

**ELABORACIÓN MANUAL DE AUDITORÍA INTERNA PARA EL MUNICIPIO DE
SAN GIL**

ADRIANA TORRES RODRÍGUEZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2010

**ELABORACIÓN MANUAL DE AUDITORÍA INTERNA PARA EL MUNICIPIO DE
SAN GIL**

ADRIANA TORRES RODRÍGUEZ

Trabajo De Grado Para Optar Al Título De Especialista En Gestión Pública

Director

YADI MERCEDES CHAPARRO ROJAS

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2010

DEDICATORIA

*A mis padres y hermanas por su apoyo incondicional
A Camila Fernanda, motivación e impulso para alcanzar mis metas
A Libardo por confiar y creer en mí*

Adriana Torres Rodríguez

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a los funcionarios de la Administración Municipal de San Gil, por su tiempo, paciencia y colaboración en el desarrollo de este proyecto. Especialmente al Secretario General y de Gobierno Doctor Héctor Vargas Rodríguez, por el apoyo brindado y la información necesaria para llevar a cabo el proyecto, quienes con su apoyo contribuyeron al cumplimiento de los objetivos planteados.

De igual forma, agradezco a la Ingeniera Yadi Mercedes Chaparro Rojas, directora del proyecto, por la asesoría brindada, por compartir su experiencia y conocimiento por ser tan acertada en cada una de las observaciones realizadas.

Finalmente quiero compartir este logro con cada una de las personas que de una u otra forma me han acompañado y brindado su respaldo durante esta etapa de formación profesional que aquí culmina.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. GENERALIDADES DEL PROYECTO	3
1.1. NOMBRE DEL PROYECTO Y RESPONSABLE	3
1.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA:	3
1.3 JUSTIFICACIÓN:	4
1.4 OBJETIVOS:	5
1.4.1 Objetivo General	5
1.4.2 Objetivos Específicos	5
1.5 ALCANCE	6
2. MARCO TEORICO	7
2.1 QUÉ ES AUDITORÍA	7
2.2 BASES TEÓRICAS DE LA AUDITORÍA.	8
2.3 NORMAS DE AUDITORÍA.	9
2.3.1 Normas Generales.	9
2.3.2 Normas para el Trabajo.	9
2.3.3 Normas De La Información.	10
2.4 ¿CUÁNDO REALIZAR UNA AUDITORÍA Y POR QUÉ?	10
2.4.1. Razones Externas	10
2.4.2. Razones Internas	11
2.4.3. Razones Interno – Externas	12
2.5 LA AUDITORÍA EN EL SECTOR PRIVADO Y EN EL SECTOR PÚBLICO.	12
2.5.1 Propósitos de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral	14
2.6 TÉCNICAS DE AUDITORÍA	15

2.6.1 Definición	15
2.6.2 Naturaleza	15
2.6.3 Clases De Técnicas	16
2.6.3.1 Ocular:	16
2.6.3.2 Verbal:	16
2.6.3.3 Escrita:	17
2.6.3.4 Documental:	18
2.6.3.5 Inspección Física:.	19
3. GENERALIDADES DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN GIL SANTANDER	21
3.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO DE SAN GIL	21
3.2. PRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD	22
3.3. MISIÓN	23
3.4. VISIÓN	23
3.5. PRINCIPIOS	23
3.6. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	24
4. METODOLOGÍA DESARROLLADA	29
4.1 FASE 1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA Y DEFINICIÓN DE LA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN:	29
4.1.1 Descripción Del Problema:	29
4.1.2 Análisis De Las Causas:	30
4.1.3 Alternativa De Solución:	31
4.2 FASE 2. ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO Y FUNDAMENTACIÓN TEORICA PARA LA ELABORACIÓN DEL “MANUAL DE AUDITORÍA INTERNA DEL MUNICIPIO DE SAN GIL”	32
4.3 FASE 3. PLANIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MANUAL DE AUDITORÍAS DEL MUNICIPIO DE SAN GIL.	33
4.3.1 Plan de Implementación	33

4.3.1.1 Sensibilización:	33
4.3.1.2 Capacitación de Auditores:	33
4.3.1.3 Elaboración Plan de Auditorías:	34
4.3.1.4 Ejecución Plan de Auditorías::	34
4.3.1.5 Formulación, ejecución y seguimiento a los Planes de Mejoramiento por procesos:	35
4.3.2 Cronograma de implementación	35
CONCLUSIONES	36
RECOMENDACIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	40

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Planta de Cargos Alcaldía de San Gil	25

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Organigrama Alcaldía de San Gil	28

LISTA DE ANEXOS

(Ver CD)

ANEXO A. Informes de Auditoría Gubernamental con enfoque integral – Modalidad Especial vigencias 2005 a 2008, de la Contraloría General de la República e Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral – Modalidad Especial vigencia 2007, de la Contraloría General de Santander. (Ver Archivo Anexo)

ANEXO B. Manual de Auditoría Interna para el Municipio de San Gil. (Ver Archivo Anexo)

ANEXO C. Cronograma de Implementación del Manual de Auditoría Interna del Municipio de San Gil. (Ver Archivo Anexo)

RESUMEN

TITULO: ELABORACIÓN MANUAL DE AUDITORÍA INTERNA PARA EL MUNICIPIO DE SAN GIL.

AUTOR: ADRIANA TORRES RODRÍGUEZ **

PALABRAS CLAVES: Auditoría, Plan de auditoría, Mejoramiento Continuo, retroalimentación, autocontrol, Plan de Mejoramiento, Control Interno.

DESCRIPCION:

El presente documento contiene el desarrollo de una propuesta de Manual de Auditoría Interna para el Municipio de San Gil, diseñado considerando las normas de auditoría interna y la regulación en materia de Control Interno vigente en el país. Este manual se constituirá en una guía documentada para la orientación y organización del trabajo de los auditores internos y de esta forma contribuirá al logro de los objetivos institucionales.

El proyecto se desarrolla en tres fases: En una primera fase se realizó un diagnóstico de la problemática actual de la organización relacionada con el tema de Auditorías, se realizó análisis de las causas y definición de las alternativas de solución. En una segunda fase se realizó una exploración de la normatividad existente sobre el desarrollo de Auditorías y se realizó una investigación de técnicas y normativas que aplican a la Alcaldía de San Gil como base para la construcción del manual de Auditoría Interna. En una tercera fase se validó el documento realizado con el equipo directivo de la Administración Municipal de San Gil y se planificó con el Jefe de la Oficina de Control Interno, quienes son responsables del proceso, la fase de implementación del manual, detallando la secuencia de actividades a realizar, junto con su cronograma proyectado para el año 2010.

El producto de este proyecto ofrecerá a la Oficina de Control Interno de la Alcaldía Municipal de San Gil, una herramienta administrativa que permitirá estandarizar el proceso de auditorías internas, requerido para realizar el seguimiento y verificación técnica de los procesos, con el fin de identificar alternativas de mejoramiento y establecer acciones, que incidan en el grado de satisfacción de los clientes internos y externos de la entidad.

* Proyecto de grado

** Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas; Escuela de Economía y Administración, Programa de Especialización en Gestión Pública; Yadi Mercedes Chaparro Rojas, Director de proyecto.

SUMMARY

TITLE: DEVELOPMENT OF INTERNAL AUDIT MANUAL FOR THE CITY OF SAN GIL.*

AUTHOR: ADRIANA TORRES RODRIGUEZ**

KEY WORDS: Audit, Audit Plan, Continuous Improvement, feedback, self-improvement plan, Internal Control.

DESCRIPTION:

This document contains the development of a proposed Internal Audit Manual for the Municipality of San Gil, designed considering the internal audit standards and regulation on internal control force in the country. This manual will become a documented guide for the orientation and organization of work of internal auditors and thereby help achieve corporate goals.

The project is developed in three phases: The first phase was carried out to diagnose the organization's current problems related to the subject of audits was conducted analyzing the causes and definition of alternative solutions. In a second phase was carried out an exploration of existing norms on the conduct of audits and conducted an investigation of techniques and regulations that apply to the Mayor of San Gil as the basis for the construction of the Internal Audit manual. In a third phase validated the document made with the management team of the Municipal Government of San Gil and was planned with the Head of Internal Control Office, who are responsible for the process, the implementation phase of the manual, detailing the sequence of activities to be undertaken, together with timeframes projected for 2010.

The product of this project will provide to the Office of Internal Control of the City Hall of San Gil, an administrative tool that will standardize the process of internal audits required to conduct monitoring and verification process technology, to identify alternatives improvement and to establish actions that affect the degree of satisfaction of internal and external customers of the entity.

* Graduation work

** Universidad Industrial de Santander, School of Human Sciences, School of Economics and Management, Program Specialization in Public Management; Yadi Mercedes Chaparro Rojas, Director of the project.

INTRODUCCIÓN

La Auditoría Interna actualmente juega un importante papel en las Instituciones públicas, ya que las exigencias actuales, la evolución de las organizaciones, la normatividad vigente y la introducción de nuevos métodos de administración y gestión del ente público, han hecho que la Alta Dirección haya sentido la necesidad de encontrar un elemento objetivo que le aporte información, análisis, evaluaciones y recomendaciones. Hoy en día se da al proceso de Auditoría Interna un claro sentido de complemento y apoyo a la labor gerencial, contribuyendo cada vez más al cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la organización.

Es necesario que todos los miembros de la organización conciban la Auditoría Interna como una actividad que agrega valor y mejora las operaciones de la organización y no como un instrumento fiscalizador y negativo.

En pocos años se ha pasado del enfoque tradicional de Auditoría económico - financiera a otro enfoque, cuyo fin es proporcionar información a la dirección para que pueda evaluar si sus objetivos y metas se están cumpliendo conforme a lo esperado o si son efectivos los controles establecidos para incrementar la eficacia, eficiencia y efectividad, partiendo de la evaluación del Sistema de Control Interno de la entidad.

Teniendo en cuenta las nuevas exigencias respecto a la Auditoría Interna y lo importante que resulta la efectiva organización de esta actividad en las entidades estatales, la Alcaldía Municipal de San Gil crea el presente manual que agrupa los lineamientos, instrucciones de aplicación específica y conceptos básicos concernientes a la actividad de Auditoría, que faciliten el desarrollo del trabajo del

auditor interno y le sirvan de herramienta fundamental y cotidiana para organizar y realizar su trabajo en aras de contribuir al logro de los objetivos estratégicos de la organización y ser un verdadero apoyo a la labor gerencial.

1. GENERALIDADES DEL PROYECTO

1.1. NOMBRE DEL PROYECTO Y RESPONSABLE

El Presente proyecto se titula “**ELABORACIÓN MANUAL DE AUDITORÍA INTERNA PARA EL MUNICIPIO DE SAN GIL**” cuya autora es la estudiante de Especialización en Gestión Pública Adriana Torres Rodríguez.

1.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA:

El incumplimiento de los procedimientos y a la vez fallas en la aplicabilidad de la normatividad vigente, llevando al personal a cometer errores que impiden el logro de los objetivos institucionales, disminuyendo la capacidad de respuesta de la entidad y exponiéndola al riesgo de sanciones por parte de los entes de control y por ende la mala imagen ante la comunidad.

Lo anterior se evidencia en los resultados de las Auditorías de los últimos años, realizadas por la Contraloría General de la República y la Contraloría General de Santander, situación que ha llevado a la Administración actual a buscar mecanismos que le permitan disminuir el número de hallazgos negativos.

