



escrito por Admin

martes, 28 de febrero de 2006

Página 1 de 3

INTRODUCCIÓN

**INDICE DE ARTÍCULOS****Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral****Página 2****Página 3**

La Contraloría General de Nariño en cumplimiento de su función Constitucional y legal, y en desarrollo del Plan General de Auditoría del año 2004, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial al Proyecto

Constituyente de Nariño a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que se administraron los recursos y los resultados de la gestión en el período comprendido de enero del 2003 a marzo del 2004. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de Nariño compatibles con las de general aceptación, por tanto, el trabajo requirió de planeación y ejecución, de tal manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar conceptos y opiniones expresadas en el informe. Así mismo, se practicaron pruebas selectivas, análisis de evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de información financiera y el cumplimiento de las disposiciones legales.

La administración es responsable del contenido de la información suministrada a la Contraloría General de Nariño, nuestra responsabilidad consiste en producir un informe integral que contiene el concepto sobre la gestión adelantada por la administración en desarrollo del Convenio de Cooperación 280-02 del 30 de diciembre de 2002, que incluye pronunciamientos sobre cumplimiento de disposiciones legales, calidad y eficiencia en el manejo de los recursos asignados. Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la administración y las respuestas presentadas por los responsables fueron analizadas, consideradas e incluidas en el informe cuando se consideraron pertinentes. El informe contiene debilidades administrativas, financieras y legales que fueron detectadas y comunicadas por el equipo auditor y deberán ser corregidas en procura del mejoramiento continuo de la entidad.

**II. RESULTADOS DE LA AUDITORIA****2.1 CONVENIO DE COOPERACIÓN 280-02 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2002**

El Convenio de Cooperación suscrito el 30 de diciembre de 2002 entre la Gobernación de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto, por un valor de sesenta millones de pesos (\$60.000.000), tiene como objetivo “convocar a la población civil, para que libre y democráticamente manifieste cuales son, en su sentir, los cambios que el Departamento requiere, generando para ello un espacio plural de reflexión discusión y acuerdos que culmine en la elaboración de un Mandato Popular que sirva como base para el diseño y puesta en marcha de un Plan de Desarrollo para Nariño en el corto, mediano y largo plazo, y de esta manera, crear un escenario real y efectivo de reconciliación regional”<sup>[1]</sup>. El término de ejecución del convenio es de nueve (9) meses y no tiene contraprestación alguna.

Como obligaciones de la Cámara de Comercio de Pasto están: manejar los recursos del convenio en cuenta bancaria especial, celebrar los contratos con terceros requeridos para el desarrollo de las actividades enmarcadas en el objeto del mismo, recibir los aportes económicos de la Gobernación, y rendir mensualmente los informes contables y financieros sobre la ejecución del presupuesto en la forma requerida por el departamento.

La administración del convenio estará a cargo de un Comité Administrativo integrado por un representante del Departamento de Nariño y un representante de la Cámara de Comercio de Pasto.

La metodología utilizada es de diálogo y reflexión colectiva del pueblo nariñense, y convocatoria por parte de todos los sectores comprometidos con el desarrollo del departamento y la nación, estableciendo en cada municipio la realización de mesas de trabajo, una por cada eje temático, integradas por personas que tengan interés en el tema objeto de discusión, con número ilimitado de participantes por mesa.

La temática de discusión en las mesas de trabajo se centra en cuatro componentes:

- Componente Económico: comprende los aspectos de modelo económico, empleo y subsidio al desempleo, reforma agraria, deuda externa, narcotráfico y cultivos ilícitos, política salarial y tenencia y redistribución del ingreso.
- Componente Social: abarca temas en salud, reforma urbana, vivienda, educación, reinserción alzados en armas y servicios públicos.
- Componente Político: comprende reforma política, ordenamiento territorial, impunidad, corrupción y descentralización (distribución de recursos y competencias).
- Componente Cultural y Ambiental: cubre aspectos de etnias y minorías nacionales, políticas de fomento cultural, desarrollo humano, soberanía y recursos naturales y políticas ambientalistas.

