

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 1 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AEF – DEN-009 de 2023  
PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL PAGO DE BENEFICIOS A LOS  
FUNCIONARIOS SINDICALIZADOS DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS**

**ACTA No 048. DEL 02 DE ABRIL DE 2024  
Comité Técnico de Auditoría**

**ÁLVARO TRUJILLO MEJÍA**  
Contralor Municipal de Dosquebradas

**EIDER FERNANDO SALAZAR HERNANDEZ**  
Director Operativo Técnico  
Supervisor

**EQUIPO DE AUDITORÍA**

**MARTA SORANLLY PINEDA ARISTIZABAL**  
Líder de Auditoria  
Profesional Universitaria

**Vigencia 2019,2020,2021,2022 Y 2023  
Dosquebradas – Risaralda  
15 de marzo de 2024**

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 2 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Pág.</b>		
	1 OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA	3
	2. HECHOS RELEVANTES.	41
	3. OBSERVACIONES .	44
	4. DE HALLAZGOS DE AEF	51
	5.CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	117
	6.BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL	114

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 3 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

## 1. OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA

Determinar si existieron presuntas irregularidades en el pago de beneficios a las organizaciones sindicales del Municipio de Dosquebradas, Risaralda.

### OBJETIVOS ESPECIFICOS:

#### **1.1. Evaluar los pagos que adelantó la Alcaldía de Dosquebradas a las organizaciones sindicales del Municipio durante las vigencias 2021 y 2022.**

Para poder brindar una respuesta a este objetivo, se determinó una muestra del 30% del total de las resoluciones que respaldan los pagos a los beneficiarios, tanto empleados públicos como trabajadores oficiales, pertenecientes a los sindicatos del municipio de Dosquebradas. Para ello, se solicitó a la Secretaría de Asuntos Administrativos la base de datos de los pagos totales realizados a los beneficiarios entre las vigencias 2019 y 2023.

En el mes de diciembre, la contratista de apoyo encargada de este particular aportó una base de datos. Sin embargo, entre los meses de enero y febrero de 2024, esta misma secretaría aportó otras dos bases de datos cuyos datos no coincidían entre sí ni con la información suministrada por la Secretaría de Hacienda, ni con la aportada inicialmente. Si bien algunas de las resoluciones eran comunes en las bases de datos, en las entregadas en enero y febrero faltaban muchas de las resoluciones.

Como resultado de los compromisos adquiridos en la visita fiscal realizada el día 13 de febrero mediante el auto 04 de 2024, se remitió la muestra requerida a la Secretaría de Asuntos Administrativos. Posteriormente, a pesar de múltiples ampliaciones de plazo concedidas a la entidad para aportar estos documentos, al contrastar las resoluciones con la muestra solicitada, estas no correspondían en su totalidad a la información requerida. Es decir, de la totalidad de las resoluciones solicitadas en la muestra, aportaban el 15 o 20 %, mientras que las otras correspondían al universo de beneficios entregados pero no a la muestra solicitada.

Además, en los innumerables retrasos para adelantar la auditoría debido a dificultades en la entrega de la información, solicitudes de ampliación de plazos, entre otros, la información suministrada siempre presentó inconsistencias. Por ello, se revisaron las resoluciones presentadas. Sin perjuicio de ello, toda esta obstrucción al proceso auditor acarreará, además de los hallazgos que pudieran resultar de esta auditoría, un proceso administrativo sancionatorio contra la entidad.

Al hacer la revisión de las resoluciones suministradas por la Secretaría de Asuntos Administrativos, se pudieron advertir las siguientes irregularidades:

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 4 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

## **PAGOS A TRABAJADORES OFICIALES CONVENCION Colectiva 2008-2010**

Los beneficios objetos de revisión de la presente auditoria fueron los siguientes

Como se expresó en el desarrollo de los objetivos, la Secretaría de Asuntos Administrativos solo aportó el 10% de las resoluciones solicitadas en la muestra.

Las demás, que fueron remitidas, correspondían al universo de los beneficios entregados, mas no a las solicitadas expresamente en la visita fiscal. Debido a las múltiples dificultades en la entrega de la información, se revisaron las resoluciones aportadas. Sin perjuicio de ello, las no aportadas se toman como con inconsistencias, puesto que, a pesar de los múltiples plazos concedidos, la información siempre presentó deficiencias.

Con respecto al reconocimiento de viáticos, tanto de los acuerdos colectivos como de la convención, ninguna de las resoluciones evaluadas adjunta soportes de la legalización de la inversión de los recursos, ni siquiera a partir del año 2021, donde de manera expresa en las resoluciones se establecía la obligación de presentar dichos soportes dentro de los 30 días siguientes a su reconocimiento.

### **Artículo 43: GARANTIA VIATICOS TRANSPORTE A COMISIONES SINDICALES:**

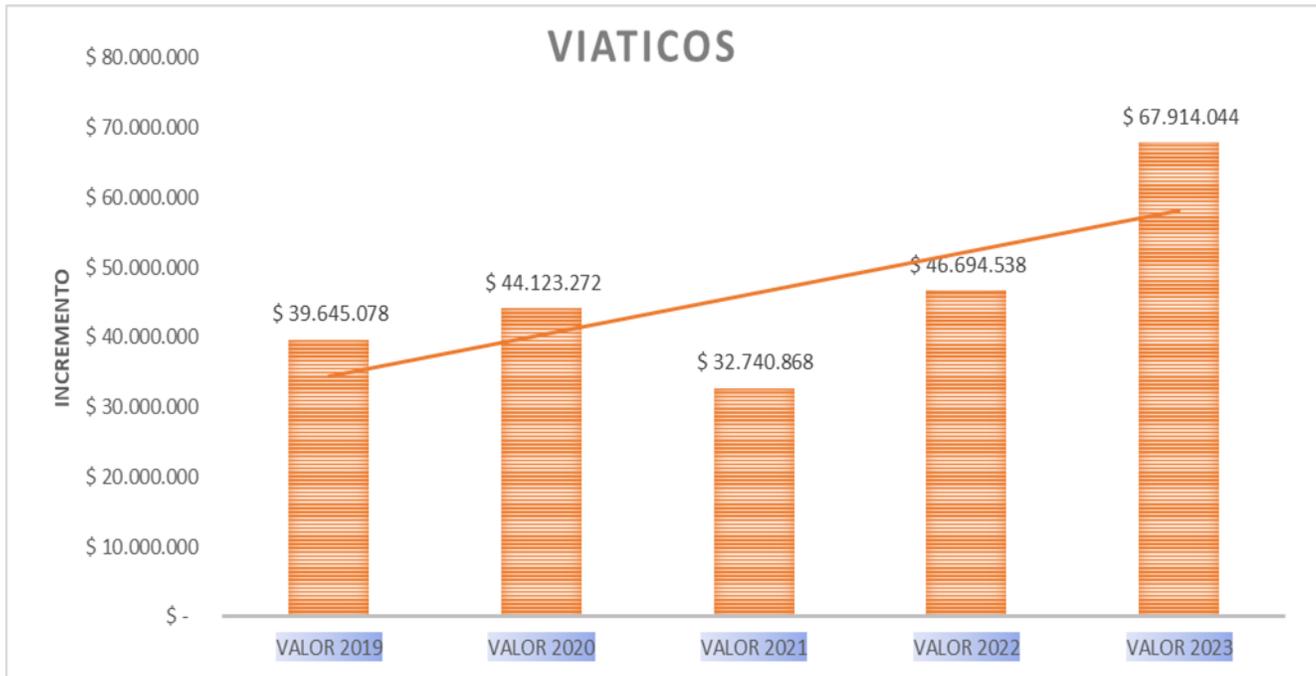
Acepta , concede , reconoce y paga a los trabajadores oficiales a su servicio y que se encuentren afiliados al sindicato la garantía de permisos sindicales remunerados , viáticos y transporte para cumplir comisiones sindicales a que sean elegidos así:

1.....Se les reconocerán y pagaran viáticos en la suma de ciento veinte dos mil pesos (\$122.000) diarios hasta por tres delegados por el termino de quince días para cada comisionado

Parágrafo único: los viáticos aquí establecidos se incrementaran con el IPC causado en la vigencia inmediatamente anterior.

