener certeza sobre su origen e identidad del aparente autor pues no hay conexión con ningún nombre o identidad relacionada con dicha firma, lo que genera incertidumbre sobre el cumplimiento de la obligación debido a la deficiencia en la gestión de evidencias y debilidad del control interno contractual.

**RECONOCIMIENTO Y PAGO DE FACTOR PRESTACIONAL SIN SOPORTE.** En la vigencia auditada se suscribió el Contrato 11-0047 con objeto Fabricación ductería metálica, fibra de vidrio e instalación de tuberías refrigeración del Hospital de Canapote. EDURBE S.A. al formular el presupuesto estimado visible a folios 11 y 12 del expediente y el contratista al presentar su propuesta, transcribe literalmente todos y cada uno de los ítems como se verifica en los folios 19 y 20 del expediente, determinan que tales valores son atribuibles a cuadrillas específicas y que a estos valores unitarios se les atribuye un factor prestacional para el cálculo del costo directo, la utilidad y el impuesto de IVA, pero de las evidencias documentales en el expediente del contrato no hay prueba, como contratos laborales o pago de seguridad social u otra similar, de que el contratista haya cumplido con la vinculación de la mano de obra en la modalidad y cantidad propuesta, por lo que no cumplir esta modelación es precisamente evadir estas responsabilidades incrementando la utilidad del contratista; al no existir evidencia de la vinculación en la cantidad propuesta existe un incremento patrimonial injustificado correlativo de un detrimento por este concepto debido a la deficiente gestión administrativa y control de supervisión de contrato.

**FALTA DE EVIDENCIA DE PAGO DE SEGURIDAD SOCIAL EN CONTRATO CON VINCULACION DE MANO DE OBRA.** En la vigencia auditada se suscribió el Contrato 11-0047 con objeto Fabricación ductería metálica, fibra de vidrio e instalación de tuberías refrigeración del Hospital de Canapote La cláusula tercera del contrato prevé que el "...contratista debe acreditar para cada pago que él y el personal a su cargo se encuentra al día en el pago de los aportes relativos al Sistema de Seguridad Social Integral..." no obstante aunque aportan planillas de pago de seguridad social del contratista, pero no hay evidencia de que se haya cumplido con el pago de aportes del personal no calificado o de las cuadrillas que el contratista debía vincular de acuerdo con su propuesta, en lapso comprendido entre el inicio del contrato y la primera suspensión en la forma de contratación atípica que se utilizó en este



negocio jurídico irregular lo que constituye un posible incumplimiento de las normas contenidas en la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios debido a la debilidad en la gestión de control interno contractual.

**FALTA DE ESTIMACION RAZONADA DE LA CUANTIA EN CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION.** Se suscribió el Contrato 0016-2011 con Objeto supervisión de acabados arquitectónicos, detectándose que en los estudios previos no se realiza la evaluación de riesgos ni la estimación razonada de la cuantía, no encontrándose evidencia de aporte o exoneración de la obligación de aportar garantía única o de la razón para fijar el valor del contrato en el monto mensual establecido, incumpliendo lo establecido en la ley 1150 de 2007 en concordancia con lo previsto en el decreto 2474 de 2008 y el manual de contratación, generándose falta de uniformidad en la fijación de la contraprestación en contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión debido a la falta de adopción de criterios preestablecidos para establecer rangos de remuneración.

**NO INCORPORACION DE EVIDENCIAS DE TRÁMITES PRECONTRACTUALES.** En los contratos 0016-2011, No se encontró evidencia que se haya formulado invitación a presentar oferta de servicios lo que constituye un incumplimiento al procedimiento interno establecido en el Manual de Contratación generándose deficiencia en la conformación de los expedientes de la entidad debido a la debilidad en el control interno contractual.

**INCONGRUENCIA EN LAS EVIDENCIAS DE CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS.** Edurbe S.A. suscribe el contrato 0016 de 2011 con objeto prestación de servicios de apoyo a la gestión para supervisión de los acabados arquitectónicos en las obras que ejecuta Edurbe S.A., sin embargo, se detecta incongruencia en las evidencias del contrato ya que los estudios previos versan sobre una necesidad y objeto diferente a la que establecen la requisición de servicios, el acto administrativo que justifica la contratación directa y contrato mismo. Unido a esto se encuentra que los informes de gestión, no cuentan con ningún soporte y relacionan actividades no acordes con el contrato, sin embargo el gerente, el subdirector técnico y el subdirector administrativo y financiero certifican el cumplimiento del objeto que no está acorde con el informe de gestión, lo que evidencia que se trata de un contrato en papel para justificar una contratación directa que al ser mínima cuantía, constituye un pitufeo contractual con lo cual se causan erogaciones del presupuesto sin evidencias de cumplimiento y con inconsistencias en su celebración generándose un detrimento patrimonial debido la deficiente administración de recursos públicos.

**FIJACION DE PLAZOS INCONGRUENTES CON EL MONTO DE LA CONTRAPRESTACION** En el contrato 0016 de 2011 en los estudios previos se consideró que el plazo del contrato era de un mes y quince días, sin embargo, el



contrato se suscribe por un mes y tres días, con tal dosificación del plazo se mantiene el valor del contrato y por tanto efectuado los descuentos el valor neto a pagar como se verifica en el comprobante de egreso 2011003789 de fecha 16 de marzo de 2011, hechos los descuentos equivalen a una suma redonda, de esto se infiere que el plazo establecido no se fijó con ningún criterio real y objetivo frente al monto de la contraprestación que permaneció inmutable, lo que genera incertidumbre sobre la determinación de plazos conforme a los estudios previos realizado debido a la falta de aplicación del procedimiento fijado en el manual de contratación de la entidad.

**FIJACION DE PLAZOS INCONGRUENTES CON EL MONTO DE LA CONTRAPRESTACION** En el contrato 0016 de 2011 en los estudios previos se consideró que el plazo del contrato era de un mes y quince días, sin embargo, el contrato se suscribe por un mes y tres días, con tal dosificación del plazo se mantiene el valor del contrato y por tanto efectuado los descuentos el valor neto a pagar como se verifica en el comprobante de egreso 2011003789 de fecha 16 de marzo de 2011, hechos los descuentos equivalen a una suma redonda, de esto se infiere que el plazo establecido no se fijó con ningún criterio real y objetivo frente al monto de la contraprestación que permaneció inmutable, lo que genera incertidumbre sobre la determinación de plazos conforme a los estudios previos realizado debido a la falta de aplicación del procedimiento fijado en el manual de contratación de la entidad.

#### **INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACION DE INFORMES DE AVANCE DETALLADOS**

En la vigencia auditada se suscribieron convenios con objeto: construcción 7 aulas y batería sanitaria IE Sede Arroyo de las Canoas y Obras de adecuación y reparación IE INEM y la Construcción de la primera etapa de la obra de construcción de la IE oficial que va funcionar en Villa Rosita. En el parágrafo de la cláusula cuarta de ambos Edurbe SA se obliga a entregar mensualmente un informe de avance de la obra, no obstante en el expediente sólo hay un informe sin detalles de avance por actividades, lo que evidencia que no se cumplió con dicha obligación pactada generándose incertidumbre sobre el avance de la obra de acuerdo al plazo pactado debido a la debilidad en el control interno contractual.

#### **INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACION DE INFORMES DE AVANCE DETALLADOS**

En la vigencia auditada se suscribieron convenios con objeto: construcción 7 aulas y batería sanitaria IE Sede Arroyo de las Canoas y Obras de adecuación y reparación IE INEM y la Construcción de la primera etapa de la obra de construcción de la IE oficial que va funcionar en Villa Rosita. En el parágrafo de la cláusula cuarta de ambos Edurbe SA se obliga a entregar mensualmente un informe de avance de la obra, no obstante en el expediente sólo hay un informe sin detalles de avance por actividades, lo que evidencia que no se cumplió con



dicha obligación pactada generándose incertidumbre sobre el avance de la obra de acuerdo al plazo pactado debido a la debilidad en el control interno contractual.

**FALTA DE INCORPORACION DE EVIDENCIAS DE CUMPLIMIENTO DE ACCIONES PREVIAS EN CONVENIOS.** En los convenios suscritos en la vigencia y que tenían como objeto ejecución de obras de infraestructura, como parte de las obligaciones de Edurbe SA contenidas en las cláusulas de dichos convenios se estipula la presentación de un programa general y otro detallado de trabajo de las obras, reconocimiento conjunto del sitio de la obra y bitácora de desarrollo de la obra, pero tales evidencias no se encontraron incorporadas en los expedientes generándose incertidumbre sobre cumplimiento de tal obligación y sobre el cumplimiento de las acciones que estos deben contener debido a la debilidad en la conformación de los expedientes de los convenios y la aplicación de medidas de control interno contractual.

**SUSPENSION DE OBRAS SIN SUJECION A LAS REGLAS CONTRACTUALES.** Edurbe S.A., suscribió convenio con objeto construcción 7 aulas y batería sanitaria IE Sede Arroyo de las Canoas. No obstante la cláusula 9ª establecer que las cantidades de obra son aproximadas y por tanto el aumento o disminución de las mismas pueden ser autorizadas por el interventor del convenio y solo las obras adicionales necesitan suscripción de convenio adicional como lo establece la cláusula 10ª del convenio, se encuentra suspensión de la obra en fecha 27 de julio de 2012 para pactar mayores cantidades de obra contrariando lo pactado en el convenio y sin que exista evidencia de reanudación de la ejecución de las obras evidenciándose que la entidad incurre en retrasos en los programas y plazos por aplicación errada de las reglas contractuales y una supervisión contractual don debilidades de interpretación de los procedimientos debido a la falta de procedimientos claros de supervisión.

**DEFICIENCIAS EN LA PLANEACION.** En el convenio para la construcción de 7 aulas y batería sanitaria IE Sede Arroyo de las Canoas como parte de las obligaciones de Edurbe S.A. contenidas en la cláusula 7ma se tiene que el numeral 2 estipula en el literal j) reconocer conjuntamente con el interventor del sitio de trabajo antes de su iniciación, no obstante se encuentra que los pocos días de iniciado la ejecución del convenio este es suspendido por cambio en la cimentación debido a la falta de estudio de suelos, lo que contradice la visita previa de la cual no hay evidencia de su realización y también los estudios y diseños previos que la entidad como ejecutora, interventora y consultora de obras de infraestructura con amplia experiencia debió prever e incluso exigir, lo que evidencia debilidad en la planeación y control interno al momento de suscribir el convenio.

**MOROSIDAD EN EL INICIO DE OBRAS.**



El convenio para la construcción de 7 aulas y batería sanitaria IE Sede Arroyo de las Canoas suscrito en diciembre de 2011 solo se inicia el 28 de febrero a pesar de que los requisitos de perfeccionamiento y ejecución se cumplieron el 27 de diciembre y los del adicional el 17 de enero dejando más de un mes inactivo el objeto del convenio lo que evidencia que Edurbe SA no tiene la planeación, ni la estructura financiera y operativa propia disponible para dar inicio a las obras contratadas en virtud de convenios en forma ágil y eficiente lo que generar dilaciones en la ejecución de obras e incumplimiento de plazos fijados en los cronogramas.

**FALTA DE INCORPORACION DEL ACTO DE COMISION O DELEGACION DE SUPERVISION DE OBRAS.** En los convenios suscritos se detecta que aquellos actos de trámite del convenio, actas de recibo parcial, actas de suspensión, acta de recibo final y similares, aparecen suscritos personas diferentes que según su contenido son delegados por Edurbe SA para tal efecto identificándose como parte contratista, sin embargo, no se encuentra dentro del expediente evidencia de la calidad y acto de delegación bajo la cual actúan estas personas por lo que no se tiene certeza de que se trate de funcionarios de planta o contratistas de la entidad y cuáles son sus funciones, atribuciones y competencias, debido a la falta de aplicación de un procedimiento específico para tal efecto lo que evidencia debilidad en el control interno contractual.

**DEBILIDAD EN LAS VERIFICACIONES PREVIAS A LA EJECUCION DE OBRAS.** En la vigencia 2011 se suscribe convenio para Obras de adecuación y reparación IE INEM y la Construcción de la primera etapa de la obra de construcción de la IE oficial que va funcionar en Villa Rosita, como parte de las obligaciones de Edurbe SA contenidas en la cláusula 7ma se tiene que el numeral 2 estipula en el literal j) reconocer conjuntamente con el interventor del sitio de trabajo antes de su iniciación; no obstante se encuentra la ejecución del convenio es suspendida falta de la legalización del lote por parte de la Secretaria de Educación, lo que evidencia que EDURBE SA no realiza la verificación jurídica y técnica así como también los estudios y diseños previos que la entidad como ejecutora, interventora y consultora de obras de infraestructura con amplia experiencia debió prever e incluso exigir, lo que evidencia debilidad en la planeación y control interno al momento de suscribir el convenio, generando dilaciones, ineficiencia, ineficacia en la ejecución de las obras con riesgo de incremento de costos debido al transcurso inoficioso del tiempo.