Antes del 2008, se manejaba un promedio de 70 hallazgos negativos, lo cual evidencia los problemas de autocontrol que presenta la entidad, y demuestra debilidades en el Sistema de Control Interno. Muchos de estos hallazgos generan procesos disciplinarios contra algunos funcionarios.

La anterior situación conlleva a impedir que la entidad tenga niveles de eficiencia y eficacia adecuados, generando problemas de comunicación entre las diferentes dependencias causando conflicto, lo que atenta directamente contra el clima organizacional.

1.3 JUSTIFICACIÓN:

La Alcaldía Municipal de San Gil en el año 2007, inició el diseño e implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005 consciente de la importancia de esta herramienta administrativa como soporte en el proceso de mejoramiento continuo dentro de la entidad y con el fin de dar cumplimiento a las directrices que a nivel del gobierno nacional, se han venido trazando en materia de modernización de las instituciones públicas.

La Constitución Política de 1991 en sus artículos 209 y 269, obliga a las entidades públicas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, con el objetivo primordial de que los componentes del sistema de control interno se integren con el fin de alcanzar las metas y objetivos preestablecidos, conservando los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, publicidad y la valoración de los costos ambientales. De igual manera, la Ley 87 de 1993 en su artículo 4 literal b, establece como uno de los elementos del sistema de Control Interno la definición de guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos.

En desarrollo de la ley 87 de 1993, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No.1599 de 2005, mediante el cual se estableció el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005, el cual es aplicable a la ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE SAN GIL, como Entidad Territorial que es y representa.

Atendiendo los requerimientos del Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005, que prevé el elemento AUDITORÍAS INTERNAS, dentro del componente Evaluación Independiente, Subsistema de Control de Evaluación, se hace necesario realizar el Manual de Auditoría Interna para el Municipio de San Gil, el cual tiene como fin crear un enfoque de auditorías constructivas, que aporten a la Alta Dirección argumentos sólidos y soluciones válidas para corregir problemas que atenten contra el cumplimiento de los objetivos.

1.4 OBJETIVOS:

1.4.1 Objetivo General

Elaborar un documento administrativo para la Oficina de Control Interno del Municipio de San Gil, que contenga la metodología documentada para el proceso de auditoría interna integral.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Analizar y determinar de manera participativa con el personal de la Alcaldía Municipal de San Gil, las desviaciones en el cumplimiento de los objetivos institucionales, sus causas y posibles soluciones.
- Elaborar un manual de consulta para el personal adscrito a la Oficina Asesora de Control Interno de la Alcaldía Municipal de San Gil y demás áreas involucradas, como guía de comportamiento en el desarrollo de funciones y tareas que le han sido encomendadas en materia de Auditoría Interna.
- Homogenizar los procesos de elaboración de auditoría para la obtención de resultados que contribuyan al mejoramiento de la gestión en la Administración Municipal de San Gil

- Constituir un conjunto de normas que garanticen la aplicación técnica de la Auditoría interna en todas las áreas de la entidad, bajo el concepto del mejoramiento continuo, para conseguir un buen funcionamiento de la organización, de sus sistemas operativos y de la adecuada utilización de sus recursos.
- Socializar y sensibilizar al recurso humano de la Administración Municipal de San Gil, sobre la importancia del proceso auditor como una actividad que agrega valor y mejora el quehacer diario de la entidad.

1.5 ALCANCE

Diseñar un instrumento administrativo que le permita a la Oficina de Control Interno del Municipio de San Gil, adelantar en forma técnica y eficiente el proceso de auditoría integral a todos los procesos de la entidad, contribuyendo así al fortalecimiento de la cultura del autocontrol y mejoramiento continuo.

2. MARCO TEORICO¹

2.1 QUÉ ES AUDITORÍA

La Auditoría es una función de dirección cuya finalidad es analizar y apreciar, con vistas a las eventuales acciones correctivas, el control interno de las organizaciones para garantizar la integridad de su patrimonio, la veracidad de su información y el mantenimiento de la eficacia de sus sistemas de gestión.

Otras posibles definiciones pueden ser:

Es un examen comprensivo de la estructura de una empresa, en cuanto a los planes y objetivos, métodos y controles, su forma de operación y sus equipos humanos y físicos.

"Una visión formal y sistemática para determinar hasta qué punto una organización está cumpliendo los objetivos establecidos por la gerencia, así como para identificar los que requieren mejorarse".

Clasificación de la Auditoría.

La tipología que puede dividir la auditoría depende, esencialmente, de la necesidad empresarial de establecer controles o pautas en el cumplimiento de las actividades que se desenvuelven en el ámbito de la organización.

¹ <http://www.proyectosfindecarrera.com/que-es-una-Auditoría.htm>
AUDITE 3.0 Contraloría General de la República.

La auditoría administrativa u operativa se encarga de analizar los sistemas, los procedimientos, las estructuras, los recursos humanos, los materiales y los programas de los diferentes complejos de organización. Es decir, todas las funciones que integran la gestión a excepción de la financiera, para verificar su buen funcionamiento, proponer mejoras y mejorar sus comportamientos disfuncionales.

Lo expuesto anteriormente nos muestra que la auditoría se puede clasificar según sea el enfoque de su aplicación, de la misma manera podemos decir que ésta se divide según sus objetivos en: Financiera u operacional; o según algunos autores en: externa, interna o gubernamental.

2.2 BASES TEÓRICAS DE LA AUDITORÍA.

El fundamento de la auditoría moderna está argumentado en una serie de ideas que determinan la base fundamental de su aplicación. Dichos argumentos son:

- La función de auditoría se basa en el supuesto de que la información pueda ser verificada.
- No existe necesariamente un conflicto de larga duración entre los auditores y los administradores de las organizaciones que auditan, pero si existe un posible conflicto a corto plazo.
- Los administradores pueden requerir utilidades elevadas y otras mediciones favorables, para satisfacer el sistema de retribución en el cual operan.

- La auditoría examina y evalúa las afirmaciones hechas por los administradores. Puede haber un intento de "ocultar" afirmaciones que pudieran resultar embarazosas para los administradores.
- Unos controles internos eficaces disminuyen la probabilidad de que se cometan fraudes o irregularidades en una organización.
- Salvo pruebas en contrario, lo que fue cierto en el pasado seguirá ocurriendo en el futuro.

2.3 NORMAS DE AUDITORÍA.

2.3.1 Normas Generales.

- La auditoría debe ser realizada por una persona o personas que cuentan con la capacitación técnica adecuada y la competencia de un auditor.
- En todos los asuntos relativos a un contrario, el o los auditores han de conservar una actitud mental de independencia.
- Debe tenerse cuidado en el desempeño de la auditoría y en la preparación del informe.

2.3.2 Normas para el Trabajo.

- El trabajo ha de ser planteado adecuadamente y los asistentes deben ser supervisados de forma adecuada.

- Ha de conseguirse suficiente y competente evidencia mediante inspección, observación, consultas y confirmaciones para tener así una base razonable para una opinión con respecto a la información o área que se está auditando.

2.3.3 Normas De La Información.

- El informe debe manifestar si la información o área auditada se presenta de conformidad con los principios o bases establecidos como guía de auditoría.
- Las elevaciones informativas han de considerarse razonablemente adecuadas a no ser que se indique lo contrario en el informe.
- El informe debe contener una opinión general presentada y de los puntos que involucren relevancia en el contexto auditado. Cuando no se pueda expresar una opinión global, deben manifestarse las razones de ello.

2.4 ¿CUÁNDO REALIZAR UNA AUDITORÍA Y POR QUÉ?

Algunas de las razones más importantes para realizar una auditoría pueden ser las siguientes,

2.4.1. Razones Externas

- a) Cambios en el marco legislativo: la liberación o la legislación cambian el entorno, convirtiéndolo en menos previsible, ya que se sustituye una situación perfectamente definida por unas leyes reguladoras por otra regida por las fuerzas de la competencia.

La privatización de organizaciones cambia la orientación de las mismas, obligándolas a evolucionar desde un modelo burocrático a un modelo orientado al servicio al cliente y a la eficiencia de las actuaciones.

La supresión de barreras comerciales obliga a la apertura de horizontes hacia unos mercados de competencia internacional en lugar de unos mercados cerrados internos.

- b)** Fluctuaciones del mercado: los ciclos económicos obligan a las organizaciones a adoptar estrategias diferenciadas y, por consiguiente, a cambiar su orientación.

La innovación tecnológica puede convertir de forma repentina en obsoletas a empresas y sectores industriales enteros. La empresa debe adaptarse a esos cambios.

2.4.2. Razones Internas

- a)** La planificación de la sucesión en puestos directivos hace posible la identificación de nuevos valores internos o fichaje de personal externo.
- b)** La búsqueda de nuevos talentos con la finalidad de ubicarlos en posiciones directivas clave.
- c)** La resolución de problemas de comunicación motiva la auditoría, tanto para diagnosticar los problemas como para corregir las disfunciones.

También podemos encontrar:

2.4.3. Razones Interno – Externas

- a) Es conveniente realizar una auditoría entre la firma de los acuerdos iniciales y el final de la misma, con la finalidad de valorar la capacidad de gestión del equipo directivo coparticipe y analizar la posición competitiva de la empresa.

- b) La reorganización de la empresa: puede venir motivada por diversas causas como el debilitamiento en el equipo directivo, un cambio en la propiedad de la empresa, un cambio de estrategia o la creación de un nuevo producto.

- c) La emisión de ofertas públicas en mercados financieros: el éxito de una oferta pública radica en la capacidad de convicción de la empresa frente al mercado de su potencial de crecimiento. La publicidad de los resultados de la auditoría puede servir para anunciar las ventajas competitivas de la empresa y el talento de sus gestores actuales.

2.5 LA AUDITORÍA EN EL SECTOR PRIVADO Y EN EL SECTOR PÚBLICO.

La mayoría de los profesionales vinculados con la auditoría consideran que los avances teóricos e institucionales de su disciplina son válidos para cualquier tipo de complejo organizativo siendo indiferente que sea éste privado o público. En cambio los especialistas en el análisis de la Administración Pública consideran que nos encontramos ante una organización especial y diferenciada que requiere un tratamiento científico y técnico propio. Pero como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la auditoría y, más en general, de la teoría organizativa.

Estos dos principios, necesidad de una disciplina propia y la permeabilidad hacia las proyecciones organizativas en los sectores más operativos, son reconocidos por la mayoría de los analistas de las Administraciones Públicas. Es decir, el sector público necesita nutrirse de las posibilidades y avances que ofrece la auditoría pero requiere una conceptualización y unas técnicas distintas y más elaboradas de las que se puedan implementar en las organizaciones de naturaleza privada.

Por lo tanto, parece bastante claro, que la traslación directa de herramientas organizativas propias del sector privado sobre el sector público no es posible debido a las especificidades de este último. Pero, en cambio, si es posible la traslación inversa, es decir, ideas y técnicas pensadas específicamente para la intervención sobre organizaciones de naturaleza pública transferirlas a las organizaciones propias del ámbito privado. No sólo es posible si no también recomendable, ya que estamos hablando de un tipo de herramientas más sofisticadas debido a que están orientadas a organizaciones extremadamente diversas, extensas y complejas. Pero la complejidad y la diversidad son también características típicas de las empresas prestadoras de servicios las cuales, en cierta forma, no han acabado de haber visto satisfechas sus demandas de cambio organizativo debido a que las técnicas organizativas y operativas tradicionales están todavía demasiado apegadas a planteamientos pensados para las empresas de producción industrial, principios que no son válidos para las modernas empresas prestadoras de servicios.