Dado que la asignación dispuesta para los viáticos correspondía a la fijada en el año 2008 se solicito a la oficina de asuntos administrativos. aportar la tabla de viáticos reconocida durante las cinco vigencias evaluadas:

<b>AÑO</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>VIATICOS</b>	\$195.375	\$199.521	\$209.678	\$ 237.187	\$259.198



- ✓ Una vez verificada la muestra suministrada, se pudieron advertir las siguientes inconsistencias:
- ✓ Ninguna resolución aporta soportes respecto a la legalización de los gastos de viáticos, ni siquiera a partir del 2021, año en el cual quedaba consignado expresamente que los beneficiarios deberían legalizar y evidenciar con los respectivos soportes la destinación de los recursos entregados como viáticos y gastos de transporte para el cumplimiento de la misión encomendada en un plazo no superior a 30 días calendario ante la Secretaría de Asuntos Administrativos.
- ✓ La resolución no determina con claridad qué valor será destinado para viáticos y qué valor será destinado para tiquetes.
- ✓ La convención determina que serán comisionados hasta tres trabajadores para un mismo evento hasta por un término de quince días; sin embargo, dentro de la muestra revisada se pudo verificar que se emitieron dos resoluciones diferentes, cada una beneficiando a tres funcionarios para el mismo evento.

## **BENEFICIO DE AUXILIO POR CALAMIDAD**

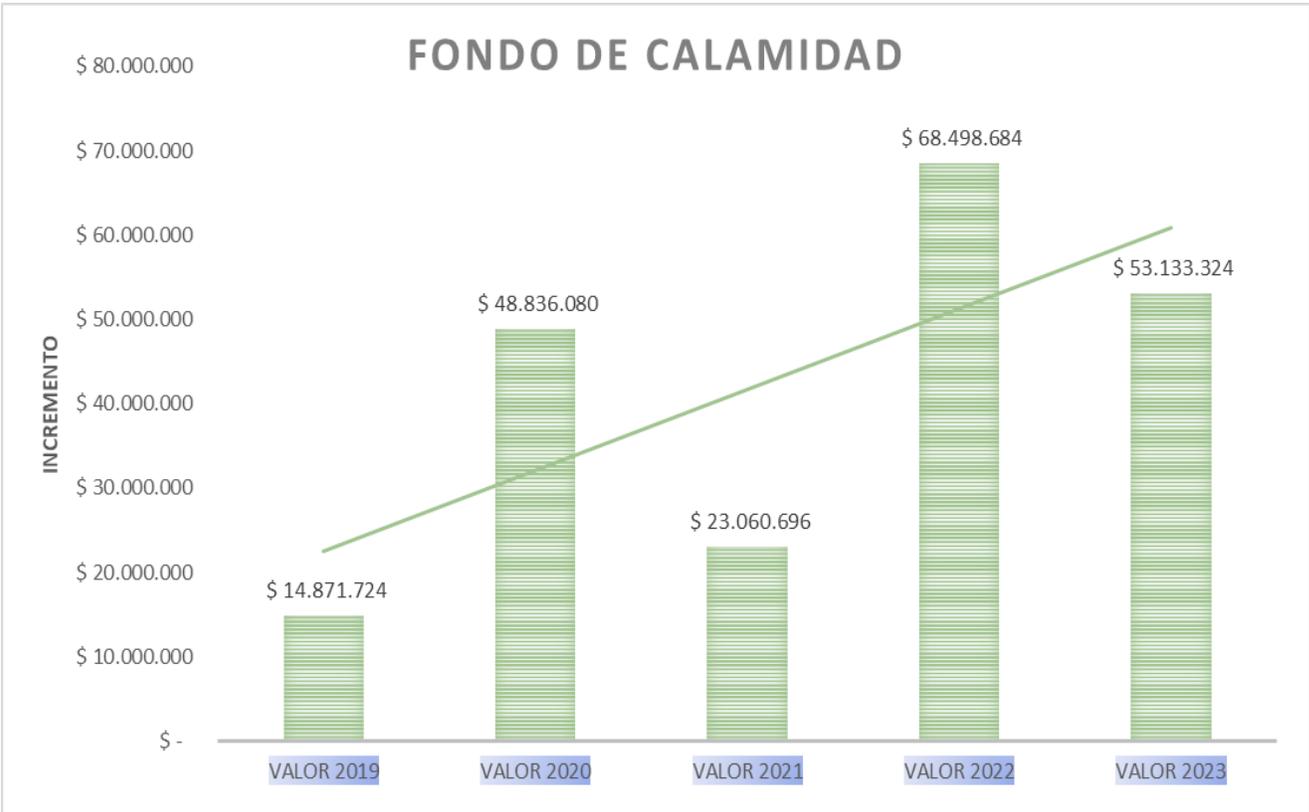
La convención de trabajadores 2008-2010 en su artículo 30 consagra pago de gastos funerarios a favor de los trabajadores oficiales jubilados y/o pensionados y núcleo familiar debidamente registrado así:

El trabajador oficial, jubilado y /o pensionado que fallezca por cualquier causa, el municipio de Dosquebradas sufragara la totalidad de los gastos funerarios.

En caso de fallecimiento de la esposa(o) o compañera(o) permanente, hijos biológicos y/o adoptivos, padres o hermanos, el municipio de Dosquebradas le cancelara al trabajador oficial afiliado a las organizaciones sindicales y beneficiarios de la convención colectiva, que se le presente esta calamidad, un auxilio consistente en la suma de ochocientos mil pesos M/CTE, este auxilio se incrementara con el índice de precios al consumidor causado de la vigencia inmediatamente anterior.

Para poder realizar la evaluación de la muestra se solicito a la secretaria de asuntos administrativos la tabla actualizada del valor pagado por auxilio de calamidad en cada una de las vigencias así:

<b>AÑO</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>AUXILIO FUNERARIO</b>	\$1.281.149	\$1.301.775	\$1.374.935	\$1.553.327	\$1.499.661



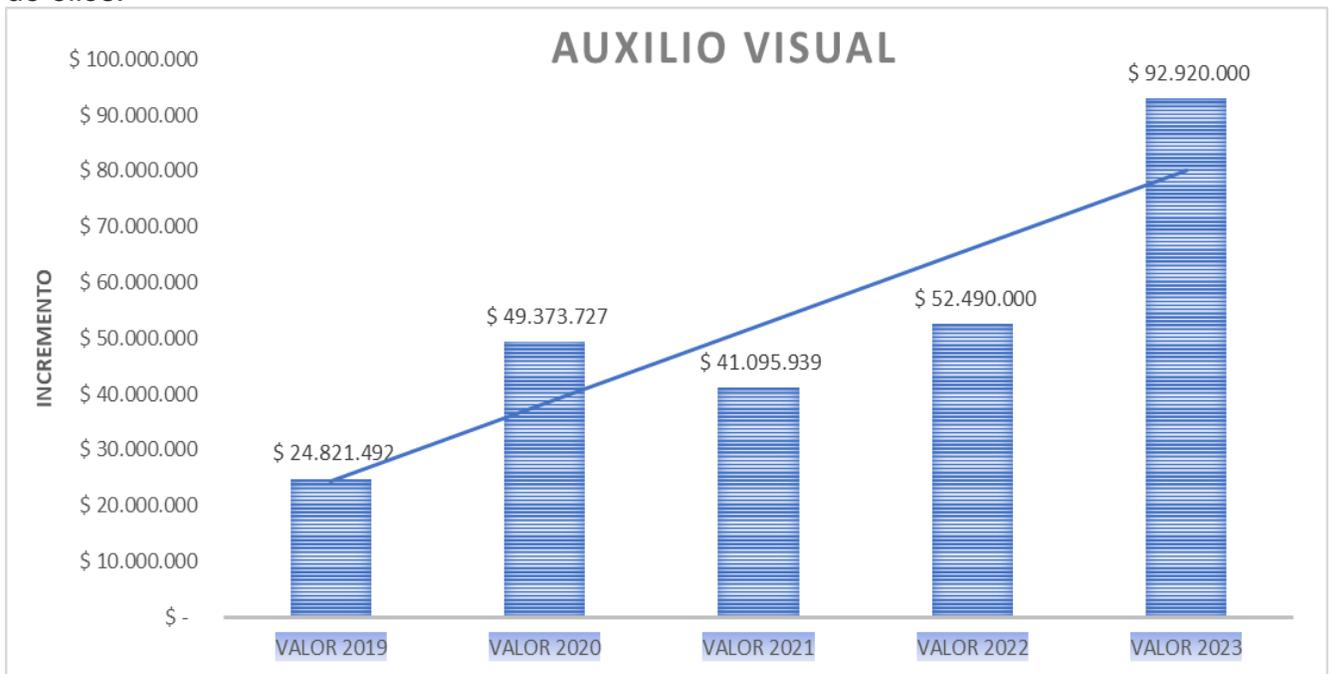
 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 7 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

## AUXILIO DE LENTES:

Al revisar la muestra solicitada en las diferentes vigencias, se observa que algunos de los beneficios carecen de los soportes necesarios para validar la entrega del mismo. Por otro lado, algunos de los beneficios entregados exceden el valor determinado en la convención. Esta establece que se pagará la totalidad de los gastos funerarios si el fallecido es el trabajador, jubilado y/o pensionado. Sin embargo, se advierten pagos totales de los gastos funerarios por fallecimiento de madres, padres o hijos, lo cual contraviene lo establecido en la convención

Artículo 36 .convención colectiva ,Aporte para lentes y monturas

Revisadas las diferentes resoluciones aportadas, se pudo evidenciar: que algunas de ellas no aportaban la totalidad de los soportes y unas pocas adolecían totalmente de ellos.