El convenio se desarrollará en doce (12) fases, las cuales se resumen en lo siguiente:

1. Difusión propuesta entre concejales, alcaldes, prensa, gremios y demás organizaciones sociales.
2. Reunión con los diferentes actores sociales.
3. Difusión de la propuesta a través de los medios de comunicación.
4. Reunión por sectores sociales para dar a conocer el contenido completo de la propuesta.
5. Lanzamiento público de la propuesta en las cabeceras de las 8 subregiones del departamento.
6. Hacer público en todos los municipios un documento base que de a conocer contenidos de la propuesta y lineamientos para la instalación de la Asamblea Popular Constituyente.
7. En cada municipio deberá existir un Comité Coordinador de la Asamblea Constituyente quien la instalará, en cual la se trabajará por mesas temáticas que se reunirá periódicamente por espacios de 2 meses.
8. Socialización de cada una de las propuestas municipales a través de los medios de comunicación disponibles en la localidad.
9. Conclusiones de cada municipio deberán llevarse a una asamblea que se realizará en la cabecera de la respectiva subregión, con el objeto de analizar, discutir, concertar y unificar las propuestas.
10. Las conclusiones de las subregiones serán discutidas, analizadas y unificadas, inicialmente en comisiones temáticas departamentales y luego se llevarán a la plenaria departamental donde finalmente serán aprobadas.
11. Recopilación de propuestas aprobadas por la Asamblea Constituyente

Departamental por parte del Comité Técnico y redacción del texto final que será sometido a referendo.

12. Difusión texto final a través de los medios de comunicación.

Para el año 2003 se elaboraron cinco (5) documentos adicionales al convenio denominados Otros Sí, los cuales modificaron las fechas de duración del mismo, ampliándolo hasta marzo de 2004, se adicionaron recursos aportados por la Gobernación de Nariño por valor de \$322.000.000 e incorporan otras actividades. Para febrero del año 2004 mediante un nuevo Otro Si al convenio, se adicionan nuevamente recursos por valor de \$250.000.000, se amplió el periodo de ejecución hasta diciembre de 2004 y se pactó una contraprestación a la Cámara de Comercio de Pasto por administración de los recursos por valor de \$9.000.000.

## AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL



escrito por Admin

martes, 28 de febrero de 2006

Página 2 de 3

### INDICE DE ARTÍCULOS

Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral

Página 2

Página 3

## Análisis de la Auditoria

### 1. Convenio de Cooperación suscrito entre el Departamento de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto.

#### a. Generalidades

Como es de conocimiento público, la Constitución Política de Colombia reconoce expresamente a nuestro país como un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la prevalencia del interés general.<sup>[2]</sup>

Dentro de esa contextualización, la misma Carta Superior consagra expresamente unas finalidades que debe cumplir el Estado colombiano, entre ellas la de servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los derechos y deberes de las personas y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.<sup>[3]</sup>

Ahora bien, para el cumplimiento de esas finalidades estatales se necesitan bienes, servicios y obras que por regla general se adquieren o se realizan mediante la suscripción de un contrato, para lo cual una entidad estatal acude usualmente a la ayuda o colaboración de particulares.

Lo anterior equivale a decir que siempre que se celebren contratos de carácter estatal debe inexorablemente buscarse el cumplimiento de los cometidos del Estado, es decir aquellos deben estar dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas y a la garantía de la primacía del

interés público. De esta manera lo entiende el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública al señalar los fines de los contratos estatales.<sup>[4]</sup>

Ese hecho de que la entidad estatal acuda a los particulares para el desarrollo y cumplimiento de sus fines no significa de ninguna manera que éste reemplace o sustituya al Estado en la observancia de sus deberes supra legales frente a los asociados, sino simplemente una mera colaboración que presta para que aquel cumpla con sus funciones. Es decir, la Administración Pública no puede en caso alguno despojarse de sus obligaciones constitucionales y legales bajo el pretexto de existir un particular que puede cumplir con los mentados fines, entre otras porque la entidad estatal llevará siempre bajo su manto la representación del interés general, el cual primará en todos los eventos sobre el privado o particular.<sup>[5]</sup>

Por último, se considera pertinente señalar que la ley 80 de 1993 en su artículo 32 define lo que debe entenderse como contrato estatal, como todos aquellos *“actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad (...)”*.<sup>[6]</sup>

Lo antes expuesto deja en claro que si un negocio jurídico, en el cual al menos una parte o extremo de la relación es una entidad estatal, reúne los elementos normativos fijados en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, aquel tendrá el rótulo de **contrato estatal**, independientemente de la clase de titulación que las partes le den; huelga decir si existe un acuerdo de voluntades celebrado entre el Estado y un particular, suscrito para el cumplimiento de los fines estatales, y que es de su esencia la generación de obligaciones recíprocas, su naturaleza jurídica será la de un contrato estatal, el cual se registrará por el Estatuto de Contratación Pública, sin que para ello incida la denominación que los sujetos de la relación le hayan otorgado.