Por lo tanto, se llega a la siguiente conclusión: sí es posible que un mismo marco conceptual y unas idénticas técnicas de intervención puedan ser utilizadas tanto en el sector público como en el sector privado, siempre y cuando estemos hablando de conceptos y herramientas pensadas, o en su caso, orientadas específicamente para las empresas prestadoras de servicios.

2.5.1 Propósitos de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral

La Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, como instrumento para la aplicación del control fiscal por la Contraloría General de la República, tiene fundamentalmente los siguientes propósitos:

a) Promover el mejoramiento continuo de las organizaciones:

Los resultados de la auditoría deben permitir una continua retroalimentación para que la administración pueda emprender acciones preventivas y correctivas, en procura de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia.

b) Promover la transparencia y adecuado uso de los recursos:

La evaluación debe establecer si los recursos públicos se aplican de manera transparente por el gestor público, en procura de satisfacer las necesidades de la comunidad.

c) Apoyar al Congreso de la República:

La Contraloría como organismo técnico debe brindar al Congreso información que le permita ejercer el control político que le corresponde.

d) Informar a la comunidad y vincularla al Control Fiscal:

La ciudadanía es el principal cliente de la Contraloría General de la República y es deber de ésta mantenerla informada, como también promover su vinculación al control fiscal.

2.6 TÉCNICAS DE AUDITORÍA

El auditor debe tener suficiente criterio y conocimiento para aplicarlas, para obtener mejores resultados y evidencias necesarias, así como la suficiente certeza moral para fundar sus opiniones y conclusiones objetivas y profesionales.

El examen de cualquier operación, actividad, área, rubro o transacción, se realiza mediante la aplicación de técnicas, y el auditor debe tener habilidad, juicio y prudencia para escoger las más efectivas, eficientes y económicas, de acuerdo con las circunstancias que le rodean en un determinado momento del trabajo.

2.6.1 Definición

Podemos definir las técnicas de auditoría como los métodos prácticos de investigación y prueba que utiliza el auditor para obtener la evidencia necesaria que fundamente sus opiniones y conclusiones, su empleo se basa en su criterio o juicio, según las circunstancias.

2.6.2 Naturaleza

La ejecución de las labores de auditoría está constituida por la aplicación de ciertas formas de acción detalladas y determinadas por el auditor, en la búsqueda de la evidencia necesaria que respalde su informe. Estas formas de acción son las técnicas de auditoría que se utilizan a lo largo del desarrollo del trabajo en las áreas auditadas.

Durante la fase de planeación y en la preparación de los programas de auditoría, el auditor determina cuáles técnicas va a emplear, cuándo debe hacerlo y de qué manera. Las técnicas seleccionadas para una auditoría, al ser aplicadas se convierten en los procedimientos de auditoría.

2.6.3 Clases De Técnicas

Las técnicas se clasifican generalmente con base en la acción que se va a efectuar. Estas acciones verificadoras pueden ser oculares, verbales, por escrito, por revisión del contenido de documentos y por examen físico.

Siguiendo esta clasificación las técnicas de auditoría se agrupan específicamente de la siguiente manera:

- OCULAR
- VERBAL
- ESCRITA
- DOCUMENTAL
- INSPECCION FÍSICA

2.6.3.1 Ocular: Consiste en verificar en forma directa y paralela la manera como los responsables desarrollan y documentan los procesos o procedimientos, mediante los cuales la Organización ejecuta las actividades objeto de control. Esta técnica permite permanentemente visualizar la organización desde el ángulo que el auditor lo requiera, esto es, su organización, sus directivos, sus instalaciones físicas, sus movimientos diarios, su relación con el entorno, etc.

2.6.3.2 Verbal: Consiste en obtener información verbal mediante averiguaciones o indagaciones dentro o fuera de la entidad sobre posibles puntos débiles en la aplicación de los procedimientos, prácticas de control interno u otras situaciones que el auditor considere relevantes para su trabajo. La evidencia que se tenga a través de esta técnica debe documentarse adecuadamente mediante memorandos preparados por el auditor en el cual se describen las partes involucradas y los aspectos tratados.

2.6.3.3 Escrita: Consiste en registrar o plasmar información que a juicio del auditor sea importante dentro de su trabajo. Esta técnica puede realizarse de las siguientes formas:

- **Análisis**

Consiste en clasificar y agrupar los distintos elementos individuales que conforman un plan indicativo, los contratos firmados o liquidados, una cuenta o un proceso, buscando con ello orientar el trabajo que pretende desarrollar el auditor, encontrando sus características de tal manera que los grupos constituyan unidades homogéneas y significativas. Consiste en identificar y clasificar para su posterior análisis todos los aspectos de mayor significación y que en un momento dado pueden afectar la operatividad del área auditada. Esta técnica puede ser utilizada para el análisis de saldos y movimientos de los estados financieros, análisis de partidas presupuestales y demás información que repose en la entidad

- **Conciliación**

Consiste en confrontar información obtenida de diferentes fuentes sobre un mismo tema por ejemplo cumplimiento de metas, objetivos, ejecución de contratos o dos registros independientes pero relacionados entre sí, para establecer su conformidad. Esta técnica puede ser aplicada a varias situaciones, pero el ejemplo más común es la conciliación bancaria en la cual se busca establecer una correspondencia y confiabilidad entre el saldo del extracto bancario y el saldo de los libros, teniendo en cuenta las diversas partidas conciliatorias.

- **Circularización o Confirmación**

Nos permite tener certeza por diferentes medios, de la existencia, cumplimiento y veracidad, de planes y programas ejecutados, coberturas de usuarios, etc.

Consiste en cerciorarse de la autenticidad de situaciones, operaciones, y/o cifras, mediante la comunicación directa con terceros que conocen la naturaleza y condiciones de la situación y por tanto pueden informar sobre su validez.

La confirmación debe reunir las siguientes características:

Debe ser preparada por el auditor, luego de seleccionar los terceros o entidades a quienes se les solicitará la información.

Debe ser firmada por un ejecutivo del área que se está auditando, conocido del deudor o acreedor. En caso de presentarse limitación para obtener la firma del funcionario, debe ser firmada por el encargado de la auditoría, quien deberá poner tal hecho en conocimiento de sus superiores.

2.6.3.4 Documental: Consiste en obtener información escrita que permita soportar las afirmaciones, análisis o estudios realizados por los auditores. Pueden ser:

- **Comprobación**

Consiste en verificar la evidencia que apoya o sustenta una operación o transacción con el fin de corroborar su autoridad, legalidad, propiedad, veracidad. Por ejemplo el examen de documentos como comprobantes, facturas, contratos, cheques cancelados y correspondencia.

- **Computación**

Es el análisis de documentos, datos o hechos asistidos por el computador y/o software especializados, cuando las operaciones o transacciones se ejecutan en cantidad tal que su análisis manual sería muy difícil.

- **Revisión Analítica**

Consiste en el análisis de índices, indicadores, tendencias y la investigación de las fluctuaciones, variaciones y relaciones que resulten inconsistentes o se desvíen de las operaciones pronosticadas. Al realizar estos procedimientos es necesario verificar si se han adoptado o se deberían adoptar, nuevas políticas.

La aplicación de estos procedimientos exige que el auditor realice los siguientes pasos:

- Pronosticar una cantidad, valor esperado o gama de valores, con base en el conocimiento y la información disponible.
- Comparar la cantidad pronosticada con el valor real.
- Juzgar qué fluctuaciones o diferencias son significativas.
- Determinar la relevancia de las explicaciones dadas a las diferencias, si son razonables y si se apoyan en evidencias disponibles.
- Análisis de tendencias.

- **Estudio General**

Esta técnica deber ser aplicada por el auditor al inicio del trabajo con base en su experiencia y juicio profesional y generalmente orienta la aplicación de otras técnicas.

Consiste en la evaluación general de la información de la entidad sobre su naturaleza jurídica, objeto social, estados contables, información presupuestal, sistemas de información, sistemas de control, plan indicativo de gestión, contratación etc.

2.6.3.5 Inspección Física: Consiste en examinar planes, programas o proyectos, contratos, indicadores, registros, documentos o activos tangibles, la confiabilidad

proporcionada por la inspección de documentos y registros depende de su naturaleza, fuente y eficacia de los controles internos sobre su procesamiento.

Es el reconocimiento real sobre hechos o situaciones dadas en tiempo y espacio determinados.

3. GENERALIDADES DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN GIL SANTANDER²

3.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO DE SAN GIL

El Municipio de San Gil cuenta con un área total de 145.9 Kms²; sus límites son: al oriente. Curití y Mogotes; occidente: San Gil, Barichara y Cabrera, norte: Villanueva y Curití; sur: Valle de San José y Páramo. San Gil está enclavada en una de las estribaciones de la cordillera central, en la parte suroriental del Departamento de Santander a una altura de 1.114 metros sobre el nivel del mar. Su temperatura máxima es de 33°, la mínima de 13° y una temperatura promedio de 23°.

San Gil dista de la capital del Departamento de Santander en 98 kilómetros. La carretera es pavimentada y en excelente estado de mantenimiento, la vía es ancha pudiendo el conductor trasladarse de una ciudad a otra en dos horas o menos sin correr riesgo de accidente.

El Municipio de San Gil, como la gran mayoría de ciudades intermedias de Colombia, sufre el despoblamiento acelerado del área rural, mientras que la zona urbana crece a ritmo acelerado. Teniendo presente lo anterior se afirma que San Gil al momento actual, tiene una densidad de población de 43.000 habitantes. Por ser epicentro donde confluyen vías carretables y ser Capital de la Provincia Guanentina, tiene una población flotante diaria de 5.000 personas.

Las tierras de la Hoya del Río Fonce, se encuentran densamente pobladas; en gran parte son calcáreas y arcillosas, aptas para el cultivo de maíz, millo, tabaco,

² Plan de Desarrollo del Municipio de San Gil. 2008 – 2011

fique, yuca, tomate, caña de azúcar, café, frijol y otros cultivos. En cuanto a ganadería el municipio cuenta aproximadamente con 25.000 cabezas de ganado; la raza predominante es la cebú que son explotados tanto por su carne, como la producción de leche.

Sus sitios de interés turístico son. El parque el Gallineral, Pozo Azul, sitio recreacional Dos Quebradas, Parque La Libertad, Iglesia Catedral, Capilla de San Francisco, El Cerro de La Cruz, Casa de la Cultura Luis Roncancio, Río Fonce, Cueva de la Antigua, Parque El Ragonessy.

3.2. PRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD

La Alcaldía Municipal de San Gil es una entidad estatal de derecho público cuyo propósito es afianzar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Sus acciones se desarrollan y se ejecutan conforme a los principios de imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, con el fin de atender las competencias legales inherentes al Municipio y particularmente para mejorar la atención al ciudadano, prestar los servicios que son de su competencia y propiciar los mecanismos de concertación ciudadana entre otros aspectos.