**1.2.Verificar que se haya ajustado a la normatividad vigente en el ordenamiento jurídico colombiano los pagos a organizaciones sindicales del Municipio de Dosquebradas.**

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 8 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

Con el fin de poder desarrollar este objetivo, el grupo auditor realizó en principio la revisión de la aprobación de los acuerdos de las vigencias 2021 y 2022. Para ello, se llevó a cabo la verificación de los requisitos que determina el Decreto 1072 de 2015. Sin embargo, al realizar la revisión, se pudo determinar que los acuerdos fueron adoptados en el último trimestre del año e incluso el de 2020 fue adoptado el 18 de diciembre de 2020. Esto implica que los acuerdos fueran implementados en la vigencia siguiente, 2021, a pesar de que el acuerdo establecía que su aplicación se daría en la vigencia 2020. Por otra parte, esta situación conllevaba a que se estuviera negociando un nuevo acuerdo mientras el de 2020 se estaba implementando. Lo mismo ocurrió con el acuerdo de la vigencia 2021.

Además de estas irregularidades, se observó que la trazabilidad de la aprobación de los acuerdos estaba incompleta. No reposaba en los expedientes físicos los depósitos de los pliegos ni de los acuerdos en el Ministerio de Trabajo. Las fechas consignadas en los acuerdos de adopción no coinciden con los documentos aportados. Faltan las actas de compilación del acuerdo y de aprobación de la compilación, y las actas de la vigencia 2021 no están firmadas ni aportan listados de asistencias.

Este cúmulo de irregularidades conllevó a que en mesa de trabajo se discutiera la posibilidad de ampliar la muestra, lo cual quedó consignado en el Acta 122 del 28 de diciembre de 2023. Se empezó por la vigencia 2019 para determinar si la adopción este año también se presentó en el último trimestre, o si por el contrario la diferencia se presenta a partir de 2020, a raíz de las situaciones originadas por la pandemia del COVID-19. Además, se incluyeron las vigencias 2022 y 2023 para poder determinar a la fecha cuál ha sido el procedimiento de la aprobación de los acuerdos y si se presentan las mismas inconsistencias.

Así las cosas, se realizó en principio una revisión de la trazabilidad de cada año para determinar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1072 de 2015. Con respecto a la vigencia 2019, el expediente no fue aportado por la Secretaría de Asuntos Administrativos. Solo se aportó el acuerdo y el decreto de adopción. Las fechas que se relacionan son las relacionadas en estos documentos, las cuales no pudieron ser contrastadas con las actas ni documentos de aprobación del acuerdo.

CONCEPTO	FECHA	DECRETO 1072	OBSERVACIÓN
<b>PARTES</b>	<b>SINTRAEMDO S, SER, SINTRAENAL</b>	Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por	

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 9 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

		entidad o autoridad pública.  (Decreto 160 de 2014, art. 3)	
<b>PRESENTACIÓN DEL PLIEGO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b>	04 de marzo de 2019	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.1</b> 0. 1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.	
<b>CONFORMACIÓN GRUPO NEGOCIADOR</b>	Decreto 244 de 2019	2. La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los nombres de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación	Información relacionada en el decreto de adopción del acuerdo
<b>DEPOSITO PLIEGO DE ACUERDO MINISTERIO DE TRABAJO</b>	<b>No fue aportado</b>		El expediente de la aprobación no fue aportado por la secretaria de asuntos administrativos
<b>INSTALACION NEGOCIACION</b>	<b>No fue aportada la trazabilidad de la aprobación</b>	3. La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la	El expediente de la aprobación no fue aportado por la secretaria de asuntos administrativos

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 10 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		designación de los negociadores	
<b>FINALIZACION NEGOCIACION</b>	<b>19 de septiembre de 2019</b>	La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles	De acuerdo a lo consignado en el acuerdo
<b>COMPILACION ACUERDO</b>	12 de octubre de 2019		Fecha relacionada en el decreto de adopción
<b>APROBACION COMPENDIO ACUERDO</b>	26 de octubre de 2019	La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles	<b>Fecha relacionada en el decreto de adopción</b>
<b>DECRETO DE ADOPCION</b>	Decreto 348 de diciembre de 2019	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.1</b> La autoridad pública competente, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la suscripción del acta final, y con base en esta, expedirá los actos administrativos a que haya lugar, respetando las competencias constitucionales y legales	
<b>FECHA DEPOSITO MINISTERIO DE TRABAJO</b>		<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.12. PARÁGRAFO 1.</b> Una vez suscrito el Acuerdo Colectivo será depositado en el	

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 11 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración. El Acuerdo Colectivo estará vigente por el tiempo que determinen las partes, y no podrá ser modificado unilateralmente	
<b>VIGENCIA</b>	vigencia de un (1) año, contados a partir del 1º de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019 y/o hasta finalizar la Negociación la siguiente Vigencia.	Suscrito el Acuerdo Colectivo no podrán formularse, recibirse o tramitarse nuevas solicitudes durante la vigencia, por tanto, no será posible celebrar nuevos acuerdos.  (Par. 1, Modificado por el Art. 1 del Decreto 1631 de 2021)	
<b>CONTENIDO DEL ACUERDO COLECTIVO</b>	<b>Acuerdo De octubre de 2019</b>	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.12..</b> El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lugar y fecha.</li> <li>2. Las partes y sus representantes.</li> <li>3. El texto de lo acordado.</li> <li>4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo</li> </ol>	Dentro del acuerdo están los ítems establecidos por la ley , el artículo 64 establece que dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del acuerdo se conformara la comisión negociadora con dos representantes de la administración y dos de las organizaciones sindicales para

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 12 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

		<p>2.2.2.4.6. del presente Decreto.</p> <p>5. El período de vigencia.</p> <p>6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y</p> <p>7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.</p>	<p>realizar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y la presentación de informes cada dos meses ( no se pudo acceder a evidencia del seguimiento)</p>
<b>Actas</b>	Trazabilidad no entregada	<p><b>ARTÍCULO 2.2.2.4.11. Actas.</b></p> <p>Durante el procedimiento de negociación deberá suscribirse las siguientes actas:</p> <p>De instalación, El acta o actas en las que se consignen los acuerdos parciales y su forma de cumplimiento, El acta de finalización</p>	No se pudo verificar
<b>VARIOS</b>	El decreto de adopción no adjunta el acuerdo, acuerdo sin firmas		

**Vigencia 2020:**

CONCEPTO	FECHA	DECRETO 1072	OBSERVACIÓN
<b>PARTES</b>	<b>SINTRAEMDOS, SER, SINTRAENAL</b>	Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por	

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 13 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		entidad o autoridad pública.  (Decreto 160 de 2014, art. 3)	
<b>PRESENTACIÓN DEL PLIEGO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b>	28 de febrero de 2020	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.1</b> <b>0.</b> 1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.	
<b>CONFORMACIÓN GRUPO NEGOCIADOR</b>	Resolución 780 del 03 De marzo De 2020	2. La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los nombres de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación	Información relacionada en el decreto de adopción del acuerdo, aportado posteriormente por la administración no reposa en el expediente de aprobación del acuerdo
<b>DEPOSITO PLIEGO DE ACUERDO MINISTERIO DE TRABAJO</b>	No fue aportado		Bese encuentra en el expediente
<b>INSTALACION NEGOCIACION</b>	Dentro del expediente la primera acta de negociación, instalación es del 21 de julio de 2020	3.La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores	Esta debió iniciar cinco días hábiles después del 03 de marzo que fue la fecha de designación del grupo negociador, es decir 10 de marzo

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 14 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

<b>FINALIZACION NEGOCIACION</b>	<b>19 de septiembre de 2019</b>	La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles	El ultima acta del expediente corresponde al 24 de septiembre de 2020, en el acuerdo de adopción se relaciona del 14 de diciembre de 2020 las fechas no coinciden, (del 21 de julio al 19 de septiembre 42 días hábiles de negociación)
<b>COMPENDIO ACUERDO</b>	16 De Diciembre De 2020		Fecha relacionada en el decreto de adopción, no se encuentra el acta dentro del expediente y no concuerda con la fecha del ultima acta presentada
<b>APROBACION COMPENDIO ACUERDO</b>	18/12/2020	La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles	Fecha relacionada en el decreto de adopción, no se encuentra el acta dentro del expediente y no concuerda con la fecha del ultima acta presentada , si la negociación se extendió hasta esta fecha son 103 días de negociación
<b>DECRETO DE ADOPCION</b>	DECRETO 667 18 de diciembre de 2020	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.1</b> La autoridad pública competente, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la	