**DEFICIENCIA EN PROCEDIMIENTO Y EJECUCION DE CONTRATACION DE OBRAS.** Edurbe suscribe convenio para la construcción del Hogar Múltiple Flor del Campo, en virtud del cual suscribe contrato sin sujeción a las modalidades de selección establecidas en la ley 80/93, en concordancia, con la ley 1150/2007, ya que celebra un contrato de prestación de servicios profesionales en el cual se le impone como obligación al contratista la vinculación de mano de obra no calificada, lo que está en contra del carácter *intuito personae* de este tipo de



contratos y además configurándose una posible intermediación laboral con el agravante que el contratista seleccionado incurrió en cesación de pagos de sus acreencias laborales e incumplimiento de la ejecución de la obra lo que genera riesgos de interposición de acciones judiciales debido a la inobservancia de los procesos y procedimientos de contratación estatal y además terminación anticipada del contrato sin la satisfacción de la necesidad como es el fin de la contratación debido a la debilidad del Control Interno Contractual.

**INFORMES DE AVANCE DE OBRA NO DETALLADOS.**  
En la vigencia 2011 se suscribe convenio interadministrativo para la Construcción de pavimento rígido y rehabilitación de concreto asfáltico a todo costo para vías en los barrios Centro, Marbella, Crespo, Avenida Santander y otros sitios de la ciudad. Se encuentra dentro del expediente acta parcial N° 1 a satisfacción de fecha 28 de septiembre de 2011 en la cual se consigna la realización de obras ejecutadas por valor de \$ 486,4 millones de pesos, sin embargo, el cuadro de cantidades de obras parciales ejecutadas, el informe de interventoría sin firma, el anexo fotográfico sin ninguna anotación, no dan cuenta de la localización y detalle de M2 intervenidos y ejecutados, pues la relación de M2 se relaciona de manera general y sin detalle por lo que no existe certeza de las cantidades reales y los valores aplicados debido a la debilidad en la conformación del informe.

**EJECUCION DE INVERSION EN FORMA ANTIECONOMICA.**  
Edurbe S.A. suscribe convenio interadministrativo para la Realización de estudios técnicos y elaboración de diseños arquitectónicos y de ingeniería de detalle para para la construcción de una Megabiblioteca en el Barrio Pie de la Popa, se detecta que dentro del expediente existe Oficio AMC-OFI-0028491-2011 por el cual la Secretaria de Planeación Distrital le informa a la Gerencia de Edurbe SA que el lote de terreno en donde se planea la construcción de la obra se encuentra relacionado dentro del plano de tratamiento en Suelo Urbano y de Expansión PFU 2 A como ZONA VERDE O DE PROTECCION y en Oficio C.U.N°1-0049-2011 del fecha 29 de agosto de 2011 la curaduría urbana devuelve sin tramitar la solicitud de licencia de construcción en la modalidad obra nueva, por no presentarla el propietario y debido a la característica del suelo de acuerdo al POT. no obstante ser el lote de su propiedad debido se producto de la recuperación de caños y lagos y por tanto la empresa tenía claro que por dicha característica se imposibilita cualquier acción de construcción sobre el mismo y por ende cualquier inversión y/o ejecución de recursos públicos tendiente a este fin resultan antieconómicos pues carecen de objeto, sin embargo la entidad a sabiendas de esta situación ejecuta el convenio, celebrando los contratos CT-11-126, CT-11-127, CT-11-128 y CT-11-079 por valor total de \$ 42.000.000,00 generándose un detrimento por una ejecución antieconómica, debido falta de diligencia y cuidado de la empresa al momento de asumir compromisos en virtud de convenios, pues siendo el gestor de la recuperación y/o generación de este lote, debía anticipar y advertir las características del mismo y por tanto las restricciones existentes en materia de



construcción lo que evidencia que la entidad no tiene o no aplica los controles de riesgos en el desarrollo sus actuaciones

**EROGACION DE RECURSOS BAJO NECESIDADES NO INDISPENSABLES.** EDURBE S.A. suscribe el contrato 0164-11 con objeto prestación de servicios de apoyo a la gestión como comunicadora social, en donde los estudios previos formulados por la entidad versan sobre una necesidad de vinculación de los servicios de apoyo a la gestión de profesional en comunicación social, sin embargo, aunque tal necesidad se hace radicar en el plan estratégico de la entidad, el plan de acción incluye esta actividad sin soporte en la estructura organizacional, ni en la modelación de procesos de acuerdo a las caracterizaciones puestas a disposición de la comisión. La prestataria no presento tarjeta de categoría profesional de conformidad con la ley 1016 de 2006, se encuentran en el expediente unos aparentes boletines de prensa si evidencia o constancia de recepción y publicación lo que resta certeza al cumplimiento y de tal suerte que dicha necesidad aparece etérea y abstracta debido a la falta de concreción frente a las necesidades de los procesos de comunicación que restan certeza a esta supuesta necesidad y además la situación financiera de la entidad imponía la erogación de recursos con eficiencia y austeridad generándose un al causar un gasto en contravía al principio de eficiencia debido a que se pretendió justificar un gasto para una actividad que no es de las relacionadas con los objetivos misionales de la entidad.

**DEFICIENCIA EN LA PROGRAMACION Y EJECUCION DE OBRAS.** EDURBE S.A suscribió el convenio administrativo N° 6-137-842 de fecha 29 de junio de 2011, el cual tiene por objeto las Obras de Adecuaciones y Reparaciones Varias de I.E. Oficial José Manuel Rodríguez Torices y la Construcción primera Etapa de la Obra de Construcción de la I.E. Oficial que va a funcionar en el sector de Villa Rosita por un valor de \$2.400.000.000; de los cuales \$2.000.000.000 corresponden a la inversión destinada para la primera etapa de las obras de construcción de la I.E. Oficial que va a funcionar en el sector de Villa Rosita del Distrito de Cartagena de Indias. Este es el valor de las obras contratadas de conformidad con el presupuesto de obra como se puede apreciar a folio 13 al 15 del expediente, sin embargo, en la visita especial practicada se pudo apreciar que el lote donde se está construyendo la sede de la Institución Educativa de Villa Rosita, está localizado en zona de humedales, además de estar por debajo de una cota muy inferior a la vía de la cordialidad para lo cual se requiere levantar el nivel de este terreno , no se hizo el estudio de suelo pertinente, desconociendo que la zona es de arcilla expansiva propensa a agrietarse fácilmente, tampoco se hicieron los trabajos de adecuación del terreno que permitieran adelantar este tipo de obras. Se pudo determinar que el Distrito como contratante no tiene la titularidad sobre el lote de terreno donde se adelanta la obra, como se puede apreciar en el acta de suspensión N°1 a folio 47 del convenio, constituyéndose la obra ejecutada y los valores pagados a la fecha por valor de \$764.572.836 como



se puede apreciar en la relación de costos y gastos de la I etapa de la obra. El ejecutor de la obra quien recibió la totalidad de los recursos destinados para el convenio, como se establece en la relación de ingresos recibidos por EDURBE S.A de convenios vigentes en la vigencia 2009 a 2012, no realizó los controles previos de legalidad en aras de garantizar que la inversión no estuviera en riesgo alguno por la falta de legitimidad para actuar en virtud del convenio suscrito, lo que evidencia la debilidad del control interno contractual, y debilidad en la aplicación del principio de planeación lo que genera una inversión fiscal antieconómica. Por lo tanto el faltante de fondos de este convenio corresponden a las obras que realmente se ejecutaron bajo las condiciones ya señaladas y de los fondos recibidos por invertir equivalentes a \$1.235.427.164, los cuales no aparecen en las arcas del ejecutor de la obra, por lo que se eleva a faltante de fondos, la suma de \$2.000.000.000. La entidad no le dio aplicación en debida forma a la Ley 42 de 1993, Ley 1474 de 2011 Art.82, Ley 734 de 2002, Constitución Política Art. 2 y 209, Ley 80 de 1993 Art. 23, 25 numeral 4, Ley 1150 de 2007, Hallazgo Administrativo con alcance Fiscal y Disciplinario.

CONSTRUCCION EN ZONA DE ALTO RIESGO E INOBSERVANCIA DE NORMAS TECNICAS Y URBANISTICAS DE LA CIUDAD. EDURBE S.A suscribió el convenio administrativo N° 6-236-549 de fecha 9 de diciembre de 2011, el cual tiene por objeto la pavimentación con concreto asfáltico de la vía que conduce al colegio pies descalzos en la loma del peye en el Distrito de Cartagena de Indias, por un valor de \$313.869.748. Este es el valor de las obras contratadas según presupuesto de obra discriminado por ítems, como se observa a folio 10 del expediente, sin embargo, en la visita especial practicada por la comisión se verifico que la localización de acceso a este mega colegio a través de una vía que no tiene las medidas necesarias para un carril de subida y otro de bajada, la cual solo cuenta con 4.50 m de ancho, no existen andenes peatonales por la falta de espacios públicos, ninguna de estas viviendas cuenta con el servicio de acueducto y alcantarillado, por estar considerado este lugar “zona de alto riesgo”, sin embargo para el colegio si existe factibilidad de agua potable la cual se llevaría a través de las zonas de propiedad de viviendas que existen a lado y lado de la vía, en atención que no se puede partir la vía que ya ha sido trazada y que debió ser el orden lógico, de intervenir la vía para colocar las tuberías de agua y alcantarillado antes de adecuar esta vía, lo que contradice la localización del proyecto dada la inestabilidad del terreno; se observó igualmente que la via no desciende sobre otra vía para darle solución al mapa de la movilidad, sino sobre una vivienda que hoy está en eminente peligro, ya que al intervenir esta loma en concreto rígido como fue autorizada para su construcción se convertiría en una gran escorrentía natural de aguas lluvias, y en una bajada rápida para vehículos. Como se pudo observar la vía que en principio se caracteriza por ser construida en suelo cemento hoy va a terminar construida en concreto rígido para darle estabilidad a la loma, y su costo será mayor que el presupuesto aprobado inicialmente, pero seguirá siendo una vía que no va a solucionar la movilidad hacia esta gran institución ni le va solucionar la



accesibilidad vehicular al mega colegio. Tal como se está ejecutando esta inversión que es, Ineficiente por que la inversión que se está aplicando para una simple adecuación no cumple con las especificaciones técnicas de una vía, que por su destino requiere por lo menos la construcción de zonas de protección para niños que son la población beneficiada, y de zonas de protección para las viviendas que se encuentran a lado y lado de la vía en consideración a la proximidad de estas con la misma. De acuerdo a las características que presenta la zona de obras, en donde se construye la vía de acceso al Mega Colegio Pies Descalzo, no se entiende porque EDURBE S.A., a pesar de su experiencia en obras de infraestructura, ejecuta la intervención de una vía que tiene la connotación de ser el acceso a una institución educativa que se proyecta para más de 1000 alumnos y cuyas dimensiones son irreglamentarias de acuerdo a las normas del POT. No se explica que se haga una ejecución de obras que antes que ser una solución se constituye en la generación de un riesgo para los habitantes del sector, pues cuando haya fuertes precipitaciones en la parte alta de la loma, teniendo la vía pavimentada parcialmente en concreto asfáltico y en la loma de mayor pendiente aun esta en suelo cemento, a la espera del concreto rígido. Los desprendimientos naturales de esta zona de poca estabilidad correrán con más fuerza constituyendo un riesgo para los habitantes que se encuentran de manera perpendicular a esta vía. La intervención de la vía se hizo con una planeación tan deficiente por parte del Distrito y se ejecuta sin reparos u observaciones por parte de EDURBE que aun en contra de la experiencia realizan una adecuación y luego una pavimentación fragmentaria, en la que una de las partes al ser asfalto, es claro que por el tráfico, la ubicación y la fuerza de las aguas lluvias cuando sea temporada de estas afectaran indefectiblemente la obra, dando al traste con la finalidad de la misma, por lo que tal inversión y ejecución es ineficiente e ineficaz como acceso a un mega colegio debido a la intervención pobre de planeación y ejecución técnica de la obra integralmente considerada, máxime si tenemos la poca estabilidad de la zona y las características del suelo, que es semejante a la que se observa en la zona declarada de alto riesgo en las faldas de la Popa en el Barrio San Francisco. La entidad no le dio aplicación en debida forma a la Ley 1474 de 2011 Art. 82, Ley 734 de 2002, Ley 80 de 1993 Art. 23, 25 numeral 4, Art. 25 numeral 1, Ley 1150 de 2007, estatutos de Edurbe S.A. y Constitución Política Art. 2 y 209. Hallazgo Administrativo con alcance Disciplinario y Fiscal.