La Alcaldía Municipal de San Gil, es una entidad territorial de quinta categoría, con autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3.3. MISIÓN

Liderar la implementación y accionar democrático y participativo del proyecto social, económico y político tenemos futuro, como herramienta avalada por los ciudadanos y ciudadanas de San Gil, quienes se constituyen en agentes activos de los procesos y co-responsables del desarrollo del municipio, siempre, dentro de los límites que señalan la constitución y la ley, donde se establece como finalidades del municipio velar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de su territorio.

3.4. VISIÓN

San Gil será en el 2020 un municipio amable, autentico polo de desarrollo regional gracias a su alta competitividad, fuertemente comprometido, con el campo, la protección del medio ambiente y su vocación como capital turística del departamento, brindando iguales oportunidades sociales y productivas para todas y todos, fundado en una sólida cultura ciudadana que conduzca al fortalecimiento del tejido social, la democracia, a la construcción de ciudadanos y ciudadanas responsables de su futuro, con una administración municipal moderna, que posea una estructura acorde a los requerimientos de la población, propenda por el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, garantice sus derechos y asegure calidad, eficiencia, eficacia y transparencia en su gestión.

3.5. PRINCIPIOS

La formulación, implementación y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal “TENEMOS FUTURO”, se regirá por los siguientes principios:

- Transparencia
- Solidaridad
- Eficacia
- Eficiencia
- Responsabilidad
- Igualdad
- Economía
- Autonomía
- Coordinación
- Coherencia
- Prioridad del gasto público social
- Continuidad
- Participación
- Sustentabilidad ambiental
- Desarrollo armónico de las regiones
- Proceso de planeación
- Viabilidad

3.6. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA³

La estructura administrativa de la Alcaldía del Municipio de San Gil está conformada por una planta global subdividida así:

- Planta perteneciente al Despacho del Alcalde; son cargos de libre nombramiento y remoción, de periodo fijo , con características de manejo y confianza

³ Decreto 059 de 2005 "Manual de Funciones y competencias Laborales de la Alcaldía Municipal de San Gil"

- Planta Global: Es una planta flexible, adaptable a las necesidades de cada dependencia, los cargos que aquí comprende son los de Provisionalidad y Carrera Administrativa.

El total de empleados es 55 de los cuales 20 son adscritos al Despacho del Alcalde y 35 pertenecen a la planta global. En la actualidad el Municipio tiene a 12 funcionarios inscritos en Carrera Administrativa.

Tabla 1. Planta de Cargos Alcaldía de San Gil⁴

No CARGOS	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CÓDIGO	GRADO
	DESPACHO DEL ALCALDE		
1	<i>Alcalde</i>	005	02
6	<i>Secretarios de Despacho</i>	020	01
1	<i>Secretario Local de Salud</i>	097	01
1	<i>Jefe de Oficina Asesora</i>	115	01
3	<i>Profesional Universitario (Oficina Asesora, Arquitectura, Turismo)</i>	219	05
1	<i>Jefe de Oficina (Control Interno)</i>	06	01
1	<i>Profesional Universitario (Director del Cer de Convivencia Cultura y Paz)</i>	219	06
1	<i>Secretario Privado</i>	219	06
1	<i>Técnico (Banco de Proyectos)</i>	314	03
2	<i>Técnico (Oficina Asesora, sistemas)</i>	314	04

⁴ Decreto 059 de 2005 "Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Alcaldía Municipal de San Gil"

No CARGOS	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CÓDIGO	GRADO
1	<i>Secretaria Ejecutiva del Despacho del Alcalde</i>	438	08
1	<i>Almacenista General</i>	215	02
20	TOTAL		
	PLANTA GLOBAL		
1	<i>Comisario de Familia</i>	202	04
5	<i>Profesional Universitario (Archivo, Hacienda, Siben, Proyectos, infraestructura)</i>	219	03
2	<i>Profesional Universitario (Hacienda, Salud)</i>	219	04
1	<i>Profesional Universitario (Agricultura)</i>	219	05
1	<i>Inspector de Policía</i>	314	07
1	<i>Técnico (Turismo)</i>	314	01
1	<i>Técnico (Hacienda)</i>	314	09
2	<i>Técnico (Comparendos, Resolución de conflictos)</i>	314	03
1	<i>Técnico (Secretaría Agricultura)</i>	314	04
1	<i>Técnico en estadística en Salud</i>	367	05
2	<i>Técnico (Sustanciador, Área de Cultura)</i>	314	05
1	<i>Técnico (Área de Gobierno)</i>	314	06
1	<i>Técnico (Deportes)</i>	314	07
1	<i>Técnico (Presupuesto)</i>	314	09

No CARGOS	DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	CÓDIGO	GRADO
1	<i>Técnico (Hacienda y del Tesoro)</i>	314	08
4	<i>Auxiliar Administrativo</i>	407	01
1	<i>Auxiliar Administrativo en salud</i>	407	02
1	<i>Auxiliar Administrativo (conductor)</i>	407	03
1	<i>Auxiliar Administrativo (Área de Gobierno)</i>	407	08
4	<i>Auxiliar Administrativo (Área de Tránsito, Planeación, Hacienda, Educación)</i>	407	04
1	<i>Auxiliar Administrativo (Supervisor)</i>	407	05
1	<i>Secretaría Ejecutiva</i>	425	06
35	TOTAL		

La estructura administrativa está conformada por siete Secretarías de Despacho, una oficina asesora y una oficina de Control Interno, así:

- Secretaría General y de Gobierno
- Secretaría de Hacienda y del Tesoro
- Secretaría de Planeación
- Secretaría Local de Salud
- Secretaría de Tránsito y Transportes
- Secretaría de Agricultura
- Secretaría de Educación
- Oficina Asesora Jurídica
- Oficina de Control Interno

Figura 1. Organigrama Alcaldía de San Gil⁵



⁵ Decreto 059 de 2005 "Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Alcaldía Municipal de San Gil"

4. METODOLOGÍA DESARROLLADA

El proyecto se desarrolló en tres fases descritas a continuación:

4.1 FASE 1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA Y DEFINICIÓN DE LA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN:

4.1.1 Descripción Del Problema:

Para iniciar la realización del proyecto se efectuaron reuniones con el personal de la Administración Municipal, teniendo como coyuntura el hecho de que la entidad está en proceso de implementación del Modelo Estándar de Control Interno, lo que favoreció la actividad, al hallar un grupo receptivo al tema de auditorías internas; a través de la técnica de lluvia de ideas, se elaboró un listado de problemas que posteriormente fueron jerarquizados; como resultado se estableció que el principal problema es el incumplimiento de los procedimientos y a la vez fallas en la aplicabilidad de la normatividad vigente, llevando al personal a cometer errores que impiden el logro de los objetivos institucionales, disminuyendo la capacidad de respuesta de la entidad y exponiéndola al riesgo de sanciones por parte de los entes de control y por ende la mala imagen ante la comunidad.

Lo anterior se evidencia en los resultados de las Auditorías de los últimos años, realizadas por la Contraloría General de la República, y la Contraloría General de Santander, situación que ha llevado a la Administración actual a buscar mecanismos que le permitan disminuir el número de hallazgos negativos. Como soporte de la fase de diagnóstico se adjuntan los informes de Auditoría realizados

por la Contraloría General de Santander para la vigencia 2007 y Contraloría General de la República vigencias 2005 a 2008. **(Ver Anexo A)**.

Antes del 2008, se manejaba un promedio de 70 hallazgos negativos, lo cual evidencia los problemas de autocontrol que presenta la entidad, y demuestra debilidades en el Sistema de Control Interno. Muchos de estos hallazgos generan procesos disciplinarios contra algunos funcionarios.

La anterior situación conlleva a impedir que la entidad tenga niveles de eficiencia y eficacia adecuados, generando problemas de comunicación entre las diferentes dependencias causando conflicto, lo que atenta directamente contra el clima organizacional.

4.1.2 Análisis De Las Causas:

En reuniones de trabajo con los grupos naturales⁶ conformados en la Administración Municipal de San Gil, y utilizando la técnica del Diagrama de Ishikawa, causa efecto, o espina de pescado, se determinó que la causa principal del problema planteado, es la falta de una herramienta administrativa documentada que permita hacer seguimiento y verificación de cumplimiento de los procesos, lo cual impediría la desviación de los estándares de realización definidos y facilitarían el proceso de retroalimentación para establecer acciones de mejoramiento.

Al investigar en las diferentes dependencias en donde se genera el mayor número de hallazgos, se encontró como la principal causa la carencia de un sistema de

⁶ Como grupos naturales se considera a aquellos que están formados por personas que ya se conocen y que tienen algún nexo o algo en común, como participar en alguna actividad o coincidir regularmente en algún espacio, el elemento común en los grupos naturales conformados en la Alcaldía de San Gil es la dependencia o secretaría a la cual pertenecen sus integrantes.

auditoría interna, que permita establecer un mecanismo de retroalimentación que facilite identificar los incumplimientos de los diferentes procesos y así establecer las acciones correctivas y preventivas.

Al indagar en la oficina de Control interno por el plan de auditoría interna y su respectiva aplicación, se encontró que no se cumple, identificando que la principal causa es la falta de una guía metodológica que permita la formación de auditores internos y a su vez defina el procedimiento de auditorías internas.

4.1.3 Alternativa De Solución:

Mediante un proceso de construcción colectiva, se determinó que la solución más adecuada es dotar a la Administración Municipal de una herramienta administrativa documentada, con el objetivo de hacer seguimiento y verificación al cumplimiento de los procesos y la aplicación de la normatividad vigente; a través de un sistema de auditorías internas, que permitirá un proceso de retroalimentación que fortalezca la cultura del mejoramiento continuo.

Además se requiere formar un grupo de auditores internos según los estándares de la norma ISO 19011, y generar mecanismos para afianzar la cultura de Autocontrol y mejoramiento continuo. También es importante generar un proceso de capacitación al grupo directivo para que comprenda la importancia del proceso de auditorías internas y lidere el proceso de cambio al interior de la entidad.

Como resultado de esta fase se estableció elaborar el “MANUAL DE AUDITORÍA INTERNA PARA EL MUNICIPIO DE SAN GIL”.

4.2 FASE 2. ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO Y FUNDAMENTACIÓN TEORICA PARA LA ELABORACIÓN DEL “MANUAL DE AUDITORÍA INTERNA DEL MUNICIPIO DE SAN GIL”

Posterior a la elaboración del diagnóstico se realizó al análisis de la información recolectada. Una vez definida la alternativa de solución “Elaboración del Manual de Auditoría Interna para el Municipio de San Gil”, se evaluaron las diferentes variables que inciden en el cumplimiento del proceso de Auditorías Internas.

Para tomar las medidas necesarias y diseñar el Manual se consultó bibliografía acerca de toda la fundamentación existente en cuanto a Auditorías Internas. Para esto, se consulto principalmente la documentación emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, y la normatividad legal aplicable al tipo de entidad. Así mismo se hizo necesario investigar la normatividad establecida por el ICONTEC⁷ y evaluar el grado de aplicación de estas normas en la elaboración y aplicación del Manual.

Otro punto importante que se tuvo en cuenta fue revisar la normatividad internacional sobre Control Interno y desarrollo de técnicas de Auditoría. Estas consultas se hicieron a través de portales de internet de organismos que ofrecen esta clase de información.