Múltiples han sido los pronunciamientos de las Altas Cortes, particularmente del Consejo de Estado quienes han sostenido que ***“el contrato estatal - según lo dispone el art. 32 de la ley 80 de 1993- es el acto jurídico generador de obligaciones “que celebren las entidades a que se refiere este estatuto”, es decir, aquéllas que en principio, aparecen enlistadas en el art. 2 de la misma ley. En estas condiciones, es elemento esencial para calificar de estatal un contrato el que haya sido celebrado por una entidad de esa naturaleza, es decir, una entidad pública con capacidad legal para celebrarlo. “Dicho de otro modo, no existen contratos estatales celebrados entre particulares, ni siquiera cuando éstos han sido habilitados legalmente para el ejercicio de funciones públicas”. (...) a partir de la Ley 80 de 1.993, todos los actos jurídicos creadores de obligaciones en los que sea parte una de las entidades estatales definidas en el artículo 2 de la ley son contratos estatales, ya sean típicamente administrativos o que***

***estén regulados por normas de derecho privado (...)***

## **b. El Caso Concreto**

El 30 de diciembre del año 2002, la Gobernación de Nariño suscribe un “CONVENIO DE COOPERACIÓN” con la Cámara de Comercio de Pasto, identificado con el número de radicación No. 280.02, cuyo objeto fue el de *“Convocar a la población civil, para que libre y democráticamente manifieste cuales son, en su sentir, los cambios que el Departamento requiere, generando para ello un espacio plural de reflexión, discusión y acuerdos que culmine en la elaboración de un Mandato Popular que sirva como base para el diseño y puesta en marcha de un Plan de Desarrollo para Nariño en el corto, mediano y largo plazo, y de esta manera, crear un escenario real y efectivo de reconciliación regional”*. [7]

El valor del convenio se pacta en la suma de SESENTA MILLONES DE PESOS, los cuales son recibidos por la Cámara de Comercio de Pasto para el cumplimiento de las obligaciones que contrae con la suscripción del mismo, que básicamente se centran en las labores de administración del proyecto denominado “Constituyente por Nariño”. [8]

El plazo inicial acordado para la ejecución del convenio es de nueve (9) meses, contados a partir de su suscripción, es decir desde el 30 de diciembre de 2002, hasta el 30 de septiembre de 2003. [9]

**El 6 de junio de 2003 se suscribe un “Otro sí” al convenio referido, mediante el cual se modifica el valor del mismo, para lo cual se le “adiciona” la suma de CIENTO MILLONES DE PESOS.**

El 22 de agosto de 2003 se suscribe un nuevo “Otro sí” con el fin de “adicionar” al convenio el valor de CIENTO VEINTIDÓS MILLONES DE PESOS.

El 24 de noviembre de 2003 se firma un “otro sí” mediante el cual se “adiciona” al convenio CIENTO MILLONES DE PESOS más.

Mediante nuevo “Otro sí”, se modifica la duración inicial del convenio y se amplía su vigencia hasta el 31 de marzo del año 2004.

El 9 de febrero de 2004, se firma un “Otro sí” ampliándose nuevamente el plazo del convenio hasta el 31 de diciembre de 2004, modificándose el objeto inicialmente estipulado y ampliándose las obligaciones de la Cámara de Comercio de Pasto.

Mediante el “Otro sí” que antecede se “adiciona” la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS y se autoriza a la Cámara de Comercio de Pasto utilizar NUEVE MILLONES DE PESOS para emplearlos en gastos de administración del convenio.

## **c) Conclusiones**

Luego del análisis profundo del contenido del negocio jurídico celebrado entre la Gobernación de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto, para la administración del proyecto denominado “Constituyente por Nariño”, el grupo auditor determina que aquel tiene una naturaleza jurídica muy diferente a la de un mero convenio, puesto que son de su esencia una serie de elementos que hacen inconfundible su denominación legal. Así, con los lineamientos que se esbozarán *infra*, se confirmará éste planteamiento y se determinará que el acuerdo de voluntades suscrito entre las Entidades referidas es un típico Contrato Estatal.

1. Para el doctrinante Capitant el contrato es un “*acuerdo de voluntades , entre dos o más personas, con el objeto de crear entre ellas vínculos de obligaciones*”. Para Aubry y Rau, el contrato es “*una especie particular de convención, cuyo carácter propio consiste en ser productor de obligaciones*”. Igualmente, para Savigny es “*el concierto de dos o más voluntades sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus relaciones jurídicas*”; Por otro lado, el Código Civil Colombiano señala: “*hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus derechos*”<sup>[10]</sup> y también establece: “*El contrato existe desde que una o varias personas consientan en obligarse respecto de otra, u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio*”<sup>[11]</sup> (Negrillas nuestras)

2. Como quedó plasmado *supra*, cuando al menos uno de los extremos que conforman la relación jurídica es una Entidad Estatal, y el acuerdo de voluntades suscrito genera derechos y obligaciones recíprocas, estamos frente a un contrato estatal.