**CONSTRUCCION EN ZONA DE ALTO RIESGO E INOBSERVANCIA DE NORMAS TECNICAS Y URBANISTICAS DE LA CIUDAD.** EDURBE S.A suscribió el convenio administrativo N° 6-091-323 de fecha 1 de abril de 2011, el cual tiene por objeto la Adecuación de la vía de acceso al Colegio de la Fundación Pies descalzos en la loma del Peye, por una valor de \$113.378.130, con una vigencia de 30 días siguientes a la aprobación de las garantías. Este es valor de las obras contratadas según presupuesto y cantidades de discriminados por ítems, como se observa a folio 13 de expediente, sin embargo, en la visita especial practicada por



la comisión se verifico que la localización de acceso a este mega colegio a través de una vía que no tiene las medidas necesarias para un carril de subida y otro de bajada, la cual solo cuenta con 4.50 Mts de ancho, no existen andenes peatonales por la falta de espacios públicos, ninguna de estas viviendas cuenta con el servicio de acueducto y alcantarillado, por estar considerado este lugar “zona de alto riesgo”, sin embargo para el colegio si existe factibilidad de agua potable la cual se llevaría a través de las zonas de propiedad de viviendas que existen a lado y lado de la vía, en atención que no se puede partir la vía que ya ha sido trazada y que debió ser el orden lógico, de intervenir la vía para colocar las tuberías de agua y alcantarillado antes de adecuar esta vía, lo que contradice la localización del proyecto dada la inestabilidad del terreno; De acuerdo a las características que presenta la zona de obras, en donde se construye la vía de acceso al Mega Colegio Pies Descalzo, no se entiende porque EDURBE S.A., a pesar de su experiencia en obras de infraestructura, ejecuta la intervención de una vía que tiene la connotación de ser el acceso a una institución educativa que se proyecta para más de 1000 alumnos y cuyas dimensiones son irreglamentarias de acuerdo a las normas del POT, se observó igualmente que la vía no desciende sobre otra vía para darle solución al mapa de la movilidad, sino sobre una vivienda que hoy está en eminente peligro. La intervención de la vía se hizo con una planeación tan deficiente por parte del Distrito y se ejecuta sin reparos u observaciones por parte de EDURBE que aun en contra de la experiencia realizan una adecuación y luego una pavimentación fragmentaria, en la que una de las partes al ser asfalto, es claro que por el tráfico, la ubicación y la fuerza de las aguas lluvias cuando sea temporada de estas afectaran indefectiblemente la obra, dando al traste con la finalidad de la misma, por lo que tal inversión y ejecución es ineficiente e ineficaz como acceso a un mega colegio debido a la intervención pobre de planeación y ejecución técnica de la obra integralmente considerada, máxime si tenemos la poca estabilidad de la zona y las características del suelo, que es semejante a la que se observa en la zona declarada de alto riesgo en las faldas de la Popa en el Barrio San Francisco. La entidad no le dio aplicación en debida forma a la Ley 1474 de 2011 Art. 82, Ley 734 de 2002, Ley 80 de 1993 Art. 23, 25 numeral 4, Art. 25 numeral 1, Ley 1150 de 2007, estatutos de Edurbe S.A. y Constitución Política Art. 2 y 209. Hallazgo Administrativo con alcance Disciplinario y Fiscal.

**RIESGO DE DETRIMENTO EN LEGALIZACION DE MAYORES CANTIDADES DE OBRA Y OBRAS ADICIONALES.** Se suscribieron dos convenios para las obras de adecuación y mejoramiento de la infraestructura del estadio de futbol "Jaime Morón" en la ciudad de Cartagena de acuerdo con las recomendaciones técnicas de la FIFA "3 etapa" y obras de adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura del estadio de futbol "Jaime Morón" y su entorno en la ciudad de Cartagena de acuerdo con las recomendaciones técnicas de la FIFA "4 por valor total final de \$8.458.717.424, sin embargo, se detecta que los dos convenios objeto de esta observación tienen sendas actas de liquidación de fecha 31 de octubre de 2011, en las cuales las partes, la interventoría y la supervisión



designada por Edurbe S.A. establecen en el acápite IV Constancias, la existencia de mayores cantidades de obra y obras complementarias por valor de \$ 1.304.349.835 y \$ 673.914.893, respectivamente, sin embargo, no se encuentra requisición por parte del ejecutor, factura o documento similar por parte de los prestatarios o bien detalle específico de las aparentes mayores cantidades de obra y obras complementarias que soporten el reconocimiento que se efectúa en las actas de liquidación y que además no son coincidentes con las cifras reportadas en la cuenta fiscal y el informe de estado actual de la entidad presentado por el gerente saliente a corte 31 de julio de 2012. Por lo que se está en presentación de actos sin soporte de los cuales se puede generar un presunto detrimento al erario público debido a la deficiente gestión y control de recursos.

#### 4.2. Presupuestal, contable y financiera.

Se evaluó la situación financiera con base en normas de contabilidad pública generalmente aceptadas en Colombia. En la ejecución de la auditoría, se seleccionaron cuentas que incidieron en la estructura financiera, y los hechos relevantes ocurridos en la vigencia, los resultados obtenidos de la evaluación son el sustento del dictamen. El examen se hace a través de la aplicación de pruebas de auditoría financiera con el propósito de establecer la existencia de bienes, derechos, obligaciones y resultados.

##### 4.2.1. Presupuesto de Ingresos

El recaudo acumulado a 31 de Diciembre de 2011 fue de \$ 61.982.647.011 que equivalen al 76.14 % de los Ingresos Programado para la vigencia 2011, su comportamiento fue el siguiente

**EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS**  
**EJERCICIO FISCAL 2011**  
CIFRAS EN PESOS

RUBRO	CONCEPTO	INICIAL	MODIFICACION	FINAL	INGRESOS RECAUDADOS	SALDO POR RECAUDAR	%
<b>1</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>49.088.472.425</b>	<b>32.316.527.575</b>	<b>81.405.000.000</b>	<b>61.982.647.011</b>	<b>19.422.352.989</b>	<b>76,14%</b>
<b>10</b>	<b>Disponibilidad Inicial de Caja</b>	8.056.813.323	0	8.056.813.323	8.007.074.888	49.738.435	99,38%
<b>11</b>	<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>39.522.403.464</b>	<b>19.108.457.626</b>	<b>58.630.861.090</b>	<b>44.953.568.085</b>	<b>13.677.293.005</b>	<b>76,67%</b>
111	Ingresos por Servicios de Obras	38.622.502.769	19.108.457.626	57.730.960.395	44.531.209.763	13.199.750.632	77,14%
112	Ingresos por Consultoria	360.000.000	0	360.000.000	82.457.627	277.542.373	22,90%
113	Ingresos por Diseños de obras	200.000.000	0	200.000.000	0	200.000.000	0,00%
114	Arriendo de Muelle Turístico	339.900.695	0	339.900.695	339.900.695	0	100,00%
<b>12</b>	<b>Ingresos de Capital</b>	<b>1.509.255.638</b>	<b>13.208.069.949</b>	<b>14.717.325.587</b>	<b>9.022.004.038</b>	<b>5.695.321.549</b>	<b>61,30%</b>
121	Realización de Activos	200.000.000	305.000.000	505.000.000	428.636.162	76.363.838	84,88%
123	Rendimientos Financieros	150.000.000	0	150.000.000	107.266.747	42.733.253	71,51%
124	Recuperación de Cartera	1.159.255.638	12.903.069.949	14.062.325.587	8.486.101.129	5.576.224.458	60,35%



#### 4.2.2. Presupuesto de Gastos

Durante la vigencia 2011 el presupuesto de Gastos tuvo una apropiación final o un presupuesto Definitivo (PD) por valor \$ 81.405.000.000. De los cuales se comprometió (RC) el 97 % y se ejecutó o se pagó (PP) el 75% como se muestra a continuación:

**EJECUCION PRESUPUESTAL DE EGRESOS**  
**EJERCICIO FISCAL 2011**  
CIFRAS EN PESOS

RUBRO	DESCRIPCION	Apropiacion Inicial (PI)	Modificaciones	Presupuesto Definitivo (PD)	Recaudos Compromisos (RC)	% (RC/PD)	Ejecucion (PP) a 31 DIC 2011	% (PP / PD)
<b>2</b>	<b>GASTOS</b>	<b>49.088.472.425</b>	<b>32.316.527.575</b>	<b>81.405.000.000</b>	<b>79.355.912.458</b>	<b>97,48%</b>	<b>60.662.125.179</b>	<b>74,52%</b>
2101	Gastos de Personal	2.345.574.812	155.369.999	2.500.944.811	2.369.266.252	94,73%	2.296.326.104	91,82%
22	Gastos Generales	921.977.313	-90.270.181	831.707.132	701.753.275	84,38%	674.183.889	81,06%
24	Gastos de Operación	45.620.920.300	32.125.425.511	77.746.345.811	75.965.253.434	97,71%	57.613.528.887	74,10%
26	Gastos de Inversion	200.000.000	126.002.246	326.002.246	319.639.497	98,05%	78.086.299	23,95%

**GASTO DE PERSONAL:** Los gastos de personal servicio asociado a la nómina y contribuciones inherentes a la nómina, han se comprometió a 31 de diciembre 2011 un 95% y 91% presentando una ejecución del 92% y 91% respectivamente. El rubro de servicio personal indirecto se Comprometió a 31 de Diciembre del 2011 en un 97%. Y se ejecutó o pago el 92%

RUBRO	DESCRIPCION	Apropiacion Inicial (PI)	Modificaciones	Presupuesto Definitivo (PD)	Recaudos Compromisos (RC)		Registros de Obligacion (RO)		Pagos Presupuestales (PP)		Saldo Apropiacion
					Acumulado	% (RC/PD)	Acumulado	RO/PD	Acumulado	RO/PD	
2101	Gastos de Personal	2.345.574.812	155.369.999	2.500.944.811	2.369.266.252	94,73%	2.317.741.825	98,81%	2.296.326.104	91,82%	131.678.559
210101	Servicios Asociados a la Nomina	1.438.330.397	-68.000.000	1.370.330.397	1.301.933.438	95,01%	1.263.281.047	87,83%	1.263.281.047	92,19%	68.396.959
210102	Servicios Personal Indirecto	458.456.000	223.369.999	681.825.999	659.206.223	96,68%	646.334.187	140,98%	628.618.187	92,20%	22.619.776
210105	Contribuciones Inherentes a la nomina	448.788.415	0	448.788.415	408.126.591	90,94%	408.126.591	90,94%	404.426.870	90,12%	40.661.824

**GASTOS GENERALES:** Como podemos observar en el cuadro en el rubro de Gasto Generales se comprometió el 85 % de la apropiación final aprobada para este rubro, y se ejecutó o se pagó el 81 % como se detalla a continuación:



RUBRO	DESCRIPCION	Apropiacion Inicial (PI)	Modificaciones	Presupuesto Definitivo (PD)	Recaudos Compromisos (RC)		Registros de Obligacion (RO)		Pagos Presupuestales (PP)		Saldo Apropiacion
					Acumulado	% (RC/PD)	Acumulado	RO/PD	Acumulado	RO/PD	
22	Gastos Generales	921.977.313	-90.270.181	831.707.132	707.845.214	85,11%	701.753.275	76,11%	674.183.889	81,06%	123.861.918
2201	Gastos Generales Adquisicion de Bienes	102.769.532	21.185.141	123.954.673	79.241.283	63,93%	78.471.872	76,36%	75.341.789	60,78%	44.713.390
2202	Gastos Generales Adquisicion de Servicios	436.657.180	10.212.679	446.869.859	382.194.890	85,53%	376.872.362	86,31%	364.730.059	81,62%	64.674.969
2203	Impuestos Tasas y Multas cuotas de aprendizaje	382.550.601	-121.668.001	260.882.600	246.409.041	94,45%	246.409.041	64,41%	234.112.041	89,74%	14.473.559

**GASTOS COMERCIALES Y OPERACIONALES:** En este rubro se comprometió ya el 98% de la apropiación definitiva aprobada y una ejecución o pago del 74% como se detalla a continuación.

En este rubro hay que recordar que del 98 % comprometido en este rubro el 22 % corresponde a los compromisos constituido como cuentas por pagar vigencia 2010 y de años anteriores. Dejando entonces un gasto porcentual comprometido para la vigencia 2011 del 76 %

**GASTOS DE INVERSION:** a 31 de Diciembre de 2011 se comprometió en este rubro el 98 % y se ejecutó o pago el 24% debido a las reducciones realizada por la venta de un lote y la inversión en relimpia de caño y lago.