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 15 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		<p>suscripción del acta final, y con base en esta, expedirá los actos administrativos a que haya lugar, respetando las competencias constitucionales y legales</p>	
<b>FECHA DEPOSITO MINISTERIO DE TRABAJO</b>		<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.12. PARÁGRAFO 1.</b> Una vez suscrito el Acuerdo Colectivo será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración. El Acuerdo Colectivo estará vigente por el tiempo que determinen las partes, y no podrá ser modificado unilateralmente	<b>No esta en el expediente de la trazabilidad de la aprobación de los acuerdo</b>
<b>VIGENCIA</b>	vigencia de un (1) año, contados a partir del 1º de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020 y/o hasta finalizar la Negociación la siguiente Vigencia.	Suscrito el Acuerdo Colectivo no podrán formularse, recibirse o tramitarse nuevas solicitudes durante la vigencia, por tanto, no será posible celebrar nuevos acuerdos.  (Par. 1, Modificado por el Art. 1 del Decreto 1631 de 2021)	

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 16 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

<b>CONTENIDO DEL ACUERDO COLECTIVO</b>	<b>Acuerdo De octubre de 2020</b>	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.12..</b> El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lugar y fecha.</li> <li>2. Las partes y sus representantes.</li> <li>3. El texto de lo acordado.</li> <li>4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 2.2.2.4.6. del presente Decreto.</li> <li>5. El período de vigencia.</li> <li>6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y</li> <li>7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.</li> </ol>	Dentro del acuerdo están los ítems establecidos por la ley , el artículo 64 establece que dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del acuerdo se conformara la comisión negociadora con dos representantes de la administración y dos de las organizaciones sindicales para realizar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y la presentación de informes cada dos meses Con respecto a las reuniones de la comisión de seguimiento no fueron aportadas las actas de reunión ni los informes presentados a la entidad
<b>Actas</b>	Trazabilidad no entregada	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.11. Actas.</b> Durante el procedimiento de negociación deberá suscribirse las siguientes actas:	Acta de instalación de las mesa de negociación 21 de julio de 2020, ultima acta consignada en el expediente del 19

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 17 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		De instalación, El acta o actas en las que se consignen los acuerdos parciales y su forma de cumplimiento, El acta de finalización	de septiembre de 2020
<b>VARIOS</b>			

### VIGENCIA 2021

<b>CONCEPTO</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO 1072</b>	<b>OBSERVACIÓN</b>
<b>PARTES</b>	<b>SINTRAEMDO S, SER, SINTRAENAL</b>	Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública.  (Decreto 160 de 2014, art. 3)	
<b>PRESENTACIÓN DEL PLIEGO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b>	28 de febrero de 2021	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.1 0.</b> 1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.	
<b>CONFORMACION GRUPO NEGOCIADOR</b>	resolución 234 del 09 de marzo de 2021	2. La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los	Información relacionada en el decreto de adopción del acuerdo, aportado posteriormente por la administración no reposa en el expediente de aprobación del acuerdo

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 18 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		nombres de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación	
<b>DEPOSITO PLIEGO DE ACUERDO MINISTERIO DE TRABAJO</b>	No fue aportado		Bose encuentra en el expediente
<b>INSTALACION NEGOCIACION</b>	Dentro del expediente la primera acta de negociación, instalación es del 15 de marzo de 2021	3.La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores	Esta debió iniciar cinco días hábiles después del 09 de marzo que fue la fecha de designación del grupo negociador,
<b>FINALIZACION NEGOCIACION</b>	18 de agosto de 2021	La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles	El ultima acta del expediente corresponde al 18 de agosto de 2021, en el acuerdo de adopción se, (del 15 de marzo al 18 de agosto 102 días de negociación)
<b>COMPENDIO ACUERDO</b>	27 de agosto		Fecha relacionada en el decreto de adopción, no se encuentra el acta dentro del expediente y no concuerda con la fecha del ultima acta presentada
<b>APROBACION COMPENDIO ACUERDO</b>	01 de septiembre de 2021	La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables,	Fecha relacionada en el decreto de adopción, no se encuentra el acta dentro del

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 19 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

		de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles	expediente y no concurda con la fecha del ultima acta presentada, si la negociación se extendió hasta esta fecha son 112 días de negociación
<b>DECRETO DE ADOPCION</b>	Decreto 245 Del 03 De septiembre De 2021	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.1</b> La autoridad pública competente, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la suscripción del acta final, y con base en esta, expedirá los actos administrativos a que haya lugar, respetando las competencias constitucionales y legales	<b>No cuenta con los anexos</b>
<b>FECHA DEPOSITO MINISTERIO DE TRABAJO</b>		<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.12. PARÁGRAFO 1.</b> Una vez suscrito el Acuerdo Colectivo será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración. El Acuerdo Colectivo estará vigente por el tiempo que determinen las partes, y no podrá ser modificado unilateralmente	No esta en el expediente de la trazabilidad de la aprobación del acuerdo

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 20 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

<b>VIGENCIA</b>	<p>vigencia de un (1) año, contados a partir del acto administrativo que lo adopta el acuerdo colectivo 2021, hasta la expedición de otro acuerdo colectivo con su respectivo acto administrativo de la presente vigencia</p>	<p>Suscrito el Acuerdo Colectivo no podrán formularse, recibirse o tramitarse nuevas solicitudes durante la vigencia, por tanto, no será posible celebrar nuevos acuerdos.</p> <p>(Par. 1, Modificado por el Art. 1 del Decreto 1631 de 2021)</p>	
<b>CONTENIDO DEL ACUERDO COLECTIVO</b>	<p><b>Acuerdo De octubre de 2020</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 2.2.2.4.12..</b> El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lugar y fecha.</li> <li>2. Las partes y sus representantes.</li> <li>3. El texto de lo acordado.</li> <li>4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 2.2.2.4.6. del presente Decreto.</li> <li>5. El período de vigencia.</li> <li>6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y</li> </ol>	<p>Dentro del acuerdo están los ítems establecidos por la ley , el artículo 64 establece que dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del acuerdo se conformara la comisión negociadora con dos representantes de la administración y dos de las organizaciones sindicales para realizar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y la presentación de informes cada dos meses Con respecto a las</p>

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 21 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.	reuniones de la comisión de seguimiento no fueron aportadas las actas de reunión ni los informes presentados a la entidad
<b>Actas</b>	Trazabilidad no entregada	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.11. Actas.</b> Durante el procedimiento de negociación deberá suscribirse las siguientes actas:  De instalación, El acta o actas en las que se consignen los acuerdos parciales y su forma de cumplimiento, El acta de finalización	Acta de instalación de las mesa de negociación 15 de marzo de 2021 ultima acta consignada en el expediente del 18 de agosto de 2021, las actas de la vigencia 2021 no tienen firmas ni listado de asistencia
<b>VARIOS</b>			

### VIGENCIA 2022

<b>CONCEPTO</b>	<b>FECHA</b>	<b>DECRETO 1072</b>	<b>OBSERVACIÓN</b>
<b>PARTES</b>	<b>SINTRAEMDO S, SER, SINTRAENAL</b>	Una sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública.  (Decreto 160 de 2014, art. 3)	

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 22 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

<b>PRESENTACIÓN DEL PLIEGO A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b>	28 de febrero de 2022	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.1</b> 0. 1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.	
<b>CONFORMACION GRUPO NEGOCIADOR</b>	Resolución 308 Del 09 De Marzo De 2022	2. La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los nombres de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación	Información relacionada en el decreto de adopción del acuerdo, aportado posteriormente por la administración no reposa en el expediente de aprobación del acuerdo , EXCEDE EL plazo determinado por la ley
<b>DEPOSITO PLIEGO DE ACUERDO MINISTERIO DE TRABAJO</b>	28 de febrero de 2022		Reposa en el expediente
<b>INSTALACION NEGOCIACION</b>	Dentro del expediente la primera acta de negociación, instalación es del 15 de marzo de 2022	3. La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores	Esta debió iniciar cinco días hábiles después del 09 de marzo que fue la fecha de designación del grupo negociador, cumple
<b>MEDIACIÓN MINISTERIO DE TRABAJO</b>	Ultima acta antes de la mediación 17 agosto de 2024.	Si vencido el término inicial para la negociación y su prórroga no hubiere acuerdo o este solo fuere parcial, las partes dentro de los	Se realiza solicitud el 22 de agosto de 2022, recibe respuesta el 24 y se realiza audiencia de mediación el