Como resultado de esta fase se elaboró el “MANUAL DE AUDITORÍA INTERNA PARA EL MUNICIPIO DE SAN GIL” (Ver Anexo B).

⁷ NTC. 19011 “Directrices para la auditoría de sistemas de gestión de calidad y/o ambiental”. NTCGP 1000:2004 “Norma Técnica de calidad en la Gestión Pública”.

4.3 FASE 3. PLANIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MANUAL DE AUDITORÍAS DEL MUNICIPIO DE SAN GIL.

En una tercera fase se validó el documento realizado con el equipo directivo de la Administración Municipal de San Gil y se planificó con el Jefe de la Oficina de Control Interno, quienes son responsables del proceso, la fase de implementación del manual, detallando la secuencia de actividades a realizar, junto con su cronograma proyectado para el año 2010.

4.3.1 Plan de Implementación

En aras de dar aplicabilidad al Manual de Auditoría Interna para el Municipio de San Gil y que éste cumpla el propósito para el cual fue creado, a continuación se traza el Plan de Implementación a desarrollar durante el año 2010, detallado en los siguientes pasos:

4.3.1.1 Sensibilización: Se pretende en esta etapa concientizar al personal tanto de planta como contratistas de la Administración Municipal, de la importancia del proceso de Auditoría interna, concebida como una actividad que agrega valor y mejora el quehacer diario de la entidad y no como un mecanismo fiscalizador y negativo.

En el equipo directivo se hará énfasis en el sentido de asumir la Auditoría Interna como un complemento a la labor gerencial, como apoyo en el cumplimiento de los objetivos y metas previstas.

4.3.1.2 Capacitación de Auditores: En busca de socializar el Manual de Auditorías Internas elaborado y una vez definidos los integrantes del equipo Auditor, se creará un cronograma de capacitaciones. Esto contribuirá a establecer

una metodología que deberá ser aplicada por todos los auditores permitiendo la estandarización de dicho proceso.

4.3.1.3 Elaboración Plan de Auditorías: La elaboración del Plan de Auditoría consta de dos actividades:

- a) Programación de las Auditorías donde se identifican los procesos, actividades o áreas críticas a auditar, los objetivos y alcance del proceso, responsabilidades, recursos, cronograma de Auditoría, seguimiento y revisión.
- b) Planeación de las Auditorías programadas; aquí se selecciona el grupo auditor de acuerdo con el perfil de la Auditoría a realizar. El grupo auditor responsable elabora o actualiza las instrucciones y sus respectivas hojas de trabajo, teniendo en cuenta la normatividad aplicable al proceso o procedimiento evaluado.

4.3.1.4 Ejecución Plan de Auditorías: De acuerdo al cronograma definido, los auditores responsables de ejecutar el Plan de Auditorías, llevarán a cabo las actividades tendientes a dar cumplimiento a este cometido teniendo en cuenta:

- a) Elaborar y enviar la comunicación al área o proceso a evaluar.
- b) Desarrollar la Auditoría de acuerdo con los lineamientos dados en las instrucciones y hojas de trabajo elaborados.
- c) Como resultado de las Auditorías realizadas, cada auditor elaborará el informe de acuerdo a los parámetros dados en las instrucciones y hojas de trabajo definidas.

4.3.1.5 Formulación, ejecución y seguimiento a los Planes de Mejoramiento

por procesos: De Acuerdo con los resultados obtenidos, los responsables de los procesos o procedimientos evaluados, elaborarán el Plan de Mejoramiento en el formato establecido para tal fin, el cual deben suscribir ante la Oficina de Control Interno Administrativo; quien se encargará de hacer seguimiento periódico al cumplimiento de las acciones de mejoramiento formuladas en las fechas estipuladas.

4.3.2 Cronograma de implementación

Se proyectó el cronograma de actividades de implementación del Manual de Auditorías Internas del Municipio de San Gil, para el año 2010. (Ver Anexo C).

CONCLUSIONES

- La Alcaldía Municipal de San Gil está adelantando el proceso de implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI, situación favorable para el desarrollo del presente trabajo de grado, por hallar un clima organizacional favorable y receptivo al tema de auditorías internas, personal consciente de la importancia de implementarlas con el fin de hacer el seguimiento al cumplimiento de los procedimientos establecidos.
- Los resultados de las visitas de Auditoría realizadas por la Contraloría General de la República a la vigencia 2008, muestran un grado de mejoramiento en la gestión administrativa municipal, hecho relevante para la toma de conciencia del personal sobre la importancia de contribuir con el logro de los objetivos institucionales.
- La Oficina de Control Interno Administrativo de la Alcaldía de San Gil, tiene dentro de sus funciones la responsabilidad de realizar el proceso de Auditorías Internas, en la actualidad el personal con que cuenta es insuficiente, su preparación académica y técnica no es la más óptima, razón por la cual existen falencias en el desarrollo del procedimiento.
- A través del trabajo realizado con los grupos naturales conformados en la Administración central del Municipio de San Gil, se logró involucrar a todos los niveles operacionales, escuchar sus percepciones, quejas y aportes respecto de la ejecución de sus funciones, generando consciencia de las debilidades que se presentan y creando una mentalidad receptiva a los procesos de mejoramiento continuo.

- La elaboración del Manual de Auditorías Internas para el Municipio de San Gil, es un primer paso para generar un proceso de cambio al interior de la organización, se constituye en un documento referencial para implementar el procedimiento de Auditorías Internas, tan necesario dentro del concepto de mejoramiento continuo que ha sido adoptado por la administración y a la vez es un aporte en el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de control interno.
- La adecuada implementación del procedimiento de auditorías internas en la Alcaldía Municipal de San Gil, será un paso decisivo para garantizar que los resultados en la gestión administrativa arrojen mejores índices de eficiencia, eficacia y efectividad y a su vez generen un impacto favorable en la imagen de la entidad ante la comunidad y los organismos de control.

RECOMENDACIONES

- El Manual de Auditoría Interna, una vez revisado y aprobado deberá ser socializado y conocido por toda la Administración Municipal. Adicionalmente, deberá ser actualizado de acuerdo a los cambios normativos o estructurales que puedan presentarse.
- La Administración Municipal de San Gil, debe preparar un grupo de Auditores capacitados bajo los lineamientos de la norma ISO 19011, con el fin de dar cumplimiento a los planes de auditoría interna programados.
- Es importante incluir dentro del programa de capacitación de la entidad, el proceso de formación de auditores, como medida para garantizar la actualización continuada y constante a medida que la normatividad, técnicas y herramientas de auditoría vaya cambiando.
- Realizar la sensibilización y capacitación al Equipo Directivo de la entidad, sobre la importancia de la Auditoría como apoyo al cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Con el liderazgo del Equipo Directivo, realizar la sensibilización y capacitación al equipo operativo, generando una cultura de autocontrol y autoevaluación, teniendo en cuenta que es en este nivel donde se realizan los procesos y por ende donde se presenta la mayor probabilidad de riesgo en las desviaciones de resultados.

- La oficina de Control Interno debe elaborar y ejecutar el Plan de Auditorías Internas, diseñando indicadores de resultado que le permita evaluar y retroalimentar el proceso.
- La Dirección de la Entidad debe valorar la importancia del proceso auditor, de manera que se ofrezca el apoyo con recursos físicos, humanos y de formación, a la oficina de Control Interno Administrativo quien tiene asignada la función de planear y ejecutar el Plan de Auditorías Internas.

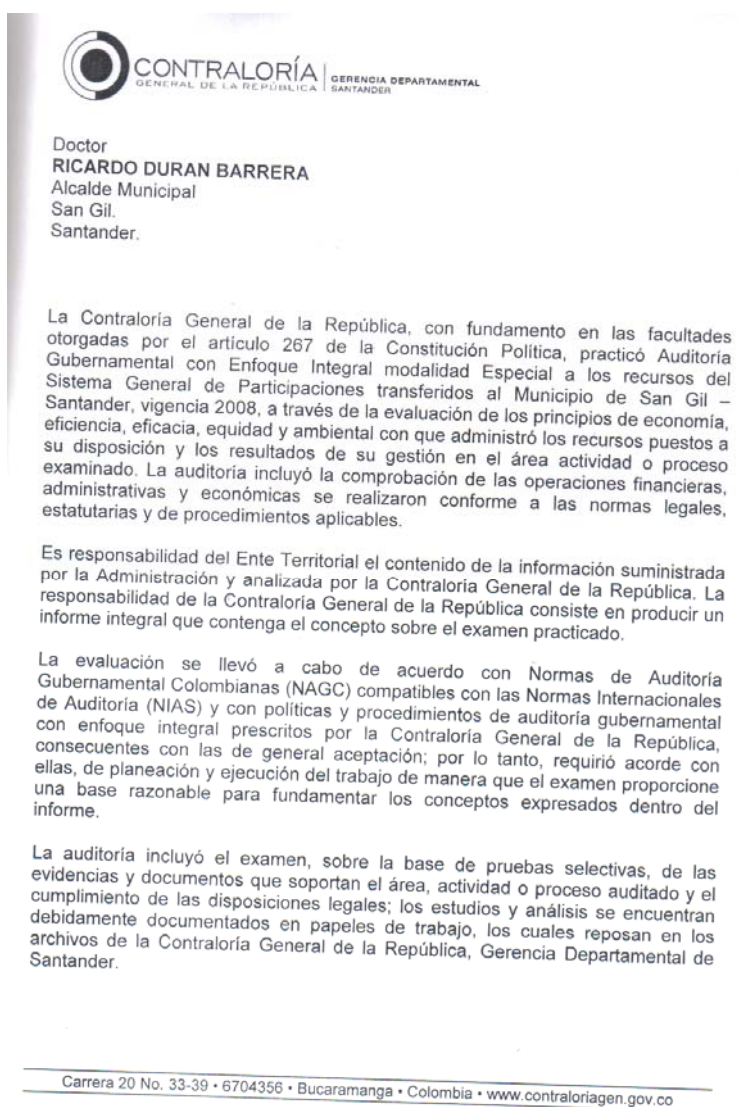
BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Municipal de San Gil. “Manual Identificación y Prevención de Riesgos. Primera versión 2008.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). CONTROL INTERNO, Estructura Conceptual Integrada. ECOE, ediciones. 2003.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Contraloría General de la República de Colombia. AUDITE 3.0.
- Plan de Desarrollo del Municipio de San Gil “Tenemos Futuro 2008 – 2011”.
- www.dafp.gov.co
- Departamento Administrativo de la Función Pública. “Rol de las oficinas de Control Interno o quien haga sus veces”. 2002.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. “Guía para el diseño de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión”. 2002.
- Departamento Administrativo de la Función pública. “Guía Administración del Riesgo”, 2002.
- <http://www.proyectosfindecarrera.com/que-es-una-Auditoria.htm>
- Ley 87 de 1993 "Por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en la entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones".
- Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Manual de Funciones y Competencias de la Alcaldía Municipal de San Gil.

- MECI 1000:2005 Modelo Estándar de Control Interno para el estado colombiano.
- Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000:2004.
- NTC. 19011 “Directrices para la auditoría de sistemas de gestión de calidad y/o ambiental”. 2002.
- SIERRA Guillermo, Manuel Orta. Teoría de la Auditoría Financiera. Mc Graw Hill. 1996.