#### 4.2.3. Contable y Financiera

Corresponde al análisis al sistema contable desde un punto de vista normativo y financiero, tomando como base el sistema de contabilidad, para determinar la gestión financiera de la entidad en la vigencia auditada. El sistema de contabilidad implementado por la entidad, atiende lo determinado por el Régimen Contable Publico Colombiano, respecto al registro de los libros, elaboración de informes, estados financieros, así como el diligenciamiento de los comprobantes de contabilidad. Dentro de la revisión y análisis de esta línea se estableció los indicadores financieros con los datos de las cuentas correspondientes a los estados financieros, que para este efecto se trata del Balance General y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental.

##### 4.2.3.1 Estados Contables

#### Procedimiento para la Estructuración y Presentación de los Estados Contables Básicos



**EDURBE S.A.** presenta los estados contables estructurados conforme a lo dispuesto en el título II, capítulo II, del Régimen Contable Público, además se constató que se llevan los libros oficiales, auxiliares, comprobantes y demás soportes, atendiendo lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación.

### **ACTIVO**

Esta clase está representada por el grupo de Efectivo con el 2.17%, Inversiones con el 0.04%, Deudores con el 39.74%, Inventarios con el 8.42%, Propiedades, planta y equipos con el 29.85% y Otros activos con el 19.77%.

### **EFFECTIVO**

La cuenta **EFFECTIVO** representa el 4.31% de activo corriente y el 2.17% del total de los activos, tuvo una disminución del 78.08% pasando de \$5.975.652.668 en el año 2010 a \$1.309.916.882 en el 2011, EDURBE S.A , no presenta saldo en caja y todo el valor del efectivo se encuentra contabilizado en la subcuenta depósitos en las instituciones financieras, depositados en ocho (8) cuentas corrientes, 15 cuentas de ahorros debidamente conciliadas, discriminados así:

Cuentas de Ahorro	\$900.859.383
Cuentas Corriente	\$409.057.500

### **INVERSIONES**

Representan la disminución más alta del activo corriente pasando de \$2.064.509.941 en el 2010 a \$24.918.994 en el 2011.

### **DEUDORES**

La cuenta **DEUDORES** corresponde al 39.74% del total de los activos y el 78.89% de los activos corrientes, presenta un saldo de \$ **23.954.947.012** dentro de este grupo se destaca la cuenta Prestación de Servicios con el 68.96%, esta cuenta corresponde a todas las acreencias producto del desarrollo de interventorías, estudios y ejecución de obras civiles, etc. a cargo de EDURBE, y Anticipo para Adquisición de Bienes con el 29.96%, la cual encierra todos aquellos anticipos para proyectos de inversión de la entidad, los anticipos de impuestos tuvieron un incremento del 11.91%, siendo después del rubro prestación de servicios el de mayor crecimiento, EDURBE S.A.

### **INVENTARIOS**

Este grupo presento un incremento representativo al pasar de 4.66% del total de los activos en el 2010 a 8.42% en el 2011, presenta un saldo de \$ **5.075.327.931**,



mostrando la adquisición de terrenos y el incremento de la subcuenta construcciones, esto se debió al cambio de la metodología al contabilizar los costos por obras.

### **PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO**

Este grupo presenta una disminución del -0.53%, pasando de \$18.087.487.716 en el 2010 a, 17.991.461.551, en el 2012 representa el 29.85% del total de los activos dentro de esta sobresale la cuenta Terrenos con un saldo de \$16.811.687.750 correspondiente al 93.44%, del total de las propiedades planta y equipo. Este Grupo de cuenta no presenta un Inventario físico certificado como lo establece la circular 011 del P.G.C.P

### **OTROS ACTIVOS**

Presenta un saldo de \$11.914.677.258, dentro de este se destaca la cuenta 1999 con una participación del 94.60%, correspondiente a la valorización de terrenos, y el aumento de los cargos diferidos en un 276.74%, pasando de \$166.764.028 en el 2010 a \$628.269.028 en el 2011.

### **PASIVOS**

Esta clase presenta un saldo de \$ 41.611.332.892, en esta se destacan los grupos de Cuentas por Pagar con el 28.37% y Otros Pasivos con el 52.96%.

### **CUENTAS POR PAGAR**

Este grupo presenta un saldo de \$11.803.182.572, el cual está conformado principalmente por la cuenta Adquisición de Bienes y Servicios, con una participación del 29,92%, correspondiente a obligaciones contraídas en el desarrollo de la misión; Impuestos Contribuciones y tasas con el 57.51% y Anticipos Recibidos con el 4.27%, representado principalmente por la Sobretasa Deportiva, estampilla años dorados y estampilla de la Universidad de Cartagena, no existe razonabilidad en estos teniendo en cuenta la información suministrada por la entidad y la certificada por los terceros, Ider, Unicartagena y Hacienda Distrital.

### **OTROS PASIVOS**

Este grupo tiene un saldo de \$27.544.333.766 correspondiente a la cuenta Ingresos Recibidos por Anticipado, correspondientes a otros ingresos recibidos por anticipado, originados en el desarrollo de su objeto misional.

### **PATRIMONIO**



Esta clase presenta un valor de \$ 18.661.916.650, El patrimonio institucional experimentó un incremento de \$ 1.114.486.576 equivalente al 6.35% respecto al periodo anterior, en gran medida, debido al buen resultado obtenido en el presente ejercicio y al incremento en la cuenta Superávit por valorización la cual presentó una variación de \$726.270.000 correspondiente al del 6.89% respecto a la vigencia anterior.

### **INGRESOS OPERACIONALES**

Para la vigencia en estudio EDURBE reportó ingresos por valor de \$59.665.804.946, obteniendo un incremento del 65.66% con respecto a la vigencia anterior, producto en gran medida por la venta de bienes, grupo en el cual, tuvo mayor dinámica la cuenta Venta de bienes, con una participación del 304.95%.

### **GASTOS**

Esta clase presentó un saldo de \$2.944.142.909, obteniendo una disminución de \$ 1.898.216.985, dado la disminución de las provisiones en un 92.90% con respecto a la vigencia anterior, no obstante el rubro de sueldos y salarios aumento un 17.54% y los aportes sobre nómina un 19.21% debido al personal que trabajaba con OPS que paso a nómina.

### **PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES**

Este grupo presentó para la vigencia un saldo por valor de \$162.538.806, obteniendo una disminución de las sus cuentas Provisiones Diversas en un 100% y Provisión deudores en un 91.58%.

### **INDICADORES FINANCIEROS**

#### **INDICADORES DE RENTABILIDAD**

<b>RENTABILIDAD SOBRE LA INVERSIÓN</b>				
<b>UTILIDAD NETA</b>	<b>PATRIMONIO</b>	<b>OBLIG FINANCIERAS CORRIENTES</b>	<b>OBLIG FINANCIERAS NO CORRIENTES</b>	<b>RENTA SOBRE LA INV</b>
\$ 151.000.692	\$ 18.661.916.650			0,008

A diferencia del periodo anterior este indicador presenta un comportamiento positivo de 0.81% en las finanzas de **EDURBE S.A**, que indica que por cada peso



invertido, se obtuvo un excedente de 0.81 centavos

RENTABILIDAD SOBRE LOS ACTIVOS		
UTILIDAD OPERACIONAL	TOTAL ACTIVO	RSA O ECUACION DUPONT
\$ 105.044.487	\$ 60.273.249.628	0,17%

Este indicador muestra que el activo tiene una capacidad de producir rentabilidad en un 0.17%, lo que demuestra que EDURBE S.A. Presenta un comportamiento positivo en este indicador, mejorando el resultado negativo en el periodo anterior.

RENTABILIDAD SOBRE EL PATRIMONIO		
UTILIDAD NETA	PATRIMONIO	RENTA PATRIMONIO
\$ 151.000.692	\$ 18.661.916.650	0,81%

Este indicador muestra que la entidad presentó un excedente del 0.81%, este indicador da un resultado igual a la rentabilidad sobre la inversión, debido a que la entidad no cuenta con obligaciones financieras a corto plazo

## INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO O SOLVENCIA

### Indicadores de Liquidez

NIVEL DE ENDEUDAMIENTO		
PASIVO TOTAL CON TERCEROS	TOTAL ACTIVO	NIVEL DE ENDEUDAM
\$ 41.328.562.542	\$ 60.273.249.628	68,57%

A pesar de haber mejorado el nivel de endeudamiento en relación con la vigencia anterior el 68.57%, sigue representando un nivel demasiado alto, por lo que EDURBE debe analizar esta situación y plantearse los correctivos que sean necesarios, para corregir dicha situación, bajando al máximo este indicador.



RAZON CORRIENTE		
ACTIVO CORRIENTE	PASIVO CORRIENTE	RAZON CORRIENTE
\$ 30.365.110.819	\$ 34.226.587.115	88,72%

El resultado de este índice de liquidez muestra una situación perentoria de analizar y evaluar, pues se muestra un poco por debajo del deber ser, presentando un 88,72%, lo que quiere decir que por cada peso que adeuda, la entidad tiene 88,72 centavos para responder.

### **Análisis Ejecución Presupuestal**

#### **PRESUPUESTO APROPIADO VIGENCIA 2011**

Para la vigencia del 2011, EDURBE S.A. cuenta con un Presupuesto inicial de Ingreso y gastos por \$ 49.088.472.425 los cuales fueron aprobados según acuerdo N° 41 de 2010.

#### **MODIFICACION AL PRESUPUESTO VIGENCIA 2011**

Durante el mes de Enero se realizó un análisis financiero al rubro de Recuperación de Cartera dejando como resultado que durante la vigencia 2010 en el Balance General a 31 de Diciembre de 2010, quedo una cartera pendiente por valor de \$14.062.325.587 de los cuales se aumento en \$12.903.069.949 al proyecto de recaudo que se tenía .Esta cifra corresponde a los convenios interadministrativos celebrados en el último trimestre de 2010, los cuales fueron facturados y que se esperaba que ingresaran en el mes de diciembre pasado, también se adiciono el rubro de ingreso por servicio de obra en \$ 2.308.457.626 .Se procedió entonces a realizar la respectiva adición al presupuesto de Ingresos corriente y de Capital. Al Gasto por servicio de obra también se procedió a adicionar por valor de \$12.373.700.343 con la resolución N°11-0002. Además en esta misma se procedió a constituir las cuentas por pagar vigencia 2010 y de vigencias anteriores de la siguiente manera:



CUENTAS POR PAGAR VIGENCIA 2010					
CODIGO PPTAL	NOMBRE DE CUENTAS	Apropiación Inicial	Adición	Reducción	Apropiación Final
21010299	CUENTAS POR PAGAR POR SERVICIOS DE PERSONAL INDIRECTO	1,00	15.369.999,00	-	15.370.000,00
220199	CUENTAS POR PAGAR DE GASTOS GENERALES POR ADQUISICION DE BIENES	1,00	3.185.141,00	-	3.185.142,00
220299	CUENTAS POR PAGAR DE GASTOS GENERALES POR ADQUISICION DE SERVICIOS	1,00	6.212.679,00	-	6.212.680,00
220399	CUENTAS POR PAGAR DE IMPUESTOS TASAS Y MULTAS	1,00	331.999,00	-	332.000,00
24010198	CUENTAS POR PAGAR POR GASTOS DE OPERACION VIGENCIA 2010	11.055.142.259,00	2.188.862.032,00	-	13.244.004.291,00
2699	CUENTAS POR PAGAR POR GASTOS DE INVERSION	1,00	21.002.246,00	-	21.002.247,00
		11.055.142.264,00	2.234.964.096,00	-	13.290.106.360,00

## HALLAZGOS

**AUSENCIA DE INVENTARIO FISICO.** No existe un inventario Físico del cual se pueda determinar la verdadera existencia y valuación de los bienes lo que incumple con lo establecido en la Circular 011 del 15 de noviembre de 1.996 que establece las Normas Técnicas relativas al reconocimiento y variación de los activos, correspondientes a los conceptos de depreciación, agotamiento y amortización (Numeral 5.7.2.1 P.G.C.P.) lo que genera riesgos inherentes como el desconocimiento total de las Propiedades, Planta y Equipos de EDURBE debido a la debilidad del control interno contractual.