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 23 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		<p>dos (2) días hábiles siguientes, podrán convenir en acudir a un mediador designado por ellas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la designación del mediador cuando no haya acuerdo sobre su nombre</p>	<p>31/08/2022, inicio del proceso de mediación</p>
<p><b>Desarrollo de la mediación</b></p>	<p>Del 31 de agosto de 2022 al 05 de octubre de 2022</p>	<p>El mediador, dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a su designación, se reunirá con las partes, escuchará sus puntos de vista y posibles soluciones, y coordinará nueva audiencia para dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en la que el mediador les propondrá en forma escrita, fórmulas justificadas de avenimiento que consulten la equidad, el orden jurídico y el criterio constitucional de la sostenibilidad fiscal.</p> <p>8. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, las partes podrán no acoger o acoger integral o parcialmente las fórmulas de mediación para</p>	<p>La mediación se desarrolla entre el 31 de agosto y el 05 de octubre de 2022, es decir 26 días hábiles</p>

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 24 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

		<p>convenir el acuerdo colectivo.</p> <p>9. Si persistieren diferencias, deberá realizarse audiencia dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, con participación del mediador y de las partes, en la que la fórmula o fórmulas de insistencia por el mediador, orientarán a las partes para ser utilizadas por ellas en la solución y acuerdo colectivo, respetando la competencia constitucional y legal de las entidades y autoridades públicas.</p>	
<b>FINALIZACION NEGOCIACION</b>	Acta del 05 de octubre de 2022	La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles	El ultima acta del expediente corresponde la del 31 de agosto de la mediación del ministerio de trabajo , tiempo inicial de la negociación 117 días , mas 26 de mediación 143
<b>COMPENDIO ACUERDO</b>	10 de octubre de 2022		Fecha relacionada en el decreto de adopción, no se encuentra el acta dentro del expediente y no concuerda con la fecha del ultima acta presentada

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 25 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

<b>APROBACION COMPENDIO ACUERDO</b>	19 de octubre de 2022	La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles	Fecha relacionada en el decreto de adopción, no se encuentra el acta dentro del expediente y no concuerda con la fecha del ultima acta presentada,
<b>DECRETO DE ADOPCION</b>	DECRETO 415 DEL 19/10/2022	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.1</b> La autoridad pública competente, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la suscripción del acta final, y con base en esta, expedirá los actos administrativos a que haya lugar, respetando las competencias constitucionales y legales	<b>No cuenta con los anexos</b>
<b>FECHA DEPOSITO MINISTERIO DE TRABAJO</b>	21 de octubre de 2022	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.12. PARÁGRAFO 1.</b> Una vez suscrito el Acuerdo Colectivo será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración. El Acuerdo Colectivo estará vigente por el tiempo que determinen las partes, y no podrá ser modificado unilateralmente	Se encuentra en el expediente físico

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 26 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

<b>VIGENCIA</b>	<p>vigencia de un (1) año, contados a partir del acto administrativo que lo adopta el acuerdo colectivo 2022, hasta la expedición de otro acuerdo colectivo con su respectivo acto administrativo de la presente vigencia</p>	<p>Suscrito el Acuerdo Colectivo no podrán formularse, recibirse o tramitarse nuevas solicitudes durante la vigencia, por tanto, no será posible celebrar nuevos acuerdos.</p> <p>(Par. 1, Modificado por el Art. 1 del Decreto 1631 de 2021)</p>	
<b>CONTENIDO DEL ACUERDO COLECTIVO</b>	<p><b>Acuerdo De octubre de 2020</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 2.2.2.4.12..</b> El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lugar y fecha.</li> <li>2. Las partes y sus representantes.</li> <li>3. El texto de lo acordado.</li> <li>4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 2.2.2.4.6. del presente Decreto.</li> <li>5. El período de vigencia.</li> <li>6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y</li> </ol>	<p>Dentro del acuerdo están los ítems establecidos por la ley , el artículo 64 establece que dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del acuerdo se conformara la comisión negociadora con dos representantes de la administración y dos de las organizaciones sindicales para realizar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y la presentación de informes cada dos meses Con respecto a las</p>

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 27 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

		7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.	reuniones de la comisión de seguimiento no fueron aportadas las actas de reunión ni los informes presentados a la entidad
<b>Actas</b>	Trazabilidad no entregada	<b>ARTÍCULO 2.2.2.4.11. Actas.</b> Durante el procedimiento de negociación deberá suscribirse las siguientes actas:  De instalación, El acta o actas en las que se consignen los acuerdos parciales y su forma de cumplimiento, El acta de finalización	Acta de instalación de las mesa de negociación 15 de marzo de 2021 ultima acta consignada en el expediente del 18 de agosto de 2021, las actas de la vigencia 2021 no tienen firmas ni listado de asistencia
<b>VARIOS</b>			

### VIGENCIA 2023.

No fue aportado el expediente por parte de la secretaria de asuntos administrativos, por tanto, no se pudo verificar la trazabilidad.

Con el fin de poder desarrollar este objetivo, el grupo auditor realizó en principio la revisión de la aprobación de los acuerdos de las vigencias 2021 y 2022. Para ello, se realizó la verificación de los requisitos que determina el Decreto 1072 de 2015.

Sin embargo, al realizar la revisión, se pudo determinar que los acuerdos fueron adoptados en el último trimestre del año e incluso el de 2020 fue adoptado el 18 de diciembre de 2020. Esto implica que los acuerdos fueran implementados en la vigencia siguiente, 2021, a pesar de que el acuerdo establecía que su aplicación se daría en la vigencia 2020. Por otra parte, esta situación conllevaba a que se

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 28 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

estuviera negociando un nuevo acuerdo mientras el de 2020 se estaba implementando. Lo mismo ocurrió con el acuerdo de la vigencia 2021.

Además de estas irregularidades, se observó que la trazabilidad de la aprobación de los acuerdos estaba incompleta, puesto que no reposaba en los expedientes físicos los depósitos de los pliegos ni de los acuerdos en el Ministerio de Trabajo. Las fechas consignadas en los acuerdos de adopción no coinciden con los documentos aportados. Faltan las actas de compilación del acuerdo y de aprobación de la compilación, y las actas de la vigencia 2021 no están firmadas ni aportan listados de asistencias.

Este cúmulo de irregularidades conllevó a que en mesa de trabajo se discutiera la posibilidad de ampliar la muestra, lo cual quedó consignado en el Acta 122 del 28 de diciembre de 2023. Se comenzó por la vigencia 2019 para determinar si la adopción este año también se presentó en el último trimestre, o si por el contrario la diferencia se presenta a partir de 2020 a raíz de las situaciones originadas por la pandemia del COVID-19. Además, se incluyeron las vigencias 2022 y 2023 para poder determinar a la fecha cuál ha sido el procedimiento de la aprobación de los acuerdos y si se presentan las mismas inconsistencias.

Así las cosas, se realizó en principio una revisión de la trazabilidad de cada año para determinar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1072 de 2015. Con respecto a la vigencia 2019, el expediente no fue aportado por la Secretaría de Asuntos Administrativos. Solo fue aportado el acuerdo y el decreto de adopción, las fechas que se relacionan son las relacionadas en estos documentos, las cuales no pudieron ser contrastadas con las actas ni documentos de aprobación del acuerdo.

Con respecto a la vigencia 2023, la Secretaría de Asuntos Administrativos no entregó la trazabilidad de la aprobación de los acuerdos. Una vez evaluado el procedimiento de negociación y aprobación de los acuerdos en las cinco vigencias, se puede concluir que dentro de las cinco vigencias revisadas en la muestra, se presentaron múltiples irregularidades en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1072 de 2015. así:

**1. Términos y etapas de la negociación ARTÍCULO 2.2.2.4.10.** La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas:

1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.

En las vigencias revisadas el pliego fue presentado a la administración en el primer bimestre como lo establece la ley.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 29 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

- La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los nombres de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación.

Con respecto a este requisito no se advierte en los expedientes la remisión de esta información al ministerio de trabajo

- La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores.