ANEXOS

ANEXO A. Informes de Auditoría Gubernamental con enfoque integral – Modalidad Especial vigencias 2005 a 2008, de la Contraloría General de la República e Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral – Modalidad Especial vigencia 2007, de la Contraloría General de Santander. (Ver Archivo Anexo)



ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe evaluó el manejo que la Administración Municipal de San Gil dio a los Recursos del Sistema General de Participaciones vigencia 2008, a través de la asignación y ejecución de los recursos en sus componentes: Educación - Calidad, Alimentación Escolar, Salud Pública, Régimen Subsidiado, Propósito General, Agua Potable y Saneamiento Básico, los programas de Infancia y Adolescencia; Gestión Ambiental, Quejas y Denuncias recibidas y la Información rendida conforme a las Resoluciones 5544 de 2003 y 5714 de 2006. El examen comprendió visitas de auditoría por parte del equipo auditor a la Alcaldía del Municipio de San Gil.

Educación - Calidad

La Administración Municipal durante la vigencia 2008, ejecutó \$796 millones de Educación- Calidad, revisándose el 100%, a través de 44 contratos de suministro, convenios interadministrativos, contratos de obra para mantenimiento y adecuación de instituciones educativas, contratos de prestación de servicios de transporte escolar y contratos de compraventa de material didáctico y equipos de computo para las instituciones educativas, entre otros.

Asignaciones Especiales - Alimentación Escolar

Para Alimentación Escolar ejecutó recursos por la suma de \$59 millones, los cuales no fueron utilizados para el cubrimiento del proyecto Suministro de almuerzos para alumnos de las instituciones educativas del área rural y urbana y la totalidad se utilizó en un contrato de adhesión al convenio que el ICBF tiene con un operador para suministro de suplementos alimenticios , refrigerios, a los niños y niñas de los establecimientos educativos urbanos y rurales del municipio de San Gil, verificándose en su totalidad un (1) contrato

Es importante aquí mencionar que al contrato de adhesión el municipio de San Gil aportó el 100% de los recursos asignados para alimentación escolar.

Salud Pública

La Administración Municipal para el cumplimiento del Plan de Salud Pública, vigencia 2008, ejecutó recursos del Sistema General de Participaciones – Salud Pública, por \$222.5 millones, para lo cual suscribió once (11) contratos suscritos entre otros con la IPS Guanentá y el Hospital Regional de San Gil, revisándose en un 100% la contratación.

Régimen Subsidiado

Para la vigencia 2008, se comprometieron recursos por un valor de \$2.235 millones del Sistema General de Participaciones, \$691 millones de recursos ETESA y \$2.086 millones con recursos FOSYGA, ejecutados en 25 contratos de la vigencia 2008 y 28 otro sí a los contratos de la vigencia 2007, suscritos con las EPS's, SOLSALUD, CAPRECOM, SALUDVIDA, CAFESALUD y CAJASAN. La evaluación de los aspectos referentes a esta línea de auditoría cubre el 100% de los contratos.

Agua potable y Saneamiento Básico

Durante la vigencia 2008, la Administración Municipal, ejecutó recursos de Agua potable y Saneamiento Básico por valor de \$618 millones revisándose siete (07) contratos por \$396 millones equivalente al 64%.

Propósito General y Asignaciones Especiales

Durante la vigencia 2008, la Administración Municipal, ejecutó recursos de Propósito General, por valor de \$1.288 millones, revisándose treinta y cuatro (34) contratos equivalente al 63% por \$814 millones.

Atención Integral a la Primera Infancia

Durante la Vigencia 2008, la administración Municipal, ejecutó recursos de atención integral a la primera infancia, por valor de \$ 75.4 millones en un (1) contrato revisándose el 100% de la ejecución por este recurso.

Gestión Ambiental

De acuerdo a las competencias establecidas por la Ley 715 de 2001 para municipios de 5 categoría, se realizó acompañamiento a las actividades desarrolladas por el Técnico en Saneamiento Ambiental de la Secretaría de Salud del Departamento, por intermedio de las actividades contratadas en Salud Pública referentes a Vigilancia en Salud Ambiental y a Enfermedades Transmitidas por Vectores y por la misma Secretaría de Salud Municipal, debido a que los recursos son girados y manejados directamente por la Secretaría de Salud Departamental.

Trámite de Quejas

El equipo auditor envió correspondencia tanto a la gerencia departamental como a la personería del municipio de San Gil con el objeto de verificar la existencia y

trámite dado a las quejas, de igual forma en desarrollo del proceso auditor no se recepcionaron quejas directamente en la Alcaldía Municipal.

Resolución de Rendición de Cuentas

El municipio cumplió con la rendición de acuerdo con las Resoluciones 5544 de 2003 y 5714 de 2006.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la administración dentro del desarrollo de la auditoría, cuyas respuestas fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se encontró debidamente soportado.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión realizada por la Administración Municipal en el manejo de los Recursos del Sistema General de Participaciones, es con observaciones por cuanto se vio afectado en algunos casos, el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y equidad, como consecuencia de los siguientes hechos:

En el programa Educación - Calidad, se suscribió el contrato N° 012-2008 por \$12 millones sin que a la fecha se haya dado uso a materiales por valor de \$6.8 millones, que se encuentran en poder del contratista; la prestación del servicio de transporte escolar a través de ordenes de prestación de servicios por \$112 millones se realizó en vehículos sin el lleno de los requisitos de capacidad y seguridad que requiere esta clase de transporte.

En la base de datos del Régimen Subsidiado, se detectó que el municipio mantuvo como afiliados a 32 personas fallecidas en los años 2007 y 2008, de los cuales 12 se encontraban carnetizadas generando pagos indebidos a las EPS's por \$2,3 millones. Se verificaron 124 multiafiliados con el régimen subsidiado por quienes se ha cancelado \$9 millones, con el régimen contributivo se verificaron 181 multiafiliados, realizando pagos por \$14,8 millones. A diciembre 31 de 2008, no se encuentran carnetizados 4.675 afiliados al régimen subsidiado, población que corresponde al 23% del total contratado en la vigencia.

La interventoría y supervisión de la Secretaría de Salud a los contratos de Régimen Subsidiado presenta deficiencias en la exigencia del cumplimiento cabal de las obligaciones en cuanto a presentación de pólizas, red de prestación de servicios, estado de cartera con los prestadores de servicios de salud y aval a los informes de novedades, además se presenta mora promedio de 154 días en el pago a las EPS con respecto al término establecido en el literal c del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 y las cláusulas contractuales, de 10 días bimestre anticipado.

En la ejecución de los recursos de Salud Pública se evidenciaron deficiencias en la legalización en mayo de 2008 de actividades ejecutadas desde el 02 de enero de 2008 según carta de intención del Alcalde Municipal; las metas propuestas en el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas fueron alcanzadas en un 83%, por incumplimiento de las entidades contratistas especialmente en la ejecución de los proyectos Salud Infantil, Nutrición y Salud Mental; y el Convenio Interadministrativo No.09 no ha sido liquidado, por lo cual no se han incorporado al municipio recursos por \$1.08 millones.

Con recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico, se invirtió en la adquisición de tubería por \$175 millones, que a la fecha no ha sido puesta en funcionamiento, en pro de la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

En cuanto a la participación de Propósito General, se encontraron debilidades en la formulación de estudios previos de la contratación, supervisión a la ejecución contractual y presentación de soportes de pagos a seguridad social por parte de los contratistas. El convenio suscrito con la Policía Nacional, evidencia la aplicación de recursos de forzosa inversión en un objeto contractual no acorde con las competencias asignadas el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

Se detectó inversión de recursos del SGP Propósito General en un CDT, en una cooperativa local por espacio de 6 meses por el orden de los \$100 millones, disposición financiera no permitida al no estar vigilada por la Superintendencia Financiera – art. 17 Ley 819 de 2003.

En cuanto al manejo financiero de los recursos se encontraron debilidades en la aplicación de Plan Anual Mensualizado de Caja PAC y en el control administrativo de los recursos asignados por el FONPET.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron veinticuatro (24) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) registran presunto alcance disciplinario.

PLAN DE MEJORAMIENTO

El Municipio debe elaborar un plan de mejoramiento único con la CGR, debido a que se encuentra en ejecución el plan producto de la auditoría vigencia 2007, que se actualizará con ocasión de los hallazgos contenidos en el presente informe, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El plan de mejoramiento debe ser entregado a la Gerencia Departamental de Santander dentro de los quince



días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con los requerimientos previstos en la Resolución No. 5872 de 2007.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementaran por parte del Municipio las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables para su desarrollo.

Bucaramanga,



GILBERTO BARRADA AGUDELO
Gerente Departamental de Santander

3. RESULTADOS DE AUDITORÍA

El análisis se realizó sobre las destinaciones para Educación-Calidad, Alimentación Escolar, Salud Pública, Régimen Subsidiado, Propósito General, Agua potable y Saneamiento Básico, Gestión Ambiental, Quejas y Denuncias recibidas, la Información rendida conforme a la Resolución 5544 de 2003 y 5714 de 2006, y los recursos destinados a la Infancia y Adolescencia.

3.1. EDUCACIÓN CALIDAD

Calidad

La Administración Municipal durante la vigencia 2008, ejecutó recursos de Educación- Calidad, por valor de \$796 millones, sobre los cuales se efectuó la evaluación de ingresos y gastos.

El presupuesto de gastos se ejecutó principalmente en contratos encaminados al mantenimiento y dotaciones, gastos indirectos respaldados con contratos y órdenes de prestación de servicios, para la realización de oficios varios de establecimientos educativos tanto en el sector Urbano como en el rural distribuidos así:

TABLA No. 1.
CONTRATOS EDUCACIÓN – CALIDAD VIGENCIA 2008

TIPO DE CONTRATO	NUMERO DE CONTRATOS
Contratos de Suministro	8
Convenios	1
Contratos de Obra	16
Contratos de Prestación de Servicios	16
Contratos de Compra Venta	3
TOTAL CONTRATACIÓN	44

Fuente: Secretaria de Hacienda Municipal

De la revisión de esta contratación se evidenció que el municipio presenta debilidades en el proceso contractual en lo que tiene que ver con la elaboración de los estudios de conveniencia y oportunidad, por cuanto se encontró que se facilitaron materiales de construcción a un colegio rural sin que después de seis meses este haya realizado la totalidad de la obra, teniendo los materiales en un depósito, esto denota además debilidades de control interno en la ejecución contractual, de otra parte esta debilidad de planeación se hizo evidente con la celebración de un convenio interadministrativo con el Colegio Guanentá realizado el día 23 de diciembre para la construcción de un laboratorio de biología al cual se le dio siete días de ejecución, no obstante lo anterior el convenio fue luego ampliado en términos.

Al realizar el comparativo de la ejecución de ingresos y egresos con respecto a la vigencia anterior se puede apreciar el siguiente comportamiento.

RUBRO	2007	2008	DIFERENCIA	
INGRESOS	583	796	213	36,55%
EGRESOS	574	796	222	38,66%
DIF EJECUCION	8.8	-	(8.8)	

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal

Al examinar la ejecución se observa que con respecto a la vigencia anterior que los ingresos se aumentaron en un 36,55%, y los egresos presentaron un aumento superior es decir del 38,66% con respecto a la ejecución de egresos se observa una diferencia de \$8.9 millones con respecto a lo efectivamente ejecuto en ingresos en la vigencia anterior, de otra parte se observa que en la vigencia producto de este proceso auditor se ejecutó la totalidad de lo recaudado.