3. El contrato estatal, como ya se señaló, se encuentra definido por el artículo 32 de la ley 80 de 1993

4. Los contratos suscritos por Entidades Estatales se rigen por los principios y normas consagrados en la ley 80 de 1993 y demás decretos que la reglamentan, salvo contadas excepciones a los cuales el mismo ordenamiento jurídico permite regirlos por normas del derecho común.<sup>[12]</sup>

5. Es de la esencia de los contratos estatales la existencia y concurrencia de una serie de requisitos antes, a la firma, durante la ejecución y a la terminación del vínculo, los cuales permiten el aseguramiento en el cumplimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad de que trata el estatuto general de contratación de la administración pública y de los principios que rigen la función administrativa, entre otras, la existencia de garantías y liquidación.

Teniendo en cuenta las puntualizaciones que preceden e independientemente del rótulo que las partes le hayan dado al acuerdo de voluntades (“convenio de cooperación”), para el caso que nos ocupa tal denominación “no quita ni pone rey” en la determinación de la verdadera

naturaleza jurídica del mismo; es decir, a pesar de que los sujetos de la relación jurídica hayan titulado su acuerdo de la manera en que lo hicieron, ello no implica que a aquel no deba tratarse como un contrato estatal, puesto que su fundamento y contenido conlleva inexorablemente a catalogarlo como tal.

Las características generales que contiene el “convenio de cooperación” suscrito con la Cámara de Comercio de Pasto y que permiten concluir que es un típico contrato estatal que debió regularse por la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios; son las siguientes:

1. Es un acuerdo de voluntades que genera obligaciones recíprocas, deberes que se encuentran puntualizados en la cláusula tercera y cuarta del “convenio”.
2. El artículo 1254 del código civil dice que hay contrato desde cuando una o varias personas consientan en obligarse respecto de otra, u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio. En el caso sub lite la cámara de comercio se obliga respecto de la Gobernación de Nariño a prestar un servicio cual es el de administrar el proyecto “Constituyente por Nariño”.
3. Siendo un acuerdo de voluntades que genera obligaciones, cuyo objeto inconfundible es la prestación de un servicio y siendo que una de las partes es una entidad estatal (Gobernación de Nariño), nos encontramos frente al multicitado **CONTRATO ESTATAL**
4. Tan es cierta la aseveración anterior que dentro del “convenio de cooperación” se exigen garantías y se obliga a la liquidación del mismo.<sup>[13]</sup> Figuras que como se dijo *supra*, son propias del contrato estatal.

En todo caso y siendo que dependiendo de la clase de contrato estatal existen procedimientos diferentes, será importante detenernos en los contratos interadministrativos y aquellos de que trata el inciso segundo del artículo 355 de la C.N..

De los soportes que se tienen se observa que la Gobernación de Nariño contrató directamente con la Cámara de Comercio de Pasto, sin que haya mediado un trámite diferente al señalado. Es nuestro deber determinar si aquel procedimiento se ajusta a las normas legales o por el contrario presuntamente pudo haberse desconocido.

Primero debemos señalar que las Cámaras de Comercio se encuentran reguladas por el Código de Comercio, el cual las define como “*instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar*”.<sup>[14]</sup>

Por otro lado el **Decreto 898 de 2002 en su artículo 1º** señala: “*Las Cámaras de Comercio son personas jurídicas, de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, integradas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil. Son creadas*

de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del Gobierno Nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto. (Negrillas fuera de texto).

Teniendo las Cámaras de Comercio una naturaleza jurídica de derecho privado, desvirtúa automáticamente la posibilidad de que el negocio jurídico en estudio tenga el carácter de Contrato Interadministrativo.

Siendo que las Cámaras de Comercio no son entidades públicas sino instituciones privadas corporativas y gremiales de orden legal, sin ánimo de lucro, que cumplen funciones tanto de gremio (defensa y promoción de los intereses particulares de los comerciantes, como de carácter público (Registro), es posible contratar con ellas siempre y cuando se reúnan ciertos requisitos exigidos por el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política el cual establece:

“(.....)