Solo En la vigencia 2021 y 2022 se cumplió con este requisito

VIGENCIA	DESIGNACION GRUPO NEGOCIADOR	INSTALACION MESA DE NEGOCIACION	OBSERVACIONES
2019	De acuerdo a la designación del grupo negociador debió iniciar el 10 de marzo	Según lo consignado en el acuerdo de adopción del acuerdo finalizo el 12 de octubre de 2019	A pesar de no existir trazabilidad en el acuerdo de adopción determinan la finalización de negociaciones el 12 de octubre de 2019
2020	03 de marzo de 2020	21 de julio de 2020	La negociación se inicio 954 días después de la designación del grupo negociador
2021	09 de marzo de 2021	15 de marzo de 2021	Se inicia dentro del termino
2022	09 de marzo de 2022	15 de marzo de 2022	Se inicia dentro del termino
2023			No fue aportada la documentación por parte de la secretaria de asuntos administrativos

- La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 30 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

VIGENCIA	INSTALACION MESA DE NEGOCIACION	FINALIZACIÓN NEGOCIACION	OBSERVACIONES
2019	03 MARZO DE 2019	No fueron aportadas las actas para verificar la instalación	Total tiempo de negociación 168 días hábiles , se calcula desde la fecha en que debió iniciar 11 de marzo hasta el 12 de octubre de 2019 cuando se compilo el acuerdo final
2020	03 de marzo de 2020	21 de julio de 2020	103 días hábiles de negociación
2021	09 de marzo de 2021	15 de marzo de 2021	112 días hábiles de negociación
2022	09 de marzo de 2022	15 de marzo de 2022	117 días hábiles de negociación inicial mas 26 de mediación del ministerio de trabajo 143 hábiles en total
2023			No fue aportada la documentación por parte de la secretaria de asuntos administrativos

5. Si vencido el término inicial para la negociación y su prórroga no hubiere acuerdo o este solo fuere parcial, las partes dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, podrán convenir en acudir a un mediador designado por ellas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la designación del mediador cuando no haya acuerdo sobre su nombre.

6. Cuando no haya acuerdo en el nombre del mediador las partes podrán solicitar la intervención del Ministerio del Trabajo para efectos de actuar como mediador.

7. El mediador, dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a su designación, se reunirá con las partes, escuchará sus puntos de vista y posibles soluciones, y coordinará nueva audiencia para dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en la que el mediador les propondrá en forma escrita, fórmulas justificadas de avenimiento que consulten la equidad, el orden jurídico y el criterio constitucional de la sostenibilidad fiscal.

8. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, las partes podrán no acoger o acoger integral o parcialmente las fórmulas de mediación para convenir el acuerdo colectivo.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 31 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

9. Si persistieren diferencias, deberá realizarse audiencia dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, con participación del mediador y de las partes, en la que la fórmula o fórmulas de insistencia por el mediador, orientarán a las partes para ser utilizadas por ellas en la solución y acuerdo colectivo, respetando la competencia constitucional y legal de las entidades y autoridades públicas.

10. Cumplidos los términos anteriormente señalados para la etapa de la negociación y para adelantar la mediación, se dará cierre a la misma y se levantarán las actas respectivas.

Como se advierte en los cuadros antecedentes en ninguna de las vigencias se cumplió con los términos perentorios que establece el decreto para la negociación, en concepto **243231 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública** aclara *los términos dispuestos para llevar a cabo la negociación colectiva son perentorios, es decir tanto los 20 días hábiles como la prórroga son continuos. Por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica no hay norma que consagre la suspensión unilateral o de común acuerdo de la negociación colectiva.*

De otra parte, el multicitado decreto en su artículo **ARTÍCULO 2.2.2.4.9. Reglas de la negociación.** establece Las partes adelantarán la negociación bajo las siguientes reglas:

**1. Iniciar y adelantar la negociación en los términos del presente capítulo.**

Lo cual reafirma que la negociación de los acuerdos colectivos regulados por este decreto reglamentario, se deberán adelantar con estricto cumplimiento de lo allí dispuesto.

**2. Actas. ARTÍCULO 2.2.2.4.11.** Durante el procedimiento de negociación deberá suscribirse las siguientes actas:

. El acta de instalación e iniciación de la negociación, en la que conste: Las partes, los nombres de las respectivas comisiones negociadoras y sus asesores, la fecha de inicio y de terminación de la etapa de arreglo directo, el sitio, los días en que se adelantará la negociación, y el horario de negociación.

2. El acta o actas en las que se consignen los acuerdos parciales y su forma de cumplimiento.

3. El acta de finalización de la primera etapa, sin prórroga o con prórroga, en la que se deben precisar los puntos del pliego sindical en los que hubo acuerdo y en los que no hay acuerdo, con una exposición sintética y precisa de los fundamentos de cada una de las partes.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 32 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

4. Las actas en las que se acuerda acudir a la mediación y de designación del mediador, o de acudir al Ministerio del Trabajo.

5 Una vez verificados los expedientes físicos de 2020, 2021 y 2022, dado que los de las vigencias 2019 y 2023 no fueron aportados, se pudo determinar que las tres vigencias aportan las actas de instalación de las mesas de negociación. Las últimas actas consignadas en los expedientes no concuerdan con las fechas relacionadas en los decretos de adopción de los acuerdos de cada vigencia, puesto que no aparecen en los expedientes las actas de compilación de los acuerdos y la de aprobación de la compilación. Además, las actas de la vigencia 2021 no tienen firmas ni listados de asistencia. En la vigencia 2022, reposan las actas que dan cuenta de la mediación del Ministerio de Trabajo. El acta o actas de la audiencia o audiencias de mediación.

**3.Acuerdo colectivo. ARTÍCULO 2.2.2.4.12** El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente:

1. Lugar y fecha.
2. Las partes y sus representantes.
3. El texto de lo acordado.
4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 2.2.2.4.6. del presente Decreto.
5. El período de vigencia.
6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y
7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.

Revisados los acuerdos de las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022, dado que el de la vigencia 2023 no fue aportado, se pudo determinar que los acuerdos cumplen con los ítems relacionados por la ley. Sin embargo, dado que los mismos son adoptados en el último bimestre del año, la vigencia no corresponde a lo negociado, especialmente en las vigencias 2019 y 2020, las cuales determinan del primero de enero al 31 de diciembre de la respectiva vigencia, criterio que no se cumple puesto que la implementación se da a partir de la adopción del acuerdo, las cuales se dan en octubre y diciembre respectivamente. Los mismos se implementaron en la vigencia siguiente. Los de la vigencia 2021 y 2022 establecen que se implementarán a partir de su adopción y hasta la aprobación de un nuevo acuerdo. Teniendo en cuenta que el decreto 1072 establece que no habrá negociación mientras se esté

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 33 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

implementando un acuerdo, esta cláusula no cumple con el criterio normativo, siendo a todas luces irregular.

Por otro lado, con respecto al requisito 6: La forma, medios y tiempos para su implementación, todo lo manifestado anteriormente dificulta la claridad en la forma, modo y tiempos de implementación, dado que la entrega de beneficios no se da sobre una vigencia completa. Por ejemplo, el acuerdo de la vigencia 2021 empezó a regir a partir del 1 de septiembre de 2021 hasta el 19 de octubre de 2022, cuando se adopta el nuevo acuerdo, lo que representa que dos vigencias se pagan beneficios con valor diferente.

De otra parte, con respecto a la integración del comité de seguimiento, si bien es cierto que está determinada su conformación y funcionamiento en los acuerdos, solo en la vigencia 2022 entregan un informe consolidado, mas no las actas de reunión de cada vigencia, ni los informes bimestrales que se debían presentar.

**PARÁGRAFO 1.** Una vez suscrito el Acuerdo Colectivo será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración. El Acuerdo Colectivo estará vigente por el tiempo que determinen las partes, y no podrá ser modificado unilateralmente

Dentro de la documentación aportada por la secretaria de asuntos Administrativos en las vigencias 2020 y 2021 no se encuentra documento que de cuenta ni del deposito de los pliegos, ni del deposito de los acuerdos en el ministerio de trabajo. de la vigencia 2022 están en el expediente los dos soportes, de las vigencias 2019 y 2023 no fueron aportados los expedientes de la trazabilidad de la aprobación del acuerdo.

**PARAGRAFO 1: Suscrito el Acuerdo Colectivo no podrán formularse, recibirse o tramitarse nuevas solicitudes durante la vigencia, por tanto, no será posible celebrar nuevos acuerdos.**

Como se mencionó anteriormente, en las cinco vigencias, durante la implementación del acuerdo, se adelantaron mesas de negociación de nuevos acuerdos. Esto, además de contravenir la norma, dificulta la transparencia en la entrega de beneficios por las razones antes desarrolladas, como por ejemplo la entrega de beneficios producto de dos acuerdos diferentes en una misma vigencia. Sobre este particular, además de lo establecido en el decreto 1072 de 2015, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en concepto Radicado No.: 20216000243231 de 2021, desarrolló.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 34 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

(...)

En los términos de la norma transcrita, el acuerdo colectivo contendrá entre otros aspectos; el período de vigencia; y una vez firmado por las partes será depositado en el Ministerio de trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración y no se podrán formular nuevas solicitudes durante la vigencia del mismo.