Aunque el ente Territorial aplicó los lineamientos impartidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante la Directiva Ministerial número No. 04 de Marzo 27 de 2003, se lograron detectar algunas debilidades, así:

Hallazgo No.01. Administración de los recursos de Educación

De acuerdo al artículo 8 de la Ley 715 de 2001, se asigna a los municipios no certificados la competencia de administrar y distribuir los recursos que asigne la nación para mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa; se evidenció que el municipio suscribió el contrato N° 012-2008 por \$12 millones en diciembre de 2008, cuyo objeto es compraventa de materiales de construcción para el mantenimiento y dotación del centro educativo de la vereda Chapalá, sin que a la fecha se haya dado uso a 185 bultos de cemento, 300 m de triturado y 2 cuñetes de pintura por valor de \$6.8 millones, que se encuentran en poder del contratista, sin que el municipio conociera esta situación, y por consiguiente no ejerciera control sobre estos elementos; debido a que se presentan debilidades de control en la planeación de los proyectos de inversión para el mejoramiento de la calidad y de control en la inversión de los recursos, que ocasionan que los recursos sean ejecutados sin tener impacto en la ampliación de la cobertura y en el mejoramiento de la calidad educativa del municipio de San Gil con el riesgo de extraviarse, en menoscabo de los recursos del Estado, en cuyo caso se constituiría en hallazgo fiscal. **Hallazgo Administrativo.**

Hallazgo No.02. Transporte Escolar

El transporte escolar es una modalidad que corresponde al Servicio Público de Transporte Terrestre Especial, el cual está reglamentado por el Decreto 174 de 2001 y el Decreto 805 de marzo de 2008, al revisar las 28 ordenes de prestación de servicio de transporte escolar por \$112 millones, suscritas por el municipio con Juntas de Acción Comunal y Particulares, se observan deficiencias en la prestación del servicio de transporte escolar con respecto a la normatividad, así:

Decreto 174 de 2001	Deficiencias
Artículo 31. Tipología vehicular. En todos los casos los vehículos que se destinen a la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, deberán cumplir con las condiciones técnico-mecánicas y con las especificaciones de tipología vehicular requeridas y homologadas por el Ministerio de Transporte para la prestación de este servicio.	No se evidencian documentos que permitan determinar la clase y características de los vehículos utilizados.
Artículo 32. Capacidad del vehículo. No se admitirán pasajeros de pie en ningún caso. Cada pasajero ocupará un (1) puesto de acuerdo con la capacidad establecida en la ficha de homologación del vehículo y de la licencia de tránsito.	Se evidenció que a los niños se les está transportando en vehículos grupo A (campero, automóvil, camioneta los cuales en su capacidad tiene habilitación para transportar de cuatro (4) a nueve (9) pasajeros sentados y en algunos casos se registra el transporte de más de cincuenta (50) niños y en algunas tarjetas de operación anexas a la contratación los vehículos tienen habilitación de carga.
Artículo 28. Protección a los estudiantes. Con el fin de garantizar la protección de los estudiantes, durante todo el recorrido en la prestación del servicio de transporte, los vehículos dedicados a este servicio deberán llevar un adulto en representación de la entidad docente.	No reposa evidencia del acompañamiento de un adulto distinto al conductor en representación del centro docente.
Artículo 56 y Decreto 805 de marzo de 2008, artículo 6. Pólizas de Seguro: Póliza de responsabilidad civil contractual y Póliza de responsabilidad civil extracontractual	En los soportes de contratación no se evidencian los cubrimientos señalados en las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual y se limitan a anexar una extensión de la póliza de garantía de cumplimiento.

De otra parte, el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 relacionado con el deber de servidores públicos en buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidades. Al evaluar la supervisión de estas mismas órdenes de prestación de servicio escolar se evidenciaron deficiencias, por cuanto no se encontraron soportes que evidencien el recibido a satisfacción del servicio prestado a los niños del área rural, por parte de padres de familia o instituciones educativas, los recorridos realizados y el número de niños transportados en cada recorrido.

Lo anterior debido a deficiencias, tanto en la planeación, como en el control mismo en la fase de ejecución contractual, lo cual podría generar riesgos al desplazar a los niños a sus centros educativos en condiciones no aptas, a que el municipio tuviera que asumir responsabilidades ante cualquier accidente que se llegare a



Doctor
RICARDO DURAN BARRERA
Alcalde Municipal
San Gil (Santander)

Respetado señor Alcalde:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y el Decreto 267 de 2000 y por solicitud expresa de la Honorable Cámara de Representantes, practicó Auditoría Especial modalidad Excepcional con sujeción a la Guía Gubernamental con Enfoque Integral a la gestión contractual del Municipio de San Gil, correspondiente a las vigencias comprendidas entre el año 2005 y hasta el 31 de octubre de 2007.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada a la Contraloría General de la República, para su análisis y evaluación. La de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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 nuestro concepto.

La Auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan los procesos auditados y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El proceso de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral Especial, se practicó a la gestión contractual del Municipio de San Gil (Santander) mediante evaluación con criterio integral, sobre los contratos en ejecución, liquidados y los suscritos por dicha entidad, correspondiente al periodo comprendido entre abril de 2005 y octubre de 2007, verificando el cumplimiento de las cláusulas pactadas, las disposiciones legales, pagos, el control oportuno y si los sujetos contractuales aseguraron los propósitos que dieron origen a la contratación. El Municipio en las vigencias



señaladas anteriormente, celebró 636 contratos en cuantía aproximada de \$10.453 millones, de los cuales se seleccionó una muestra de 175 contratos que suman \$6.052 millones, equivalente al 57.6% del valor total.

Como parte de la evaluación, se utilizó el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad que lo regula. Para ello, se revisaron las 468 alarmas que el sistema activó con corte a corte al 26 de noviembre de 2007, correspondientes a 17 contratos

En el seguimiento a las acciones propuestas para el área de contratación en el plan de mejoramiento implementado por el Municipio, se verificaron las medidas adoptadas por el municipio para subsanar los 53 hallazgos consignados en el informe practicado por la Gerencia Departamental por las vigencias 2001, 2002 y 2003, al igual que de los 43 hallazgos consignados en el informe practicado por la Gerencia Departamental por las vigencias 2003, 2004 y 2005.

Se analizaron dos denuncias allegadas al equipo auditor, en desarrollo control excepcional, la primera, remitida por la Contraloría General de Santander, que trata sobre presuntas irregularidades en la contratación directa CP-SUMO13/07 y la segunda, remitida por un concejal, relacionada con el hurto de una retroexcavadora propiedad del municipio de San Gil.

Es de señalar que durante las vigencias examinadas, el municipio no reportó contratos celebrados bajo la figura de urgencia manifiesta de conformidad con la Ley 80 de 1993.

La auditoria incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, para lo cual se seleccionaron contratos suscritos durante las vigencias antes mencionadas aplicando el criterio de selección aleatoria y a criterio del auditor de los diferentes contratos de prestación de servicios, compraventa, suministro, consultoría, de obra y los convenios interadministrativos celebrados.

En el trabajo de auditoría se presentaron algunas limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoria, especialmente por la falta de organización de la documentación, lo cual influyó para que la información no fuera presentada en su oportunidad para el examen correspondiente por parte de la comisión de auditoría.

Las observaciones se dieron a conocer al municipio en el desarrollo de la auditoría, cuyas respuestas fueron analizadas e incorporadas en este informe.



CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión administrativa del municipio en materia de contratación, no se desarrolló de manera eficiente, toda vez que no se observaron a cabalidad los principios de la contratación estatal, los procedimientos y prácticas de administración, así como las labores de supervisión e Interventoría, entre otros, lo cual se evidencia en las siguientes situaciones:

En la revisión de los procesos contractuales seleccionados se evidenciaron irregularidades en la etapa precontractual originados por la deficiente planeación, falta de los estudios y soportes requeridos para estructurar los alcances técnicos y jurídicos de los términos de referencia, pliegos de condiciones, estudios de conveniencia y oportunidad, precisión del alcance de la actividad a contratar y de los requisitos mínimos, así como en la etapa de evaluación de las propuestas.

Lo anterior se evidencia porque los estudio de conveniencia y oportunidad, no cumplen con los requisitos de contenido previstos en los numerales 1 a 5 del artículo 8º del decreto 2170 de 2002. En las carpetas, no aparecen soportes suficientes a partir de los cuales se pueda establecer el cumplimiento de los contratos como actas de recibo final de obra, actas de entrada y salida de almacén, informes sobre el cumplimiento del objeto contractual, soportes de pago, e informes de Interventoría.

Igualmente, se evidenciaron deficiencias en la publicidad de los actos administrativos de la etapa precontractual, de manera que se afectó el principio de transparencia en la contratación pública. Aunado a lo anterior, la administración municipal de San Gil omitió en muchos casos, la fundada apreciación y corroboración de la experiencia e idoneidad de los contratistas, lo cual impidió el adecuado cumplimiento de los fines de la contratación.

En la mayoría de los contratos, se incumplen con las normas sobre seguridad social tanto por parte de los contratistas como del personal vinculado por éstos a la realización del objeto contractual, contraviniendo lo previsto en el artículo 27 del decreto 2170 de 2002, así como lo previsto en el artículo 50 de la ley 789 de 2002.

En muchos casos, se incumple con lo señalado en el artículo 20 del decreto 2170 de 2002, para los contratos de salud, en la medida que se omite la solicitud de al menos dos propuestas u ofertas de personas naturales o jurídicas que presten este tipo de servicio y se encuentren inscritas en el registro especial nacional del Ministerio de Salud de conformidad con la Ley 10 de 1990.

En los contratos para el transporte escolar, el Municipio no se ciñe a lo previsto por el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 336 de 1996, según el cual, cuando no se



utilicen equipos propios, la contratación deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos de dicho estatuto, con lo anterior no solo se incumple lo establecido en el Estatuto Nacional del Transporte, sino que además, se pone en riesgo las condiciones de seguridad e integridad física de los estudiantes.

Lo anterior se evidencia porque en los contratos de transporte, se utilizan vehículos de carga, no aptos para el transporte de pasajeros, con modelos viejos como camionetas modelo 1969, camiones de estacas modelo 1969, entre otros, que ponen en grave riesgo la seguridad, la vida y la integridad de los menores estudiantes.

Es evidente la falta de seguimiento a las formalidades previstas por la legislación vigente para el desarrollo de los procesos de contratación, entre otros porque en muchos contratos no aparece certificación sobre la inexistencia de personal suficiente y/o capacitado para la ejecución del objeto contractual, los proponentes no acreditan la experiencia y capacidad, así como tampoco, el personal adecuado para la debida ejecución del contrato, aunado a lo anterior, muchos contratos no establecen las condiciones de cumplimiento ni el detalle de los resultados esperados.

Se presenta concentración injustificada en la celebración de contratos. Para señalar unos casos, cooperativas como Conalpro, Coopressta y Fundación Vita Orbi, entre otros, personas jurídicas a las que se adjudican, en su mayoría, de manera directa, contratos para prestar diversos servicios como suministro de materiales, construcción de obras civiles, labores de mantenimiento, aseo, cafetería, formación de la niñez, orientación a los contribuyentes, capacitación de madres cabeza de familia, suministro de mercados, asistencia técnica en salud, señalización de tránsito, manejo de cultivos, actividades pecuarias, fortalecimiento banco de proyectos, bases de datos, dotación de equipos terapéuticos, suministro de repuestos y hasta suministro de insumos agrícolas, entre otros.