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y **de reconocida idoneidad** con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno nacional reglamentará la materia”. (Negrillas fuera de textos)

**El artículo Constitucional transcrito fue reglamentado por el Decreto 777 del 92, modificado por el Decreto 1403 de 1.992 y 2459 del 1.993, el cual expresa:**

**“Artículo 1º: Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983. Adicionalmente, aquellos que celebren la Nación y los establecimientos públicos del orden nacional cuya cuantía sea igual o superior a cinco mil salarios mínimos mensuales deberán someterse a la aprobación del Consejo de Ministros.**

**Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato.**

**La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado.**

**Artículo 2º Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:**

**contraprestación directa a favor de la entidad pública**, y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes". (Todas las negrilla son nuestras)

Las normas trascritas dan a entender que cuando el Estado desea realizar contratos cuyo objeto sea el impulso de programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional o seccional de desarrollo, pueden contratar con entidades sin ánimo de lucro de **reconocida idoneidad** aplicando el derecho privado, **siempre y cuando**, esos contratos no signifiquen una **contraprestación directa** a favor de la entidad pública.

a. La Cámara de Comercio de Pasto demuestra idoneidad y experiencia en la ejecución de este tipo de contratos?

b. En la ejecución del presente contrato, la Gobernación de Nariño recibe una contraprestación directa a su favor?

Sobre la primera inquietud, vale la pena señalar ante todo lo que debe entenderse por reconocida idoneidad, para ello nos remitimos al decreto 1043 de 1992 que señala: "*Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan **la capacidad técnica y administrativa** de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato*".<sup>[15]</sup> (Negrillas fuera de texto)

De los documentos recopilados no se encuentra evidencia documental que demuestre que la Gobernación de Nariño haya valorado y evaluado la real y efectiva idoneidad por parte de la Cámara de Comercio de Pasto que le permitan suscribir y ejecutar el contrato, elemento previo indispensable que se requiere agotar cuando se va a contratar con una persona jurídica de derecho privado, tal y como lo exige la parte segunda del artículo primero del Decreto 1403 de 1992.<sup>[16]</sup>

Ahora bien, de conformidad con las diversas funciones que la ley comercial le asigna a las Cámaras de Comercio y aún las que se consagran en sus propios estatutos, el grupo auditor considera que las obligaciones y tareas que entró a desarrollar la Cámara de Comercio de Pasto en la ejecución del mentado "convenio de cooperación", no encajan en ninguna de aquellas, considerándose por lo tanto que las actividades que realizó y los deberes que asumió sobrepasan la esfera de su objeto social.<sup>[17]</sup>

De igual modo se observa que la entidad contratista no contaba con **la capacidad técnica y administrativa** para ejecutar el contrato, al punto que dentro de las cláusulas pactadas se le permite "celebrar todos los contratos con terceros inherentes al convenio" y además emplear unos recursos en "gastos de administración y pago de personal necesario para el manejo administrativo del mismo"; lo que demuestra la ausencia de las condiciones señaladas en negrilla. Mas aún cuando efectivamente se encontró que la coordinación y ejecución del objeto se hizo no directamente por la Cámara de Comercio, sino con terceros, personas naturales vinculados contractualmente con la entidad.

Respecto de la segunda pregunta formulada, el grupo auditor sostiene que

la Gobernación de Nariño si está obteniendo una contraprestación real, ya que a cambio de los recursos que ha empleando, está recibiendo un servicio, el mismo que le permite ejecutar y desarrollar uno de sus proyectos programados.

Cuando el Estado contrata una obra, a cambio de los recursos que invierte, la Administración Pública recibe como contraprestación un bien; lo mismo ocurre con un contrato de compraventa o de suministro, cuya contraprestación es el objeto que se adquiere. Para los contratos de prestación de servicios, si bien puede decirse que lo que se recibe no es un bien u objeto tangible, la contraprestación también existe, y se encuentra directamente en el servicio recibido. No olvidemos que la Cámara de Comercio se somete a los lineamientos y directrices establecidos por la Gobernación de Nariño y adicionalmente debe rendirle cuentas de las labores por ella realizadas.

De todo lo dicho se puede concluir que e ante la falta de valoración de la misma y frente a la existencia latente de una contraprestación por parte de la Entidad Estatal contratante, el contrato (“convenio de cooperación”) no pudo regirse conforme a las normas del derecho privado, sino por el contrario debió someterse a las reglas de contratación estatal.

Dentro de ese contexto y tratándose de un contrato estatal típico de prestación de servicios, aquel debió suscribirse previo el cumplimiento de las exigencias contenidas en la ley 80 de 1993 y el Decreto 855 de 1994, norma última que si bien en la actualidad se encuentra derogada expresamente por el artículo 13 del Decreto 2170 de 2002, para la fecha de la firma del contrato estaba vigente[18].