Es decir, que los acuerdos sindicales están sujetos a la vigencia que debe estar **determinada en el mismo**, dentro de la cual se debe dar cumplimiento a lo acordado en la negociación.....

De otra parte, la norma para garantizar el cumplimiento de la vigencia determino en el **PARÁGRAFO 3**. Si al vencimiento del plazo de vigencia del Acuerdo Colectivo hay acuerdos por cumplir, estos deberán cumplirse de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley."

Así las cosas, la norma garantiza el cumplimiento total de los acuerdos, para lo cual precisamente contempla la conformación del comité de seguimiento. Continuando con el concepto emitido por la Función Pública a este respecto, se conceptualiza:"

....Por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica, los acuerdos suscritos entre la Administración y los representantes de las organizaciones sindicales de los empleados públicos deberán ser cumplidos en los precisos términos en que fueron firmados, para tal efecto, se debió conformar un comité de seguimiento, que deberá rendir un informe de los avances de su implementación.

Finalmente, es importante destacar que, como quiera los acuerdos sindicales están sujetos a una vigencia determinada en el mismo, dentro de la cual se debe dar cumplimiento a lo acordado en la negociación....

Todo lo anterior se refiere a los acuerdos colectivos de los funcionarios públicos de la Arcadia de Dosquebradas. Ahora, con respecto a la convención colectiva de trabajadores oficiales adoptada en 2018 con una vigencia de cinco años, es importante hacer referencia a los requisitos de la convención.

Con el objetivo de verificar el proceso de negociación y aprobación de la convención colectiva de trabajadores oficiales 2008-2012, se solicitó a la Secretaría de Asuntos Administrativos el expediente correspondiente, incluyendo todas las actuaciones que se hubiesen presentado desde la aprobación del mismo hasta la fecha, como actas extra convencionales, denuncias, modificaciones de la convención, etc. Sin embargo, por parte de la entidad solo fue aportada una copia escaneada de la convención y dos actas extra convencionales, las cuales no tienen soporte de solicitud de revisión o denuncia. Por este motivo, no se puede determinar cuál ha sido el desarrollo en el tiempo de esta convención. No se aportó evidencia del

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 35 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

proceso de aprobación ni del depósito del acuerdo y las actas ante el Ministerio de Trabajo, a este particular el código sustantivo de trabajo establece :

*ARTICULO 468. CONTENIDO. Además de las estipulaciones que las partes acuerden en relación con las condiciones generales de trabajo, en la convención colectiva se indicarán la empresa o establecimiento, industria y oficios que comprenda, el lugar o lugares donde ha de regir la fecha en que entrará en vigor, el plazo de duración y las causas y modalidades de su prórroga, su desahucio o denuncia y la responsabilidad que su incumplimiento entrañe.*

La convención colectiva debe ser lo suficientemente clara y precisa para que su aplicación no represente dificultades.

La convención colectiva necesariamente debe hacerse por escrito siguiendo las reglas señaladas en el artículo 469 del código sustantivo del trabajo:

**«La convención colectiva debe celebrarse por escrito y se extenderá en tantos ejemplares cuantas sean las partes y uno más, que se depositará necesariamente en el Departamento Nacional de Trabajo, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al de su firma. Sin el cumplimiento de todos estos requisitos la convención no produce ningún efecto.»**

**En Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sentencia SL-9672018 (55619), Abr. 4/18 la corte señalo :**

(...)

*“una convención colectiva requiere para su validez y eficacia de una prueba solemne (ad solemnízate), que corresponde a aquella en la cual la ley exige una forma instrumental determinada...*

*En tal sentido, tratándose de la norma convencional, se exige la entrega de un ejemplar auténtico del acuerdo suscrito entre las partes ante el Ministerio de la Protección Social, con fines de publicidad, autenticidad y eficacia.*

(...)



 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 37 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

14. Verificar el seguimiento al pago de beneficios de organizaciones sindicales del Municipio de Dosquebradas a efectos de determinar la procedencia de los recursos y la destinación del beneficio.

Una vez realizada la verificación tanto del procedimiento de negociación y aprobación de los acuerdos, como del pago de los beneficios acordados tanto por convención como por acuerdo, se evidenciaron incumplimientos normativos por el tipo de beneficio acordado. Esto se debe a que el auxilio funerario y el auxilio para lentes no pueden ser parte de la negociación colectiva, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1072 de 2015 y demás normas concordantes.

**En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República.**

El Consejo de Estado en Sentencia del 7 de octubre de 2010 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, en los siguientes términos:

*(...) “a los empleados públicos de las entidades territoriales, incluyendo a los de las universidades públicas, no les asiste derechos adquiridos sobre las prestaciones sociales que por fuera de lo previsto en la Constitución y en la ley les fueron concedidas a través de acuerdos o cualquier acto administrativo que no haya sido expedido por el Gobierno Nacional, debido a la falta de competencia de los órganos que los proferieron y, por tanto, dichos derechos no se consideran adquiridos con justo título ni conforme a las normas superiores, por lo que tales entidades pueden invocar válidamente la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución Política para no seguir reconociendo y pagando prestaciones sociales que no sean las estrictamente legales.”*

Se encontraron inconsistencias muy representativas entre las bases de datos suministradas por la Secretaría de Asuntos Administrativos y la Secretaría de Hacienda. Hasta 2022, solo existían dos rubros para tal fin: el de trabajadores oficiales y el de empleados públicos, es decir, no estaban desagregados por beneficios. Esto implica que, al no existir una base de datos clara en ninguna de las secretarías a cargo de este particular, hay falta de claridad en la entrega de los beneficios.

Además, al verificar las resoluciones de reconocimiento de los beneficios a los funcionarios públicos, se advierten múltiples deficiencias en la validación de los pagos. Por ejemplo, los pagos de viáticos no cuentan con ningún soporte, y en el

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 38 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

caso del pago de auxilio por calamidad y auxilio de lentes, hay varias resoluciones con soportes incompletos o nulos.

También se evidencia el reconocimiento de múltiples beneficios a un grupo reducido de trabajadores. Sin embargo, no se pudieron revisar todos los soportes dado que las resoluciones solicitadas no fueron suministradas en su totalidad. Estas inconsistencias..."

pueden ser aún mayores teniendo en cuenta que la información suministrada por la administración municipal es incompleta y ambigua.

RESOLUCION	FECHA	FUNCIONARIO	CONCEPTO	VALOR	OBSERVACION
42	21/01/2019	ROSEMBERG LAM SERNA	VIATICOS	\$2.682.220	RIOACHA DEL 24 DE ENERO AL 02 DE FEBRERO
401	23/03/2019	ROSEMBERG LAM SERNA	AUX_VISUAL	\$1.200.000	Sin soportes
1486	10/06/2019	ROSEMBERG LAM S	VIATICOS	\$2.355.776	Sin soportes , en la misma fecha hay otra resolucion por viaticos por 1191110 para viajar del 13 de junio al 17 de junio ,Barranquilla del 18 al 25 de junio
402	26/03/2019	ROSEMBERG LAM S	VIATICOS	\$3.108.664	Sin soportes, maicao y soledad del 01 al 12 de abril
1911	43658	ROSEMBERG LAM S	VIATICOS	\$1.091.110	Riosucio caldas del 15 al 19 de julio,sin soportes
679	43889	ROSEMBERG LAM S	VIATICOS	\$3.730.625	Barranquilla cartagena del 02 al 18 de marzo, sin soportes
1878	44088	ROSEMBERG LAM S	VIATICOS	\$1.126.875	rio sucio cañas del 16 al 20 de septiembre viaticos pagados dos veces presuntamente
1915	44097	ROSEMBERG LAM S	VIATICOS	\$1.176.975	RIO SUCIO DEL 16 AL 20 SIN SOPORTES
1974	7/10/2020	ROSEMBERG LAM S	VIATICOS	\$3.630.625	Barranquilla del 08 al 22 de octubre , sin soportes
3	01/20/2021	ROSEMBERG LAM S	viaticos	\$3.644.000	
	02/26/2021	ROSEMBERG LAM S	ayuda	\$423.164	
230	3/11/2021	ROSEMBERG LAM S	obligacion convencional	\$1.481.074	
447	5/04/2021	ROSEMBERG LAM S	viaticos	\$1.375.283	
611	6/10/2021	ROSEMBERG LAM S	ovlugacion convencional	\$1.561.715	
	07/23/2021	ROSEMBERG LAM S	ayuda	\$211.528	
656	05/26/2022	ROSEMBERG LAM S	aux calamidad	\$6.051.982	
				\$34.851.616	

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 40 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