Además de lo anterior, es de señalar que no obstante estar expresamente prohibido por el Decreto Nacional 4588 de 2006, la contratación de intermediación de personal con Cooperativas de Trabajo Asociado, esta práctica se siguió llevando a cabo por parte de la administración municipal en la vigencia de 2007.

En los contratos de compraventa y suministro de materiales, los estudios no especifican el fundamento para determinar la necesidad de insumos a adquirir, es decir, el porqué y con base en que se estableció la cantidad, no se hace referencia a la calidad de los bienes a adquirir ni se establece la obra determinada a la cual se van a destinar dichos materiales, tampoco hay soportes técnicos que permitan establecer la motivación de la decisión.



En muchos casos, las garantías aportadas por los contratistas no cumplen con los requerimientos de los contratos y aún aprobadas, no cumplen con los requisitos de suficiencia previstos por el artículo 17 del decreto 679/94. En otros casos, no se modifican y amplían las garantías de acuerdo con las modificaciones contractuales. Además de lo anterior, se evidenciaron muchos casos en los que la presentación y aprobación de las garantías se realizó con posterioridad a la iniciación de actividades de desarrollo del objeto contractual por parte de los contratistas, sin tomar en cuenta que la aprobación de la garantía única es un requisito de ejecución, conforme lo prevé el artículo 41 de la ley 80 de 1993.

Se incumple con lo previsto en el artículo 7º del decreto 2170 de 2002, toda vez que no se evidencia la apertura de cuenta conjunta para el manejo del anticipo ni la devolución de los excedentes financieros en los contratos que así lo requieren.

Pese a estar evidenciados los problemas en la ejecución de un convenio suscrito con Fedetabaco por cerca de \$400 millones, la administración no ha realizado actividad alguna tendiente a la superación de los mismos. No obstante las irregularidades evidenciadas por la Interventoría en la ejecución de este convenio y estando el mismo suspendido, el alcalde ordenó un desembolso del 40% del valor del contrato, para un giro total a favor de FEDETABACO del 90%, sin que se hayan recibido por parte de la entidad cantidad alguna de obra ejecutada, y frente a evidencias del incumplimiento por parte del contratista en las condiciones de cantidad y calidad de obra ejecutada, con lo cual bien podría producirse un daño al patrimonio público, que dará origen a una función de advertencia por esta entidad de control, conforme con lo previsto por el artículo 5 del decreto 267 de 2000.

No se evidencian acciones administrativas orientadas a definir el cumplimiento del contrato para el diseño e implementación del MECI para la alcaldía, toda vez que existen diferencias sensibles sobre el porcentaje de avance que reporta la Interventoría (21%) y el avance que el contratista pretende se le reconozca (65%)

Se realizan contrataciones de las previstas por el inciso segundo del artículo 355 de la C.N., sin que se cumpla con los requisitos y formalidades propias de este tipo de contratación, sobre todo en lo que tienen que ver con las condiciones de idoneidad de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, las cuales en la totalidad de los casos no aportaban ningún recurso a la ejecución del proyecto. Se evidenció la contratación con cadenas radiales privadas con ánimo de lucro para el apoyo a eventos musicales desarrollados por éstas, lo que para la CGR se constituye como una donación, conducta expresamente prohibida por el inciso primero del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, lo cual constituye detrimento al patrimonio público.

Se determinaron faltantes, que derivan en presunto detrimento al patrimonio público, debido a falta de soporte de entrega a beneficiarios, no devolución de excedentes



que debieron reintegrarse al almacén, mayores cantidades de obra pagadas con el aval de los interventores, entre otros.

Así mismo fue deficiente la labor de Interventoría, toda vez que en la mayor parte de los contratos de obra a los cuales se hizo visita fiscal, se encontraron faltantes en cantidades de obra y deficiente calidad en la ejecución de las mismas, no obstante, no se encontró manifestación alguna por parte de los interventores, por cuanto fueron recibidos a satisfacción de la entidad territorial, pagados y liquidados.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoria se establecieron 54 hallazgos administrativos, de los cuales 4 tienen incidencia penal, 41 incidencia disciplinaria y 19 incidencia fiscal en cuantía aproximada de \$160.035.911,70.

Se reportaron beneficios del proceso auditor en la suma de \$22.128.853 por concepto de reintegro del valor de mayores cantidades de obra pagadas de más en nueve (9) contratos de obra pública.

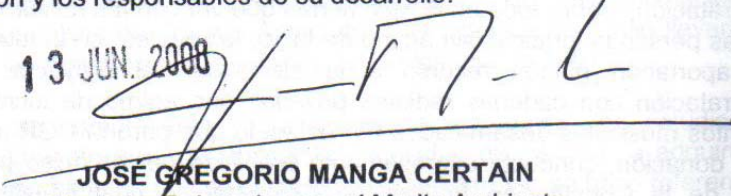
PLAN DE MEJORAMIENTO

El Municipio debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Guía de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral, versión 3.0, "Sistema de Auditoria-Fase de Seguimiento", adoptada mediante la Resolución Orgánica No. 5774 del 31 de agosto de 2006.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Bogotá, D. C.,

13 JUN. 2008


JOSÉ GREGORIO MANGA CERTAIN
Contralor Delegado para el Medio Ambiente



CONTRALORIA GENERAL DE SANTANDER.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

*La Contraloría General de Santander, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría con Enfoque Integral Modalidad Especial a la Alcaldía Municipal de San Gil sobre la vigencia del 2007 que incluyó la comprobación de las operaciones ADMINISTRATIVAS, FINANCIERAS y de CONTRATACION, verificando que estas se hayan realizado conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables y evaluando que los resultados de la gestión realizada por los señores ex alcaldes, **ORLANDO RODRIGUEZ VILLAR, LAUREANO ANTONIO TIRADO GOMEZ y CARLOS ALIRIO ANAYA BARAJAS**; así como el manejo de los recursos puestos a su disposición se hayan dado en el marco de los principios de eficiencia, eficacia, equidad y economía.*

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de Santander. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe integral, que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la Entidad, e incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de Santander, compatibles con los de general aceptación; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, la 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. El control incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la Entidad en el manejo financiero de los recursos y el cumplimiento de las disposiciones legales.

El informe preliminar contiene observaciones administrativas y legales, que una vez comunicadas por el equipo de auditoría, deben ser controvertidas o validadas por la administración.

Concepto sobre la gestión y resultados:

La entidad en la vigencia del 2007 mostró eficiencia en la planeación y gestión financiera, al registrar un Superávit Presupuestal de \$3,639,321,934 derivado de una buena gestión en el recaudo de los Ingresos Tributarios que alcanzó el 91.44% y en un buen manejo del PAC.

El resultado del ejercicio contable correspondiente a la vigencia del 2007, se encuentra subestimado al haber omitido la entidad el registro de las causaciones correspondiente a los gastos por Provisiones Depreciaciones y Amortizaciones, incumpliendo lo establecido en el Manual de Procesos y Procedimientos de la Contaduría General de la Nación.

El Balance General con corte 31 de Diciembre de 2007, no revela de acuerdo a las normas que para tal efecto ha expedido la Contaduría General de la Nación, el valor real de las Rentas por Cobrar del Municipio.

Para las Rentas por Cobrar por el Impuesto Predial Unificado, la entidad no da aplicación a la prescripción de la acción de cobro de las obligaciones tributarias señalado en los artículos 817, 818 y 819 del Estatuto Tributario Nacional, y en consecuencia no registra la pérdida, actualiza la cartera y le otorga confiabilidad a la información suministrada, incumpliendo lo establecido en el Manual de Procesos y



CONTRALORIA GENERAL DE SANTANDER.

Procedimientos de la Contaduría General de la Nación y en el Artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

En el Inventario de los Activos Fijos- vehículos de la entidad, hay un faltante, sin que se refleje en Los Estados Financieros con corte 31 de diciembre de 2007, que evidencia la comisión de un presunto peculado por apropiación, un detrimento patrimonial y la afectación de la razonabilidad de los estados financieros.

La entidad posee vehículos que no están amparados por una póliza de seguros.

La entidad no ha depurado todo los Activos Fijos en especial los relacionados con el Equipo de Transporte.

Los Estados Financieros de la entidad con corte 31 de Diciembre de 2007, se encuentran subestimados en la suma de \$ 2.790.916.085 en la cuenta de Otros Deudores, correspondiente a las Cuotas Partes por Pensiones.

La entidad no ha implementado mecanismos de verificación y control de la información que reporta a la Contraloría General de Santander, en especial la relacionada con la Ejecución de Ingresos y Gastos, las cuales presentan diferencias con el Estado de Actividad Económica y Social y con los reportes de Registros Presupuestales y Egresos que arroja el software que tiene la entidad.

La entidad no revela dentro de sus estados financieros, en las Cuentas de Orden Acreedoras, los compromisos o contratos que se relacionan con obligaciones futuras y los procesos administrativos que cursan en los diferentes estrados judiciales y que pueden llegar a afectar su estructura financiera.

La entidad no ejerce control sobre el consumo de gasolina, violando el principio de economía en la Administración Pública.

La entidad para el cierre del ejercicio del año 2007, no presentó las Notas de Carácter General y Específico a los Estados Financieros Básicos, notas que complementan la información contable y forman parte integral de los mismos, incumpliendo el Manual de Procesos y Procedimientos de la Contaduría General de la Nación y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

El Sistema de Control Interno presenta serias deficiencias en los ciclos de Adquisiciones y Pagos, Presupuesto, Ingresos, Nómina, Obligaciones Financieras y Cuentas Acreedoras.

La entidad ha tenido problemas con la contratación del diseño y la implementación del MECI.


La entidad en el proceso de contratación adelantado durante la vigencia del 2007, vulneró el principio de planeación, transparencia y selección objetiva que establece la Ley de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993) y el Decreto 2170 de 2002, al contratar sin el lleno de los requisitos legales, ocasionando un presunto detrimento patrimonial de \$252.901.588,58.

Consolidación de Hallazgos:

En el desarrollo de la Auditoria se encontraron 20 Hallazgos Administrativos, 19 Hallazgos Disciplinarios, 2 Hallazgos Penales y 2 Hallazgos Fiscales por valor de \$252.901.588,58.-

**Anexo B. Manual de Auditoría Interna para el Municipio de San Gil. (Ver
Archivo Anexo)**

Anexo C. Cronograma de Implementación del Manual de Auditoría Interna del Municipio de San Gil. (Ver Archivo Anexo)

	CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACION DEL MANUAL DE AUDITORIAS INTERNAS DEL MUNICIPIO DE SAN GIL Año 2010																																															
	MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				AGO.				SEPT.				OCT.				NOV.				DIC.											
ACTIVIDAD	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4								
1, Sensibilización	■	■																																														
2, Capacitación de Auditores			■	■	■	■																																										
3, Elaboración Plan de Auditorias					■	■	■																																									
4, Ejecución Plan de Auditorias									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■								
5, Formulación, ejecución y seguimiento a los Planes de Mejoramiento por procesos.													■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■								