**De todo lo expuesto se concluye:**

1. El acuerdo de voluntades suscrito entre la Gobernación de Nariño y la Cámara de Comercio de Pasto es un típico contrato estatal.
2. Que el impulso de programas y actividades que finalmente se contraten con entidades sin ánimo de lucro, con fundamento en el artículo 355 Superior, deberán estar contemplados en el Plan de Desarrollo, exigencia que no se cumplía al momento de la suscripción del contrato.
3. No se encuentran los documentos que acrediten la valoración previa verificada por la Gobernación de Nariño de idoneidad para la ejecución del objeto que exigen las normas referidas.
4. Las partes obtuvieron contraprestación.
5. Que ante la presencia de las circunstancias descritas en los tres numerales anteriores, el contrato firmado debió someterse no a las normas del derecho particular sino por el contrario a las reglas y principios de la contratación estatal.
6. Que de la naturaleza y rasgos propios de las obligaciones contraídas por los sujetos de la relación contractual, se tiene que lo que se suscribió fue un contrato de prestación de servicios.
7. Que en virtud de lo anterior, antes de procederse a suscribir el contrato, la Gobernación de Nariño debió agotar la fase precontractual de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993.
8. Que el objeto establecido en la cláusula primera del contrato, no guarda relación con lo que realmente se buscaba con la firma del mismo, es decir dentro de aquella no se consagra la finalidad última del negocio jurídico,

cual era la administración del proyecto “Constituyente por Nariño” por parte de la Cámara de Comercio, sino circunstancias diferentes que podrían causar confusiones innecesarias.

9. Se evidenciaron adiciones cuantiosas al valor inicial del contrato, las que en su conjunto superaron el 50% autorizado por la ley de contratación estatal[19] (el valor inicial del contrato fue de 60 millones de pesos y con el último “otro sí” quedó en 632 millones de pesos).

10. Que ante las múltiples adiciones al valor del contrato, y las innumerables prórrogas de la vigencia del mismo, se concluye la violación flagrante del principio de planeación contractual, pues no se entiende como no se hubiesen establecido previamente el monto, plazo y condiciones en que debería ejecutarse el contrato.

## AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL



escrito por Admin

martes, 28 de febrero de 2006

Página 3 de 3

### 2. Otras Irregularidades

a. A través del Convenio de Cooperación No.280-02 del 20 de diciembre de 2002, se han

ejecutado gastos por valor de \$511.983.355 al corte de la auditoria, para desarrollar la actividad destinada a “convocar a la población civil, para que libre y democráticamente manifieste cuales son, en su sentir, los cambios que el Departamento requiere, generando para ello un espacio plural de reflexión discusión y acuerdos que culmine en la elaboración de un Mandato Popular que sirva como base para el diseño y puesta en marcha de un Plan de Desarrollo para Nariño en el corto, mediano y largo plazo, y de esta manera, crear un escenario real y efectivo de reconciliación regional”, sin existir programa o proyecto en el Plan de Desarrollo Nariño 2001-2003 que guarde coherencia con el objeto que se desarrolla a través del convenio de cooperación, ni con las apropiaciones de inversión de los presupuestos de los años 2002 y 2003, contraviniendo el artículo 6 de la Ley 152 de 1994, el cual establece que el plan de inversiones deberá incluir la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución; la descripción de los principales programas y subprogramas con indicación de sus objetivos y metas; los presupuestos plurianuales y los mecanismos idóneos para su ejecución; criterios estos no considerados para el caso evaluado.

b. Al ejecutarse el convenio sin existir proyecto o programa alguno y sin tener en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible de acceder, se violó el principio de viabilidad del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, donde establece que los programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar según sus metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, criterios que no se cumplieron al momento de suscribir el convenio de cooperación, donde el valor del convenio pasó de \$60.000.000 a \$632.000.000 por la adición de cinco (5) otros Sí y se amplió el plazo de ejecución de nueve (9) meses a 24 meses, y al ejecutar algunos gastos que no guardan relación con el objeto del convenio, evidenciándose que los procesos de planeación, programación y ejecución del

#### INDICE DE ARTÍCULOS

Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral

Página 2

Página 3

convenio son deficientes.

c. Al suscribir el Convenio de Cooperación No.280-02 del 20 de diciembre de 2002, las partes adquirieron un conjunto de obligaciones para el logro del objetivo propuesto, las cuales fueron establecidos y definidos en cada una de las cláusulas del convenio. El convenio estableció que se ejecutaría con \$60.000.000 y tendría una duración de nueve meses a partir de la fecha de suscripción[20].

En consideración a estos criterios, se determinó que la Cámara de Comercio de Pasto incumplió con el convenio, puesto que no logro el objetivo planteado con los recursos y plazos de ejecución establecidos inicialmente en el convenio y que fueron aceptados por la Cámara al momento de suscribirlo. Si bien es cierto, el convenio fue modificados seis (6) veces por mutuo acuerdo entre las partes, no existen los argumentos técnicos que justifiquen estas modificaciones, puesto que estas consistieron en adicionar recursos y ampliar el periodo de ejecución, manteniendo siempre el objeto del convenio de cooperación establecido en su cláusula primera (Ver cuadro No.001).