**FALTA DE VALUACION UNIFORME EN LA CUENTA DE PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPOS.** No observa que las bases de valuación de las cuentas de Propiedades, Planta y Equipos son uniformes con el año anterior y si las adiciones son partidas capitalizables y representan costos reales de activos físicamente instalados o construidos lo que contradice los principios y Normas Generales de la Contabilidad Pública, que indican que se debe tener en cuenta la exactitud, presentación y valuación y que las adiciones o mejoras deben aumentar su vida útil, generándose incertidumbre sobre la valuación debido a la debilidad en el control interno contable.

**FALTA DE CONCILIACION DE INVENTARIO FISICO.** No existe conciliación periódica de Inventario físico, que permita comparar con los resultados de los Auxiliares correspondientes y que tampoco son los adecuados, no existe libro control que especifique: Costo Localización, fecha de adquisición, vida útil, mejoras y adiciones, depreciaciones en la cuenta Propiedad, Planta y Equipos, lo que genera incertidumbre sobre la exactitud de dicha información debido a la falencia en la aplicación del control interno contable



**APLICACIÓN DEFICIENTE DE PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA.** No fue posible determinar si los bienes retirados por venta, cesión o baja y los recibidos en donación y aportes están registrados correcta y oportunamente debido a la deficiencia en la aplicación de los principios de Existencia, Presentación y Valuación, lo que genera incertidumbre sobre la información contable y financiera debido a la debilidad en el control interno contable.

**INCUMPLIMIENTO DE PAGO EN OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.** En la vigencia auditada EDURBE S.A. no cumplió con los Pagos a Impuestos de Industria y Comercio, el cual tiene valores por cancelar Impuestos Predial \$ 59.457.944 y Interés moratorios \$ 188.767.418, lo que incumple con el Estatuto Tributario Distrital contenido en el Acuerdo No. 041 del 21 de diciembre de 2006, lo que genera un detrimento por el valor de los intereses moratorios causados a la fecha de acuerdo con el art.414 de dicho estatuto debido a la deficiente gestión administrativa y financiera y debilidad en el control interno contractual.

**INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE CONTRIBUCION.** No cumplió con el pago al Ider de la Sobretasa Deportiva, teniendo valores por cancelar así: Sobretasa \$ 3.700.895.913, de acuerdo a monto certificado por la Entidad evidenciando el incumplimiento del artículo 260 del Acuerdo 041 de 2006 en concordancia con el Acuerdo No. 12 de 1991, debido al incumplimiento por parte de la gestión administrativa y financiera y el control interno contable de la entidad generándose un detrimento por dicho monto.

**INCUMPLIMIENTO EN PAGO DE ESTAMPILLA.** En la vigencia auditada EDURBE S.A. no cumplió con el pago de los recursos retenido por concepto de la Estampilla Universidad de Cartagena, el cual tiene valores por cancelar, así: Deuda por estampilla \$ 1.243.125.470 e Intereses \$ 306.944.183. Incumpliendo una obligación como retenedor debido al incumplimiento por parte de la gestión administrativa y financiera y el control interno contable de la entidad generándose un detrimento por el monto total de la obligación pendiente.

**INCUMPLIMIENTO EN PAGO DE ESTAMPILLA "AÑOS DORADOS"** en la vigencia auditada Edurbe S.A. no cumplió con el pago Estampilla años Dorados, por lo cual tiene valores pendientes por cancelar así: \$ 656.588.827 e intereses \$ 153.472.091, incumplimiento con los arts. 274 a 281 del Acuerdo 041 de 2006 en concordancia con el Acuerdo 038 del 2005, debido al incumplimiento por parte de la gestión administrativa y financiera y el control interno contable de la entidad generándose un detrimento por el monto total de la obligación pendiente.

#### **4.3. Gestión.**

La gestión de EDURBE S.A. en la vigencia auditada está enmarcada dentro de un plan estratégico con evidentes errores conceptuales y operativos.



La entidad no tuvo en cuenta que el proceso administrativo es el conjunto de pasos o etapas necesarias para llevar a cabo una actividad y comprende dos fases: una estructural o mecánica, en la que a partir de uno o más fines se determina la mejor forma de obtenerlos y otra operativa o dinámica en la que se ejecutan todas las actividades necesarias para lograr lo establecidas durante el periodo de estructuración.

En las estrategias planteadas por la entidad, se observa que estas corresponden a políticas, más que a estrategias propiamente dichas y las cuales se vinculan a objetivos que no desarrollan objetos misionales o estatutarios, excepción hecha del objetivo aunque el alcance es superior al planteamiento 5. *Saneamiento de cuerpos internos de agua. Desarrollar proyectos de iniciativa propia que garanticen a la comunidad el acceso a los bienes y servicios. para contribuir al bienestar y al desarrollo integral de la población del Distrito de Cartagena de Indias y demás municipios de la Costa Atlántica; y 6. Desarrollo de Infraestructura Urbana. Contribuir al desarrollo físico, económico y ambiental del Distrito de Cartagena de Indias y demás municipios de la costa atlántica, que conduzca a su crecimiento armónico y competitivo.*

De lo anterior se evidencia la descontextualización de la planeación de la entidad, si se tiene en cuenta los demás objetivos misionales y metas del plan de acción relacionados en los acápite respectivos analizados en este informe.

Como parte de la gestión de la entidad que esta plantea en desarrollo del Plan de Desarrollo “Por una sola Cartagena”, Objetivo: Construir una ciudad para soñar, Macroproyectos urbanos para garantizar una vida digna, en cual se establece la actividad específica y con atribución directa a la misión institucional y legal de la empresa expresado con el indicador: % de implementación del proyecto de recuperación de caños y lagunas ejes I y II. La línea de base<sup>7</sup> de esta actividad extrañamente se estableció como 0% y la meta del cuatrienio era el 50%. De acuerdo a las evidencias recolectadas, esta actividad no tuvo ningún avance en la vigencia auditada debido a:

- Eje I: La Alcaldía local N°1 no ha hecho efectiva las diligencias administrativas para la restitución de predios de la Unión.
- Eje II: solo se han realizado en la vigencia 18 estudios de títulos de los 45 estudios pendientes de predios a restituir en Manga para el desarrollo del proyecto 5ª Avenida de Manga.
- Existen solo 10 procesos de restitución de predios en Manga Afectados por el Proyecto 5ª Avenida de Manga.

<sup>7</sup> Siendo la línea de base el estado de la actividad al momento de plantear el Plan de Desarrollo y ser la misma objeto y función específica de EDURBE S.A. desde su creación no se entiende que se parta de 0.



- Se proyectó la realización de la relimpia de las orillas correspondientes a las áreas contiguas al Puente Jiménez, áreas correspondientes al Caño Bazurto y a las Ciénagas de las Quintas, desembocadura de los canales Luceros, colonial e Icollantas que van a las misma ciénaga.

En el formato *matriz de indicadores* la empresa reporta: 1. *obras complementarias y relimpia de la laguna del cabrero - proyecto av. del cabrero; obras complementarias en la nivelación zona piscinas para lodos av del lago - proyecto av. del lago; estudio del perito de la Dimar para los proyectos de inversión directa y saneamiento básico eje 1 proyecto eje 2; demolición de muro en mampostería lote contiguo al parque de raquetas y puente las palma - proyecto eje 2 y obras complementarias y relimpia de la ciénaga de las quintas.* Siendo estas las actividades sobre las cuales se delimita la acción de la entidad frente a este objeto, se tiene que solo la relimpia de los canales fue objeto de inversión a través de contratación y la que corresponde a la ciénaga de las quintas, pero sin evidencia del culminación o porcentaje de avance, en los indicadores de gestión o en la matriz de indicadores, en lo que respecta a la vigencia.

Otra actividad que se determina es la construcción de la Tercera Avenida del Cabrero que constituye un proyecto de vigencias anteriores el cual presenta un avance del 95%.

Construcción de paseo peatonal Av. Lago sector Ciénaga de las Quintas, sin ningún avance.

Remoción de la Islita sector Bazurto. Ejecutado en un 100%

Estas actividades evidencian que la entidad tiene falencias en su gestión misional debido a su falta de autoridad administrativa para ejercer de fondo su objeto social primigenio y además presenta deficiencias en la formulación y medición de las actividades de su objetivo misional y plan de acción ya que estas actividades no están reportadas en la cuenta fiscal de manera completa.

La entidad adquirió en la vigencia el software Construplan como una actividad para fortalecer el área de planeación, el cual es una herramienta para la elaboración de presupuestos y utilizado para la elaboración de los análisis de precios unitarios y que permite generar reportes de mano de obra y el porcentaje de incidencia de los materiales que son utilizados para el control financiero de los convenios suscritos.

La mayor incidencia en la gestión de la entidad se materializa en los convenios suscritos bajo la prerrogativa de la contratación directa que le entregan las normas de contratación pública, sin embargo, esta potestad no encuentra eco en la gestión administrativa, técnica y financiera de la empresa, en donde se detectan



evidentes deficiencias de gestión, de la totalidad de convenios suscritos un porcentaje que se encuentra por debajo de la media ha sido terminado. A continuación se muestra la relación de convenios, recursos y eficacia obtenidos por la entidad:

Convenios Suscritos en 2011	Valor Inicial Convenios	Valor Adiciones	Valor Total
35	\$28.073.592.201	\$573.243.599	\$28.646.835.800

Obras contratadas	Obras Terminadas	Obras sin Terminar	Eficacia en la gestión
99	44	55	44,44%

En la revisión de la ejecución de convenios interadministrativos se detecta la debilidad que presenta la entidad en la aplicación del principio de planeación, pues todas y cada una de las actividades a que hacen referencia son subcontratadas, en especial las atinentes a mano de obra calificada o no, en donde se verifica la vinculación de prestatarios externos para el ejercicio de actividades misionales y de apoyo, a pesar de contar en su planta de personal con funcionarios capacitados y de experiencia, lo que pone en evidencia la deficiente estructura organizacional y las falencias en la aplicación de los principios de eficiencia y economía que orientan la gestión administrativa, debido a una deficiente política administrativa.

La Escritura Publica 1516 del 29 de julio de 2003 otorgada ante la Notaria Primera del Círculo Notarial de Cartagena contiene la última versión de los Estatutos Sociales que rigen a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A.- EDURBE S.A., según documentación puesta a disposición de la comisión auditora. En tales estatutos:

El artículo 5° dispone:

**“Capital autorizado.-** El capital autorizado de la compañía es de DOS MIL MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.0000.000,00) MONEDA LEGAL COLOMBIANA, dividido en Cuarenta mil acciones de valor nominal de CINCUENTA MIL PESOS (\$ 50.000,00) MONEDA LEGAL COLOMBIANA.- El Capital podrá aumentarse en cualquier tiempo mediante la correspondiente reforma estatutaria, aprobada por la Asamblea de Accionistas.”

El artículo 6° dispone:

**“El capital suscrito y pagado.-** el capital suscrito de la compañía y la parte pagada de este al momento de autorizarse la Escritura de Constitución, se expresan al final de los presentes estatutos, junto con el detalle de la suscripción efectuada por los fundadores y el estado de los pagos hechos por los mismo a cuentas de las acciones suscrita por cada uno.



Por otra parte, a renglón seguido del art. 58 se encuentra la descripción de la suscripción y pago del capital indicándose que de las veinte mil (20.000) acciones de valor nominal cincuenta mil (\$50.000) pesos cada una en que se divide el capital autorizado se pagaron la totalidad del valor suscrito por valor de \$ 1.541.900.000,00.

En el Capítulo IX, cláusula 51 que establece:

**“Disolución eventual por pérdidas.-** Cuando ocurran pérdidas que reduzcan el patrimonio neto de la sociedad por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito, la Sociedad se no se disolverá ipso facto, pues la Asamblea de Accionistas podrá tomar u ordenar las medidas conducentes al restablecimiento del patrimonio neto por encima del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha del balance en que aparezcan consumadas las pérdidas. Si tales medidas no se adoptan dentro del plazo indicado la Asamblea de Accionistas deberá declarar disuelta la Sociedad para que proceda a su liquidación.”

De los estados financieros comparativos y el informe de gestión del gerente saliente se verifica que la entidad viene presentando pérdidas acumuladas por más de \$ 13 mil millones de pesos desde hace seis años, sin embargo, no se detecta que los órganos de dirección de la sociedad (Asamblea de Accionistas y Junta Directiva) hayan procedido a la implementación de forma clara y expresa de las medidas preventivas, correctivas y de choque tendientes a contrarrestar dicha situación y además no se observa en los diferentes informes y actas que la asamblea haya tomado determinación alguna sobre esta situación que, de continuar tal progresión y con base en el déficit presupuestal y de caja, se está en riesgo de que se materialice la causal de disolución objetiva de la sociedad indicada.