Llama la atención una de las modificaciones del convenio, la cual consiste en autorizar a la Cámara de Comercio de Pasto para comercialización espacios publicitarios, actividad esta que no esta relacionada con el objeto del convenio ni con las funciones que por Ley compete a las Cámaras de Comercio.

d. El Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pasto no contó con la autorización de la Junta Directiva para suscribir el Convenio de Cooperación No.280-02 del 20 de diciembre de 2002 y menos para suscribir los seis (6) Otros Sí, contraviniendo la Resolución No.1197 del 21 de octubre de 1998 de la Cámara que traza las políticas para contratación y fija cuantías. Además, estas autorizaciones no fueron consideradas por la Administración Departamental al momento de suscribir y modificar el convenio de cooperación.

Es de anotar que mediante Acta 017 del 26 de noviembre de 2002, la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Pasto autorizó al Presidente Ejecutivo para suscribir un convenio con la Universidad de Georgetown y no con la Gobernación de Nariño, aspecto este confirmado por el Presidente de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Pasto[21] a la Contraloría General de Nariño.

**Cuadro No. 001**  
**Adiciones al Convenio de Cooperación 280-02**  
**del 30 de diciembre de 2002 al 9 de febrero de 2004**

No.	Acto	Fecha	Valor	Entidad	Duración	Modificaciones
280-02	Convenio Inicial	30-12-02	60.000.000	Gobernación Nariño Cámara de Comercio	9 meses	
362-02	Otro sí	No tiene	-	Gobernación Nariño Cámara de Comercio	15 meses	Prórroga de 15 meses, del 30-12-02 al 31- 03-04
079-03	Otro sí	6-06-03	100.000.000	Gobernación Nariño Cámara de Comercio	-	Adicionan recursos por valor de \$100.000.000, CDP 2003050220 del 20-05-03.
176-03	Otro sí	22-08-03	122.000.000	Gobernación Nariño Cámara de Comercio	-	Adicionan recursos por valor de \$122.000.000, CDP 2003080063 del 8-05-03 y autoriza comercializar espacios publicitarios.
-	Otro sí	Sin fecha	-	Gobernación Nariño Cámara de Comercio	-	Autoriza comercializar publicidad en los

						espacios de difusión de la Constituyente.
306-03	Otro sí	24-11-03	100.000.000	Gobernación Nariño Cámara de Comercio	-	Adicionan recursos por valor de \$100.000.000, CDP 2003110124 del 19-11-03 y se prohíbe incrementar salarios y honorarios con esta adición.
012-04	Otro sí	9-02-04	250.000.000	Gobernación Nariño Cámara de Comercio	Hasta diciembre 31 de 2004	Adiciona recursos por valor de \$250.000.000, CDP 2004020103 del 12-02-04 y se fija \$9.000.000 a la Cámara de Comercio de Pasto por gastos de administración.

Fuente: Convenio de Cooperación 280-02 de diciembre de 2002 y documentos soporte de los seis (6) Otros Si de la Cámara de Comercio de Pasto.

## **2.2 EJECUCIÓN RECURSOS CONVENIO DE COOPERACIÓN 280-02 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2002.**

El convenio inició su ejecución con recursos por valor de \$60.000.000, anexándose al documento la disponibilidad presupuestal No. 2002120148 del 11 de diciembre de 2002, rubro 2130103040211 - Escuela de Formación Ciudadana del Presupuesto General del Departamento del año 2002. Mediante los Otros Si se adicionaron recursos para el año 2003 por valor de \$322.000.000 y para el año 2004 se realizó una nueva modificación por valor de \$250.000.000, lo cual significa que la Gobernación de Nariño hasta febrero de 2004 ha destinado para el convenio recursos por un valor total de \$632.000.000 (cuadro No.01).

La Cámara de Comercio de Pasto para el manejo de los recursos, en el mes de enero 20 de 2003 efectuó la apertura de la cuenta corriente No. 74-121941-01 del Banco de Colombia, estando la ordenación del gasto a nombre del Presidente Ejecutivo de la Cámara.