### **Arriendo Muelle Turístico de Manga**

Edurbe S.A. obtuvo la concesión y autorización para la construcción del Muelle Turístico de Cartagena en el año 1984 por el término de 20 años, como se estipula en el artículo 2° de la Resolución 521 del 6 de julio de 1984 expedida por la Dirección General Marítima y Portuaria entidad adscrita al Ministerio de Defensa Nacional. El plazo otorgado en dicho acto administrativo expiro en el mes de julio 2004; sin embargo desde 23 de octubre de 1997 el inmueble construido se encuentra operando bajo la modalidad de arrendamiento conferido a favor de la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena S.A, de acuerdo en mención, el plazo de duración sería de 20 años, hasta el 2017, no obstante el interregno comprendido entre el año 2005 a 2017 se condicionó a la obtención de la prórroga de la concesión que en ese momento Edurbe S.A. poseía con vigencia hasta el 6 de julio de 2004; en tal sentido, en caso que no fuera concedida dicha prórroga, el vencimiento del contrato coincidiría el día de finalización del término de la concesión, vale decir el 6 de julio de 2004.



Posteriormente se han suscrito dos otrosíes al contrato principal. En el primero quedó establecido que el plazo de duración del contrato de arriendo independientemente a que Edurbe obtuviera la prórroga del contrato de concesión o no, sería hasta el 23 de diciembre de 2004; y en el segundo, firmado el día 23 de diciembre de 2004, se estableció que el termino de duración del contrato sería de veinte años contados a partir de esa misma fecha.

Bajo este contexto se tiene que Edurbe S.A. prolongó irregularmente un contrato de arriendo sobre el muelle turístico de manga y las zonas adyacentes y contiguas de bajamar en favor de un particular, pues no tenía legitimación activa para extender y renovar plazos, debido a que cualquier derecho sobre bien se condicionaba a la extensión de la concesión obtenida en el año 1984 a sabiendas que el plazo otorgado había expirado, sin embargo permitió y mantuvo la explotación por un particular de dicho bien

### **HALLAZGOS**

PROLONGACION DE NEGOCIOS JURIDICOS SIN LEGITIMACION EN LA CAUSA. EDURBE S.A. prolongó irregularmente un contrato de arriendo sobre el muelle turístico de manga y las zonas adyacentes y contiguas de bajamar en favor de un particular, pues no tenía legitimación activa para extender y renovar plazos, debido a que cualquier derecho sobre el bien se condicionaba a la extensión de la concesión obtenida en el año 1984 a sabiendas que el plazo otorgado había expirado, sin embargo permitió y mantuvo la explotación por un particular de dicho bien y la empresa obtuvo un lucro de manera irregular al realizar actos de comercio sobre un bien al que no correspondía tal ejercicio y sobre el cual estaba implícito una condición resolutoria que se materializó y que sin embargo se prolongó en el tiempo una relación jurídica sin substrato jurídico. dejando vencer el derecho obtenido sin que legítimamente pudiera hacer permanecer sus efectos en el tiempo, lo que no obstante hizo pues permitió y mantuvo la explotación por un particular de dicho bien en forma integral y por ello percibió un remuneración. Como en este negocio, efectivamente no puede derivarse hasta el momento ningún daño patrimonial, se mantiene la observación en aras de que se implemente la respectiva acción de mejoramiento en el sentido de que la entidad debe ejercer sus derechos y adquirir obligaciones con base en derechos ciertos e indiscutibles libre de todo gravamen o condición. Hallazgo Administrativo sin Alcance.

FALTA DE GESTION ADMIISTRATIVA Y FINANCIERA DE LOS ORGANOS DE DIRECCION DE EDURBE S.A. Los órganos de control de EDURBE S.A. (Asamblea de Accionistas y Junta Directiva) mostraron una impasividad para tomar las acciones que contrarrestaran la generación y acumulación de pérdidas tan significativas y contrarias a la finalidad de una sociedad comercial cuya forma



adopta la entidad, la cual es generar utilidades. En las actas de Junta Directiva puestas a disposición de la comisión, no se observa que dentro de la presentación y aprobación de los estados financieros se exprese opinión en torno a una entidad que en sus ejercicios anteriores arrastre pérdidas acumuladas por \$ 13 mil millones de pesos acumulados a la fecha, y que es esta vigencia la entidad no muestre competitividad o una fuente de ingresos cierta más allá de los convenios interadministrativos, los cuales ejecuta con una morosidad marcada que se evidencia en la vigencia 2011 en donde de 35 convenios para ejecutar 99 obras solo había terminado 44 lo que evidencia una eficacia pobre. Esta situación se presenta por la debilidad financiera y técnica de la empresa, pues toda la contratación debe asumirla con contratistas externos pues su capacidad de respuesta es mínima debido a que en su parte misional el porcentaje de funcionarios de planta es ostensiblemente menor que el personal de áreas no misionales. En el informe del Gerente saliente remitido a diferentes actores y entes de la ciudad manifestó que la entidad ha incumplido pagos con contratistas y proveedores. Bajo este contexto es claro que se requiere decisiones y medidas estructurales por parte de la Asamblea General de Accionistas y la Junta Directiva de la Entidad en aras que se adopten medidas claras y serias frente a la situación económica y financiera de la entidad pues se puede llegar, de permanecer inmutable la situación actual, que se materialice el riesgo de que la entidad se vuelva inepta para seguir ejerciendo su objeto social. Hallazgo administrativo sin alcance.

#### **4.4. Análisis de la Información Reportada en la Cuenta Fiscal**

De acuerdo a lo establecido en la Resolución Reglamentaria 029 del 19 de febrero de 2009 el EDURBE S.A., hace parte de los sujetos de control incorporados en el Nivel Descentralizado, del Sector Infraestructura, con obligación de rendir cuenta en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria 027 del 27 de enero de 2009.

Bajo estos parámetros se analizó la rendición de cuenta presentado por el sujeto de control, verificando los formatos obligatorios de acuerdo al SIA, conforme a lo establecido por la CDC. La entidad presenta los formatos requeridos: H02\_F11, H02\_F11A, H02\_F11A1, H02\_F11B, H02\_F11C, H02\_F11D, H02\_F1, H02\_F12, H02\_F12A, H02\_F14, H02\_F16, H02\_F17, H02\_F17A, H02\_F17B, H02\_F18, H02\_F19, H02\_F2, H02\_F20, H02\_F21, H02\_F22, H02\_F2A, H02\_F3, H02\_F33, H02\_F34, H02\_F37, H02\_F38, H02\_F3A, H02\_F4, H02\_F5, H02\_F5A, H02\_F6, H02\_F6A, H02\_F7, H02\_F8, H02\_F8A, H02\_F9, H02\_F24A y H02\_F11E\_1, los cuales cuentan con varios documentos relativos a la terminación de los componentes de la plataforma estratégica, así como documentos e imágenes soportes de los formatos

En la cuenta se encuentran y verifica del diligenciamiento de los formatos pólizas de aseguramiento, plan de compras, planes de acción, informe de ejecución del



plan de inversión, indicadores de gestión, ejecución presupuestal de gastos, contratación, recursos, talento humano, quejas, reclamos y peticiones.

Se detectaron varias inconsistencias en el diligenciamiento de la información correspondiente a la cuenta fiscal, que consisten en lo siguiente:

- En el formato\_201113\_h02\_f24a (contratación ajustada a la nueva ley) se reporta un universo de 886 contratos que suman un total de \$ 77.375 millones de pesos, sin embargo el valor de las disponibilidades presupuestales reportadas fue de \$ 64.846 millones de pesos; estableciéndose una diferencia deficitaria de \$ 12.528 que equivalen al 19,32% del total contratado. En lo que respecta los registros presupuestales se reporta un total por valor de \$ 61.800 millones de pesos; sin embargo el valor reportado corresponde solo al 79,87% de los recursos contratados, lo que equivale a una diferencia de \$ 3.046 millones frente al valor disponible. De lo anterior se infiere que se puede estar en una infracción del requisito contenido el artículo 71 del Decreto Ley 111 de 1996 generándose una presunta trasgresión a las normas en materia de ordenación del gasto público y contra la prohibición de que ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, lo que se traduce en posibles contratos sin el lleno de los requisitos legales.
- En el formato\_201113\_h02\_f24a (contratación ajustada a la nueva ley), los rubros:
  - .1. **Gastos por servicios de obra**, se reporta que la entidad la adquirió compromisos (contratos) por valor \$ 75.775 millones de pesos, pero solo se contaba con un valor disponible de \$ 63.391, es decir solo se disponía con 83,86% de los recursos y además del 100% contratado solo cuentan con registro reportado un valor de \$ 60.376 millones de pesos, es decir el 79,78% del valor contratado. Por lo que se está en presencia de una posible transgresión de las normas presupuestales contenidas en el Decreto Ley 111 de 1996. En el formato\_201113\_h02\_f17 ejecución presupuestal de gastos este rubro tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 60.699 millones de pesos con gastos comprometidos por valor de \$ 60.231 millones de pesos, cifras que están por debajo de los compromisos reportados en la contratación ya indicada, estableciéndose una diferencia de \$ 145 millones de pesos comprometidos en exceso, por lo que no se tiene certeza del valor reportado en contratación cuando los recursos apropiados son inferiores según la ejecución de ingresos.
  - .2. **Servicios por consultoría y honorarios**, se contrataron en la vigencia auditada según reporte, \$ 647 millones de pesos y solo se contaba con \$ 531 millones según reporte de disponibilidades de este rubro, en este mismo sentido del valor contratado solo contaba con registro \$ 529 millones, es decir solo el 81,87% del total contratado (sin contar las adiciones); Por lo que se está en presencia de una posible transgresión de las normas presupuestales contenidas en el Decreto Ley 111 de 1996. En el formato\_201113\_h02\_f17 ejecución presupuestal de gastos este rubro tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 566 millones de pesos con gastos comprometidos por valor de \$ 554 millones de pesos, estableciéndose



una diferencia de \$ 24.9 millones que no aparecen reportados en la contratación (registro presupuestal) que debe reflejar los compromisos de la vigencia.

- .3. **Remuneración por servicios técnicos**, se contrataron en la vigencia auditada según reporte, \$ 86.291 millones de pesos y solo se contaba con \$ 68.661 millones según reporte de disponibilidades de este rubro; en este mismo sentido del valor contratado solo contaba con registro \$ 66.343 millones, es decir solo el 76,88% del total contratado (sin contar las adiciones); Por lo que se está en presencia de una posible transgresión de las normas presupuestales contenidas en el Decreto Ley 111 de 1996. En el formato\_201113\_h02\_f17 ejecución presupuestal de gastos este rubro tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 100 millones de pesos con gastos comprometidos por valor de \$ 89 millones de pesos, estableciéndose una diferencia de \$ 22.6 millones que no aparecen reportados en la contratación (registro presupuestal) que debe reflejar los compromisos de la vigencia.
- .4. **Gastos OP Consultoría**, se reporta que la entidad la adquirió compromisos (contratos) por valor \$ 399,1 millones de pesos, pero solo se contaba con un valor disponible de \$ 391,3 es decir solo se disponía con 98,05% de los recursos y además del 100% contratado solo cuentan con registro reportado un valor de \$ 378,7 millones de pesos, es decir el 94,9% del valor contratado. Por lo que se está en presencia de una posible transgresión de las normas presupuestales contenidas en el Decreto Ley 111 de 1996. En el formato\_201113\_h02\_f17 ejecución presupuestal de gastos este rubro tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 138 millones de pesos con gastos comprometidos por valor de \$ 137,2 millones de pesos, cifras que están por debajo de los compromisos reportados en la contratación ya indicada, estableciéndose una diferencia de \$ 245,4 millones de pesos comprometidos en exceso, por lo que no se tiene certeza del valor reportado en contratación cuando los recursos apropiados son inferiores según la ejecución de ingresos de gastos pero la ejecución reportada es superlativa.
- .5. **Arriendo y administración**, se contrataron en la vigencia auditada según reporte, \$ 111,8 millones de pesos y solo se contaba con \$ 104,3 millones según reporte de disponibilidades de este rubro, en este mismo sentido del valor contratado solo cuentan con registro \$ 97,5 millones de dichos recursos, es decir solo el 87,22% del total contratado (sin contar las adiciones); Por lo que se está en presencia de una posible transgresión de las normas presupuestales contenidas en el Decreto Ley 111 de 1996. En el formato\_201113\_h02\_f17 ejecución presupuestal de gastos este rubro tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 153,6 millones de pesos con gastos comprometidos por valor de \$ 136,4 millones de pesos, estableciéndose una diferencia de \$ 38,9 millones que no aparecen reportados en la contratación (registro presupuestal) que debe reflejar los compromisos de la vigencia.
- .6. **Materiales y suministro**, se contrataron en la vigencia auditada según reporte, \$ 10,1 millones de pesos y solo se contaba con \$ 7,04 millones según reporte de disponibilidades de este rubro, en este mismo sentido del valor contratado solo cuentan con registro \$ 6,1 millones de dichos recursos, es decir solo el 60,25% del



total contratado (sin contar las adiciones); Por lo que se está en presencia de una posible transgresión de las normas presupuestales contenidas en el Decreto Ley 111 de 1996.