De acuerdo al informe de ejecución de gastos del periodo comprendido entre el 24 de enero de 2003 al 31 de marzo de 2004, los cuales ascendieron a la suma de \$511.983.355, el comportamiento de estos fue el siguiente: el rubro contratos profesionales y técnicos representó el 45.5% del total de los gastos, comprendiendo erogaciones por concepto de coordinador general de la constituyente, asistentes, coordinadores de zona, conferencistas, asesores, capacitadores municipales, auxiliares, personal de apoyo y servicios generales; continua en su orden el rubro talleres de capacitación con el 15,9%, por gastos en jornadas de capacitación y deliberaciones municipales, subregionales y departamentales, e incluye transporte participantes, estadía, alimentación, refrigerios, logística y convocatorias; el rubro publicidad en general con el 15,5%, que comprende gingle, radio, prensa, invitaciones, pendones, afiches, diseño imagen corporativa, botones, pasacalles, lonas, página Web, cartas personalizadas, volantes, plegables, CDS. música constituyente, periódico (5 ediciones hasta el 2003), radiogramas, obra de teatro, musicalización, videos y comunicadores sociales, tal como se observa en el cuadro siguiente.

**Cuadro Consolidado** **No. 002**  
**Gastos por Rubros**  
**Del 24 de enero de 2003 al 31 de marzo de 2004**

Concepto	Valor	Participación %
Contratos profesionales y técnicos	232.667.738	45,5
Talleres de capacitación	81.197.454	15,9
Publicidad General	79.457.988	15,5
Materiales y suministros	35.527.237	6,9
Viáticos y gastos de viaje	45.043.290	8,8
Gastos varios	38.089.648	7,4
<b>Total</b>	<b>511.983.355</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ejecución Gastos Convenio de Cooperación - Cámara de Comercio Pasto

Sigue en su orden el rubro materiales y suministros que representa el 6,9% del total de los gastos, por concepto de plegables, videos institucionales, carpetas, papelería, útiles, tarjetones elecciones, panfletos, copias varias, etc.; el rubro viáticos y gastos de viaje con el 8,7% por gastos ocasionados del lanzamiento en las subregiones, reuniones por sectores, conformación de comités municipales, asambleas municipales, alquiler vehículos para recorridos en el departamento, transporte conferencistas y comisiones fuera del departamento; y gastos varios con el 7,4% que comprende gastos elección de constituyentes, aseo y cafetería, transporte municipal, correos, servicio telefónico, amplificación de eventos, pólizas y trámites de legalización, reuniones y gastos financieros.

#### **Análisis de la Auditoría**

Al evaluar selectivamente los documentos que soportan legal, técnica y financieramente gastos ejecutados con cargo a los recursos del convenio, se encontraron las siguientes irregularidades:

##### **a. Legalización de avances**

La Cámara de Comercio de Pasto durante el periodo comprendido del 25 de septiembre de 2003 al 28 de mayo de 2004 autorizó avances por \$119.623.260 [22], los cuales en la mayoría de los casos se legalizaron mediante recibos preimpresos llenados con datos mínimos (talonarios que venden las papelerías), hojas de oficios que se presentan como cuentas de cobro sin mayor información, recibos de caja menor, listados escritos a mano donde figuran nombres de personas y el valor a cancelar, a veces ilegibles, sin otro tipo de información, y otros documentos que no pueden ser aceptados como soportes, por cuanto no cumplen con los requisitos establecidos por las normas tributarias y fiscales, según el caso, como tampoco con los criterios establecidos por la Cámara de Comercio de Pasto, lo cual no permitió al ente de control verificar la legalidad del gasto.

#### **Cuadro No. 003**

##### **Consolidado Avances Constituyente**

Com. Pago	Fecha	Beneficiario	Detalle	Valor \$
302	25-09-03	Coordinador General	Comunicación	7.006.743

301	25-09-03	Secretaria Adm. y Financiera	Gastos elecciones 28 sep-03	9.799.600
344	10-10-03	Secretaria Adm. y Financiera	Elecciones 13 municipios de Nariño	1.721.200
373	17-10-03	Coordinador General	Evento acreditación	3.028.350
492	27-11-03	Secretaria Adm. y Financiera	Deliberaciones subregionales	33.418.769
529	12-12-03	Secretaria Adm. y Financiera	Instalación Asamblea 12-13 diciembre de 2003	14.726.800
641	25-02-04	Secretaria Adm. y Financiera	Segunda Asamblea Dptal.	33.601.800
642	27-02-04	Secretaria Adm. y Financiera	Reintegro transporte constituyentes Mples.	5.401.900
764	13-05-04	Secretaria Adm. y Financiera	Gastos Asamblea Sandoná	8.000.000
773	28-05-04	Secretaria Adm. y Financiera	Gastos Asamblea la Cruz	3.278.093
			<b>Total</b>	<b>119.623.260</b>

Fuente: Informe Tesorería de la Cámara de Comercio y comprobantes de pago años 2003 y 2004.