- En el formato\_201113\_h02\_f17 ejecución presupuestal de gastos el rubro:
  - .1. **gastos por diseños** tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 81.069.140 con gastos comprometidos por valor de \$ 75.349.140, sin embargo, en el formato de contratación ajustada a la nueva ley (formato\_201113\_h02\_f24a) las cifras que están reportadas como compromisos en certificados de registro presupuestal solo alcanzan \$ 53.034.000 monto que está por debajo de los compromisos reportados, por lo que no hay certeza del destino de los \$ 22.317.140 que resulta ser la diferencia entre gastos comprometidos que se consignan en ambos formatos y que deberían ser coincidentes.
  - .2. **Materiales, suministro y papelería**, tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 49.154.060 con gastos comprometidos por valor de \$ 44.837.499, sin embargo, en el formato de contratación ajustada a la nueva ley (formato\_201113\_h02\_f24a) las cifras que están reportadas como compromisos en certificados de registro presupuestal solo alcanzan \$ 6.101.600 monto que está por debajo de los compromisos reportados, por lo que no hay certeza del destino de los \$ 38.735.899 que resulta ser la diferencia entre gastos comprometidos que se consignan en ambos formatos y que deberían ser coincidentes.
  - .3. **Mantenimiento y reparaciones**, tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 40.150.000 con gastos comprometidos por valor de \$ 20.687.050, sin embargo, en el formato de contratación ajustada a la nueva ley (formato\_201113\_h02\_f24a) las cifras que están reportadas como compromisos en certificados de registro presupuestal solo alcanzan \$ 19.537.800 monto que está por debajo de los compromisos reportados, por lo que no hay certeza del destino del \$ 1.149.250 que resulta ser la diferencia entre gastos comprometidos que se consignan en ambos formatos y que deberían ser coincidentes.
  - .4. **Inversión saneamiento básico caños y lagos**, tiene como reporte de apropiación definitiva \$ 304.999.999 con gastos comprometidos por valor de \$ 298.637.250; sin embargo, en el formato de contratación ajustada a la nueva ley (formato\_201113\_h02\_f24a) las cifras que están reportadas como compromisos en certificados de registro presupuestal solo alcanzan \$ 272.719.078, monto que está por debajo de los compromisos reportados, por lo que no hay certeza del destino del \$ 32.280.921 que resulta ser la diferencia entre gastos comprometidos que se consignan en ambos formatos y que deberían ser coincidentes.
- En el formato de contratación ajustada a la nueva ley (formato\_201113\_h02\_f24a) se detectó que la entidad relaciona y reporta 19 contratos por valor de \$ 5.265.783.053,<sup>00</sup> los cuales no cuentan con reseña o diligenciamiento de dato correspondiente al número y valor de la disponibilidad y registro presupuestal, por lo que no se tiene certeza de cómo se llega a formalizar el compromiso y la obligación pretermitiendo requisitos necesarios para perfeccionar los mismos.



- En el formato de contratación ajustada a la nueva ley (formato\_201113\_h02\_f24a) se relacionan cinco (5) contratos donde el objeto específico es el arriendo de vehículo por un valor de \$ 61.211.000 al verificar el formato\_201113\_h02\_f6a ejecución del plan de compras se encuentra que en la columna **(D) Valor Total De Bienes O Servicios Adquiridos O Prestados** un total de \$139.294.000,<sup>00</sup> por lo que de los compromisos adquiridos y reportados se infiere una diferencia de \$ 78.083.000,<sup>00</sup> que no tienen soporte de aplicación conforme a como se consigna en la ejecución del plan de compras respecto de la contratación realizada por este concepto.
- En el formato de contratación ajustada a la nueva ley (formato\_201113\_h02\_f24a) se encontraron varios contratos cuya descripción del objeto no corresponde en relación de coherencia con la clase en la que se sitúan, tal es el caso, de contratos con objeto de mantenimiento y suministro que se clasificaron como C1 que corresponde a contratos de prestación de servicios; se encontró un contrato de “alquiler” que corresponde a la clase C8 dentro de la clasificación C10 que corresponde a convenios y otros; Se reportó un contrato con objeto de transporte clasificado como C2 siendo que este criterio corresponde a contratos de consultoría; un contrato con objeto de mantenimiento preventivo fue reportado como C4 que corresponde a la clase de obra pública; en la clase C5 que corresponde a compraventa y/o suministro se reporta un contrato que tiene por objeto *relimpia y mantenimiento de canales pluviales* por lo tanto debió ser reportado en la clase C4 correspondiente a obra pública, y finalmente, un contrato con objeto de arriendo hora maquina se reporta dentro de la clase C9 que corresponde a seguros.

Aunque la entidad dio respuesta y explicación a cada una de las inconsistencias, en parte alegando errores de transcripción y dificultades con la plataforma en línea, entre otras, varias de las observaciones no las pudo justificar suficientemente. Esta serie de inconsistencias detectadas y que se encuentran en contravía con la Resolución Reglamentaria N° 017 del 27 de enero de 2009 “por la cual se derogan las Resoluciones 048 y 117 de 2004, ambas de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, D.T. y C., se armonizan algunas disposiciones de la resolución orgánica no. 05544 de 2003 y se establece la rendición de la cuenta fiscal en línea” en concordancia con los instructivos insertos en cada uno de los formatos a diligenciar por parte del sujeto de control, inducen en error a la auditoría, dificultando el análisis con certeza de la información y por tanto el informe acompañado de los documentos no soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por la entidad en el periodo auditado.

Con base en lo anterior y fundamentada en la revisión documental realizada en el trabajo de campo la comisión determina que la información de la cuenta fiscal presentada por la entidad no soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante la vigencia 2011, por lo cual la Contraloría Distrital de Cartagena calificó la cuenta como NO RENDIDA, procediendo a iniciar el respectivo proceso administrativo sancionatorio.



## HALLAZGOS

**INCORRECTA INFORMACION CUENTA FISCAL.**  
Al revisar los formatos de la cuenta fiscal de la vigencia auditada se encontró que en los contratos correspondientes a la contratación ajustada a la nueva ley, se omitió reportar contratos que por su naturaleza y objeto debían hacer parte de la información del formato mencionado en la observación, de acuerdo a la información de resoluciones y mayores cantidades de obra no es aceptable que estos actos debido a que indefectiblemente se desprenden casi en su totalidad de contratos ligados a convenios, no estén reportado en los formatos que corresponden, de hecho varios de los objetos descritos en los actos que la entidad en la respuesta relaciona como resoluciones corresponden ineludiblemente a contratos estatales, por lo que la entidad no aplicó en debida forma la ley 42 de 1993 y las Resoluciones 017 y 029 de 2009 ambas de la Contraloría Distrital de Cartagena. Hallazgo administrativo sin alcance.

### **4.5. Evaluación y calificación del Sistema de Control Interno.**

Según se verificó en la cuenta fiscal EDURBE S.A. tiene implementada una misión, visión y objetivos institucionales que no están completamente acordes con su finalidad misional legal y estatutaria. Respecto de la implantación formal del MECI y el SGC, se detecto

#### **Reglamentos, normas, estatutos y manuales de la entidad.**

Consultada la entidad se establece que esta cuenta con varios documentos adoptados que regulan sus actividades tales como:

- Resolución 055 del 3 de abril de 2009 por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación de Edurbe S.A. cuyos artículos 1 a 6 contienen una parte dogmática y de principios, mientras que del art. 7 y siguientes regulan el proceso de contratación.
- Resolución 0069 de 2012 por la cual se adopta la tercera versión del Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales de los diferentes cargos de la planta de personal de Edurbe S.A., en el cual se hace la identificación del cargo, propósito del cargo, descripción de funciones esenciales, contribuciones individuales, conocimientos básicos o esenciales y requisitos de estudio y experiencia.
- Manual de procedimientos: contiene como factor común los procedimientos a la gestión de calidad de todos los procesos (Control de registros, para acciones correctivas, para acciones preventivas, para auditorías internas,



procedimiento para el control del servicio /producto no conforme, control de documentos, instructivo para elaboración de documentos)

Gestión de la Dirección: solo contiene Revisión de la Dirección y Tramite Firma Gerencia.

El proceso Gestión Legal desarrolla los procedimientos: Elaboración de conceptos jurídicos. Contratación, contratación directa inferior al 10 de la mínima cuantía.

Proceso sistema de información: procedimiento configuración estaciones de trabajo.

Proceso Desarrollo de infraestructura: contiene los procedimientos ejecución de proyectos, ejecución, control y entrega de obras y liquidación y entrega.

Proceso Gestión Financiera: contiene los procedimientos de elaboración de medios magnéticos, cierre presupuestal, conciliaciones bancarias, ejecución presupuestal de ingresos y gastos, elaboración de estados e informes contables, gestión de cartera, modificaciones presupuestales, pago de obligaciones, preparación declaración de renta anual, programación y elaboración del presupuesto, recaudo de ingresos y reconocimiento de hechos económicos.

Proceso Recursos Humanos: define los procedimientos de capacitación, evaluación del desempeño, inducción y reinducción y vinculación de funcionarios

Proceso Gestión Documental: define los procesos Transferencia documental, eliminación documental, y préstamo y eliminación de documentos.

### **Procedimientos de control interno.**

Consultados los insumos tenemos que se establecen procedimientos básicos de gestión de calidad: Control de registros, para acciones correctivas, para acciones preventivas, para auditorías internas, procedimiento para el control del servicio /producto no conforme, control de documentos, instructivo para elaboración de documentos.

También existen los procedimientos del proceso Evaluación Independiente: Evaluación del sistema de control interno, evaluación del control interno contable, evaluación y seguimiento, seguimiento y monitoreo de los riesgos y caracterización del proceso.

### **Mapa de Riesgos de la entidad.**

Resolución 0416 de 2011 por medio de la cual se ajusta el manual de administración de riesgos, mapa de riesgos y cuadro de mando de indicadores de



Edurbe S.A., en el que se realiza la identificación de los riesgos por procesos y su tratamiento.

El plan anual de auditoría se programó y realizaron solo en un 90%. Se realizaron auditorías internas de gestión y de calidad así: Gestión Contable y Financiera (Tesorería y Presupuesto); Auditoría de Gestión Legal y Auditoría de Desarrollo de Infraestructura.

Las auditorías internas se realizaron a varias áreas y procesos, sin embargo en las fichas correspondientes a las acciones de mejoramiento se detectó que estas corresponden a indistintamente a observaciones en donde no existe discrepancia en entre la condición y el criterio, como a aquellas en que si existe, y además las observaciones y acciones en algunos procesos no son del impacto y análisis que si se refleja en algunos apartes del informe ejecutivo de control interno, tal es el de las falencias detectadas en por este ente de control y llegaron a afectar la gestión de la entidad.

Dentro de los resultados de la auditoría interna se expresaron como dificultades la elaboración y suscripción de planes de mejoramiento, falta de evidencias de supervisión en los contratos y la falta de una adecuada planeación y coordinación interinstitucional de los proyectos con todas las partes interesadas de los mismos a fin de garantizar la satisfacción en el cumplimiento de los mismos.

Como se aprecia, si bien parte de los resultados de tocan puntos detectados por la CDC el alcance de las auditorías internas no abarca las diferentes debilidades detectadas y plasmadas en este informe.

Se detecta que aún existen debilidades en la implantación de sistema, incluso en puntos comunes con el SGC. El estado general del Sistema de Control Interno es considerado adecuado, con una calificación del 60 lo que lo ubica en un nivel de riesgo medio.

#### **4.6. Componente Ambiental.**

EDURBE S.A., no realiza actividades ni aplica procedimientos ambientales de cumplimiento en la ejecución de las obras de ingeniería que contrata. Es una obligación ya establecida en los contratos que ejecuta el Distrito de Cartagena, el contemplar en los contratos que se suscriben, la cláusula correspondiente al manejo de los potenciales impactos ambientales que generan la construcción de obras de ingeniería, por la intervención antrópica de que es objeto el entorno medioambiental; no obstante, la entidad ya posee un instructivo de manejo ambiental de las obras que se ejecutan.

### **HALLAZGOS**



EDURBE S. A, no aplica el manual de procedimientos para el manejo de las actividades que generan impactos ambientales derivados de la intervención del recurso natural por las obras que ejecuta en la ciudad.

#### **4.7. Seguimiento al Plan de Mejoramiento.**

En el Plan de Mejoramiento suscrito por la entidad con la CDC donde quedaron plasmadas treinta (30) observaciones producto del proceso auditor practicado a la vigencia 2009. En ejercicio del proceso auditor la comisión pudo determinar que el avance en el cumplimiento de las acciones de mejoramiento es del 58%, ya que en un solo porcentaje las acciones correctivas que se originaron de las observaciones detectadas, han sido implementadas de acuerdo al cronograma establecido, mientras que otras solo han sido implementadas parcialmente y algunas no presentan implementación alguna aún.

#### **4.8. Quejas y Denuncias.**

Al proceso auditor se incorporaron quejas y denuncias presentadas ante la CDC y las cuales fueron inicialmente atendidas por la comisión, sin embargo, de las quejas presentadas la comisión designada se tuvo que abstener de seguir con las verificaciones del caso por tratarse de obras incursas dentro de los temas que la Contraloría General de Republica manifestó, en su control excepcional, que asumiría su conocimiento.

En contra de EDURBE S.A. se interpusieron cinco (5) denuncias recibidas y radicadas a través de la Oficina Control Fiscal Participativo, identificadas así:

- **D-061-2011** Denuncia interpuesta por el señor Armando Crismatt Suarez por presuntas irregularidades en el contrato de obra para construcción de la Avenida del Lago en el Barrio El Cabrero.
- **D-021-2012** Denuncia interpuesta por el señor Ángel Palacio Suarez por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato interadministrativo celebrado entre EDURBE S.A. y el Distrito de Cartagena para la obra de contención y limpieza de canales pluviales en barrio Olaya Herrera.
- **D-027-2012** Denuncia presentada por el señor Nevis Pérez Ahumedo por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato interadministrativo celebrado entre EDURBE S.A. y el Distrito de Cartagena para la obra de pavimentación de la Calle principal del Barrio El Zapatero.
- **D-046-2012** Denuncia presentada por el señor Luis Alberto Salcedo Meléndez



por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato interadministrativo celebrado entre EDURBE S.A. y el Fondo de Desarrollo Local vigencia 2011.

- **D-053-2012** Denuncia presentada por el señor William Murra Babum por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato que tenía por objeto el arreglo de la Avenida Santander.

De estas denuncias, solo se pudo avocar el conocimiento y practica de visita a la última de las relacionadas debido a la restricción de competencia, por los motivos indicados, presentando la siguiente investigación, análisis, conclusiones y respuesta de la entidad.

#### **ANTECEDENTES:**

El Ing., William Murra Babum, quien se identifica como veedor ciudadano, interpone denuncia ante la Contraloría Distrital de Cartagena, para que se investigue Presunto Detrimiento Patrimonial que presento la “Avenida Santander”, y que fue comunicada a la opinión pública por el periódico El Universal, mostrando el daño sufrido por la carpeta asfáltica, en la curva frente al Baluarte de Santo Domingo, perteneciente al primer tramo de esta Avenida.

#### **PROBLEMA JURÍDICO:**

Esta denuncia está enmarcada dentro del modelo de control fiscal participativo, que se encuentra implementado al interior de la Contraloría Distrital de Cartagena, y surge de la presunta contraposición que existe entre la calidad de la obra, y el deterioro prematuro que esta presenta actualmente.

#### **ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**

Se solicitó el expediente del convenio del cual se puede extraer que se trata de una entidad del estado que contrata con otra, para la ejecución de un objeto relacionado con la actividad social de aquella, y que tiene como causa el evento internacional que se realizara en esta CIUDAD.

#### **VISITA DE OBRA / CONCEPTO TECNICO.**

Para dar cumplimiento a la ejecución de esta obra tan importante para la ciudad, la empresa Edurbe S.A, realizo la visita a la planta de asfalto de Arroz Barato, Localizada a la salida de Cartagena, sector Mamonal, y se verifico la producción de 150 / ton, por día, para darle cumplimiento al programa de 24 horas de trabajo con 2 turnos, por 10 días que se exige para este proyecto, entendiéndose con ese estudio que esta empresa si cumplía con la capacidad exigida para este proyecto, y los plazos cortos para su ejecución.



En cuanto al mantenimiento del muro construido para controlar las arenas, y que por las inclemencias del tiempo está bastante desgastado, se hizo un realce para garantizar el cubrimiento del hierro de refuerzo, y se constató que la preparación del concreto para esta actividad se hizo con los aditivos especiales que garantizaran la adherencia entre el concreto viejo, y el nuevo que se construyó para alcanzar mayor altura, y contener el gran volumen de arena que cae sobre la vía, ayudando a la defensa de su deterioro.

La construcción se hizo en los tiempos previstos, pero observándose que sigue la debilidad de estabilidad en esta Avenida, especialmente en la curva del baluarte de Santo Domingo, perteneciente a tramo 1, donde presento la falla esta nueva carpeta, producto de la falta de defensas espolonadas, que se presenta en esta zona donde el Mar golpea con mucha fuerza sobre el costado de la reparada vía, y deposita gran cantidad de agua, siendo este elemento el autor de la patología recurrente que desgasta la capa de rodadura, y penetra la carpeta hasta, dejarla sin los elementos químicos que necesita para su adherencia física.

#### **ACTA DE VISITA DE OBRA.**

El día 18 de septiembre, del 2012 se desplazó el Arq. Carlos Julio Milano Fontalvo, miembro del equipo auditor de la Contraloría Distrital de Cartagena, que adelanta la auditora gubernamental, con enfoque integral, modalidad regular, y por la empresa EDURBE, S.A, el Ing.: Jairo Berastegui, quien actuó como residente de este proyecto, con el objeto de verificar las obras ejecutadas con ocasión del convenio de obra civil, # 6-035-142, y por valor de \$ 1.951.575.361., consistente en **Rehabilitación Avenida Santander, y acceso al Aeropuerto Rafael Núñez, de Cartagena de Indias, D.T y C.**

Durante el recorrido **del Tramo 1**, se observó que el tramo que corresponde al Baluarte de Santo Domingo, se encuentra en estado de deterioro progresivo, producto de la falla presentada, por la ausencia de defensas o espolones en ese sector de la Avenida Santander. La ausencia de estas defensas somete a presiones y enormes cargas hidráulicas depositadas por el mar en la Asfaltada vía y luego la deja inundada de agua, siendo este elemento patológico, el principal enemigo del Asfalto, toda vez que el elemento agua, ayuda al desgaste de la capa de rodadura, y penetra la carpeta asfáltica, hasta dejarla sin los elementos químicos que necesita para su adherencia física. (Ver foto de archivo)

También es importante resaltar que siendo esta falla recurrente en este sector, se observó que no existe el canal de desagüe rápido que se necesita para ayudar a la evacuación de las aguas que se depositan en esta vía. Tampoco se tuvo en cuenta las observaciones técnicas hechas por **FONADE**, que previenen a **la Interventoría, y al Constructor**, a corregir los niveles de la vía por las bajas



pendientes transversales, máxime cuando es una situación recurrente, el deterioro progresivo de esta vía en este sector, y que también es conocida por todos los Cartageneros. (Ver fotos de archivo).

Durante el recorrido se observó, la colocación de carpetas, y sobre carpetas, asfálticas, en esta vía, hasta el punto de que hoy sobrepasan los niveles de los andenes peatonales, poniendo en riesgo la integridad física de los Ciudadanos usuarios de esta importante arteria vial, induciendo a que los conductores cometan errores involuntarios, al invadir estos espacios públicos, **lo que evidencia debilidad en la Planeación, y Ejecución de la obra contratada.** (Ver fotos de archivos).

Durante el recorrido **del tramo 2**, se observó que persisten los mismos problemas generadores de patologías desgastantes, como es el caso de la cantidad de arena que se deposita en los andenes que están frente a la zona de la Playa, y que al caer a la vía sobre el recién restaurado Muro contenedor, son pisadas y arrastradas por los vehículos acelerando el desgaste de la capa de acabado de esta reparada vía.

Durante esta visita vemos que es un hecho relevante, la falta de Planeación, durante la etapa previa a la ejecución de estas actividades, por lo que al momento de su intervención se evidencia la falta de calidad de esta obra, y la falta que le hacen al proyecto actividades como la **reposición de andenes, y mejoramiento de los espacios públicos paralelos a esta importante vía vehicular, y peatonal**, que son tan importante para el paisajismo de la Avenida Santander. (Ver fotos de archivos).

También es importante resaltar la falta de control, y mantenimiento por parte del Distrito, para la prevención y destrucción de de esta obra en el corto plazo, ya que al pasar por el tramo que corresponde al Edificio Marbella Real, vemos que por la falta de un drenaje paralelo a la vía, las aguas quedan estancadas en les cunetas, acelerando su rápido deterioro.

Es importante resaltar como respuesta a la queja interpuesta por el Ing. William Murra Babum, que el costo de la obra no es la cantidad de \$ 4.000.000.00, como lo dice en la queja interpuesta ante esta entidad de control, si no como aparece en la carpeta contentiva del contrato, y de la Siguiente manera: **Valor inicial del contrato: \$ 1.951.575.361.00, Mayores cantidades de obra: \$ 457.061.552.00, Valor final del Contrato: \$ 2.400.891.201.00**, Como aparece en el Convenio Interadministrativo celebrado entre el Distrito de Cartagena, y la empresa Edurbe S, A.

## **RESPUESTA -CONCEPTO. SOLUCIÓN JURÍDICA**



Si bien es cierto que la obra de Rehabilitación de la Avenida Santander, y Acceso al Aeropuerto Rafael Núñez, se ejecutó cumpliendo los parámetros establecidos en el cuadro de especificaciones de obras civiles, no menos cierto resulta ser que no se tuvieron en cuenta las consideraciones previas hechas por FONADE, para que esta obra perdurara en el tiempo. Estas mismas consideraciones fueron ratificadas por EDURBE S.A, en fecha posterior a la ejecución de la misma, y como consecuencia de la no ejecución de estas observaciones, hoy vemos que la Avenida Santander se está deteriorando, en todos los puntos críticos que fueron advertidos.

La falta de mantenimiento del Distrito para la conservación de esta obra en el corto plazo, no existe a la fecha, por lo que denota que de seguir así, esta obra se deteriora perdiéndose una inversión que debe quedar para la Ciudad.

La debilidad en la Planeación, al no considerar las recomendaciones arriba señaladas, da como resultado el progresivo grado de deterioro, que hoy presenta esta obra como consecuencia de los embates de la naturaleza. Hoy vemos como durante el recorrido de inspección de la obra, se pudo apreciar que las arenas que se amontonan detrás del muro terminan en la carretera por la falta de un plan de mantenimiento preventivo, al igual que las aguas que se represan alrededor de la vía por falta de drenajes para su rápida evacuación, convirtiéndose estos en los peores enemigos para la estabilidad del concreto asfáltico.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

No existe evidencia de que se haya generado conducta fiscalmente reprochable.

Se infiere que la falta de gestión y la debilidad en la planeación puede ser atribuida al Distrito de Cartagena mas no al ejecutor pues este formulo las recomendaciones pertinentes.

## **5. Dictamen Estados Financieros**

El Balance General y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental de EDURBE S.A., vigencia fiscal 2011, fue auditado por el grupo de apoyo contable y la comisión que realizó la auditoria al balance de la entidad, la cual se determinó un **Dictamen Con Salvedades**, debido a que en la opinión de ésta, hechas las excepciones y teniendo en cuenta que las observaciones no superaron el 30% del total de activos, las salvedades se refieren a las cuentas del grupo 1655, 1665, 1670 y 1675 y 2440 impuestos contribuciones y tasas de los estados contables de EDURBE S.A. por lo que la opinión es que estos no presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2011 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con las



**CONTRALORÍA DISTRITAL**  
DE CARTAGENA DE INDIAS



normas y principios de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

## 6. ANEXOS



**CONTRALORÍA DISTRITAL**  
DE CARTAGENA DE INDIAS



## 6.1. ESTADOS CONTABLES

*Pie de la Popa, Calle 30 No 18 A 226 Tels.: 6560977-6560969*

*[www.contraloriadecartagena.gov.co](http://www.contraloriadecartagena.gov.co)*

100

***“POR UN CONTROL FISCAL DE IMPACTO POSITIVO HACIA LA CIUDADANÍA”***



## 6.2. MATRIZ DE HALLAZGOS



**CONTRALORÍA DISTRITAL**  
DE CARTAGENA DE INDIAS



### **6.3. REGISTRO FOTOGRÁFICO** (VER ARCHIVOS EN CD ADJUNTO)



#### 6.4 MATRIZ PLAN DE MEJORAMIENTO