RESOLUCION N	FECHA	FUNCIONARIO	CONCEPTO	VALOR	OBSERVACION
2479	23/08/2019	William Garcia Franco	viaticos	\$3.057.664	No hace parte de la base de daros , ganzalez,no presentan soportes, viaticos por 12 dias, no establecen en que se gatare el dinero
402	26/03/2019	William Garcia Franco	VIATICOS	\$3.108.664	Sin soportes, maicao y soledad del 01 al 12 de abril
42	21/01/2019	William Garcia Franco	VIATICOS	\$2.682.220	RIOACHA DEL 24 DE ENERO AL 02 DE FEBRERO
1170	15/05/2019	William Garcia Franco	Aux Visual	\$1.350.000	No hace parte de la muestra, sin soportes
1486	10/06/2019	William Garcia Franco	VIATICOS	\$2.355.776	Sin soportes , 1191110,Barranquilla del 18 al 25 de junio
3102	10/12/2020	WILLIAM GARCIA	VIATICOS	\$1.467.625	Chinchina del 13 al 19 de noviembre
986	16/03/2020	WILLIAM GARCIA	aux visual	\$1.350.000	sin soportes
891	18/08/2021	William Garcia Franco	Viaticos	\$1.541.120	Medellin del 22 al 28 de agosto, no hace parte de la muestra
891	18/08/2021	William Garcia Franco	Viaticos	\$1.541.120	Medellin del 22 al 28 de agosto, no hace parte de la muestra
				\$18.454.189	

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 41 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

RESOLUCION	FECHA	FUNCIONARIO	CONCEPTO	VALOR	OBSERVACION
2173	47330	SON DE JESUS MUÑOZ	VIATICOS	\$3.008.664	Sin soportes viaticos a soledad atlantico por 12 días
42	43486	SON DE JESUS MUÑOZ	VIATICOS	\$2.682.220	RIOACHA DEL 24 DE ENERO AL 02 DE FEBRERO
402	26/03/2019	NELSON DE JESUS MUÑOZ	VIATICOS	\$3.108.664	Sin soportes, maicao y soledad del 01 al 12 de abril
1486	10/06/2019	NELSON DE JESUS MUÑOZ	VIATICOS	\$2.355.776	Sin soportes , Barranquilla del 18 al 25 de junio
679	28/02/2020	NELSON DE JESUS MUÑOZ	VIATICOS	\$3.730.625	Barranquilla cartagena etc del 02 de marzo al 18 de marzo, sin soportes
1589	24/06/2020	NELSON DE JESUS MUÑOZ	AUX_VISUAL	\$1.350.000	presenta orden medica y cotizaciones
3099	10/12/2020	NELSON DE JESUS MUÑOZ	VIATICOS	\$1.467.625	No hace parte de las solicitadas en la muestra Chinchina del 13 al 19 de diciembre
1107	11/08/2022	NELSON DE JESUS MUÑOZ	AUX FUNERARIO	\$1.351.982	Aporta soportes
				\$19.055.556	

## 2. HECHOS RELEVANTES.

El Convenio 151 de la OIT, según se ha dicho, consagra de manera general los derechos de sindicalización y de negociación colectiva de los empleados públicos. Esta ley fue objeto de revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-377 de 1998, la cual declaró exequible tanto el mencionado Convenio como su ley aprobatoria. Con el propósito de reglamentar la Ley 411 de 1997, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 160 del 5 de febrero de 2014, el cual fue incorporado al Decreto 1072 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo», en el capítulo referente a los sindicatos de empleados públicos que comprende los artículos 2.2.2.4.1 a 2.2.2.4.15, los cuales regulan en la actualidad, las negociaciones colectivas entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos. La potestad de establecer reglas de procedimiento para la negociación colectiva de los empleados públicos ha sido avalada por el Consejo de Estado,

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 42 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

Sección Segunda, subsección B, al señalar que respecto de *los empleados públicos el derecho de negociación colectiva se materializa a través de los procedimientos, condiciones y límites establecidos en la Constitución Política (artículos 39, 55, 150 numeral 19 literal e.), Convenios 151 y 154 de la OIT y Decreto 160 de 2014 17 . En términos generales, los artículos 2.2.2.4.1 a 2.2.2.4.15 del Decreto 1072 de 2015 regulan las siguientes materias: i) **Ámbito de aplicación:** el artículo 2.2.2.4.1. establece que las disposiciones del capítulo serán aplicables a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, con algunas excepciones: Artículo 2.2.2.4.1. Campo de aplicación. El presente capítulo se aplicará a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, con excepción de: 1. Los empleados públicos que desempeñen empleos de alto nivel político, jerárquico o directivo, cuyas funciones comporten atribuciones de gobierno, representación, autoridad o de conducción institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas públicas; 2. Los trabajadores oficiales; 3. Los servidores de elección popular o los directivos elegidos por el Congreso o corporaciones territoriales, y, 4. El personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. (Decreto 160 de 2014, art. 2).....*

El derecho a la negociación colectiva es proclamado con el propósito de promover el diálogo, la deliberación y la concertación en el entorno laboral. El Constituyente quiso que este fuera el medio para que, sobre la base de las obligaciones mínimas establecidas en la Constitución y la ley, se determinaran las condiciones del trabajo. De este modo, se procura corregir las desigualdades propias del vínculo laboral, en que una de las partes ofrece su trabajo subordinado, a cambio de una remuneración económica. De tal suerte, el derecho a la negociación es un corolario del principio de justicia, que trata de crear entornos de comunicación y deliberación, que sirvan para la solución de los conflictos que surgen en este tipo de relaciones. El derecho en comento guarda una relación innegable con el derecho a la asociación sindical. Una actividad esencial de las organizaciones sindicales consiste, precisamente, en la posibilidad de entablar procesos de negociación con los empleadores, con el fin de discutir y determinar las condiciones de trabajo y de remuneración salarial. En todo caso, según fue señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-741 de 2013,

Respecto de los límites que impone el ordenamiento jurídico, es ampliamente aceptado que ningún derecho es absoluto. La jurisprudencia ha sostenido, de manera reiterada, que ningún derecho otorga a sus titulares facultades omnímodas o autorizaciones incondicionales, que toleren el abuso del derecho. Por el contrario, en la medida en que el ejercicio de los derechos debe hacerse compatible con las libertades ajenas, es preciso que el goce de los derechos ocurra dentro de los contornos que establecen los principios de la razonabilidad y la proporcionalidad. [...] Este principio, según se ha dicho, no encuentra excepciones en la legislación o

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 43 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

en la jurisprudencia. De ahí que también haya sido empleado, especialmente por la Corte Constitucional, para establecer los límites del derecho a la negociación colectiva. De manera general, en la Sentencia C-617 de 2008, el tribunal manifestó que *el proceder de las organizaciones sindicales debe observar los límites connaturales de los derechos que el ordenamiento les reconoce [...]. En el caso bajo estudio, es necesario señalar que la propia Constitución advierte, en el artículo 55, que el derecho a la negociación colectiva se reconoce «con las excepciones que señale la ley».* De este modo, queda establecido que el ordenamiento jurídico puede instaurar, de manera legítima, restricciones y salvedades que hagan conducente su ejercicio. Esta consideración fue planteada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003, en la que manifestó que nada se opone a que «la ley fije un marco general en el que se desenvuelva la negociación colectiva». Ello en modo alguno implica que el Legislador pueda imponer restricciones desproporcionadas o límites que desnaturalicen el derecho. La regulación que se apruebe en la materia ha de garantizar, forzosamente, el núcleo esencial de este derecho. Sin embargo, esta obligación en modo alguno conduce a aceptar la infundada tesis del carácter absoluto e incondicional de los derechos.

Con respecto al procedimiento de negociación debe realizarse bajo los principios de economía y eficiencia, en los menores términos o plazos posibles. Es importante resaltar que la norma establece plazos a las diferentes etapas de la negociación con la finalidad evidente de que sea real y efectivo el ejercicio de este derecho. Si bien la norma no establece en forma expresa los plazos para definir la ausencia de acuerdo por las organizaciones sindicales para concurrir a la mesa de negociación, a que se refiere el artículo 2.2.2.4.8 del Decreto 1072 de 2015, los mismos objetivos y finalidades reseñados por la jurisprudencia constitucional y por los convenios de la OIT, permiten inferir que la interpretación del procedimiento debe realizarse bajo los principios de economía y eficiencia, es decir, en los menores términos o plazos posibles, con el fin de no hacer nugatorio el derecho a la negociación colectiva.

Es por ello que en el desarrollo de este proceso auditor, además de verificar el tipo de beneficios y la forma en que estos fueron entregados a los miembros de las organizaciones sindicales, se realizó la evaluación del procedimiento adelantado, verificando el cumplimiento de las etapas establecidas tanto en el decreto 1072 de 2015 como en el código sustantivo de trabajo, en lo referente a acuerdos sindicales y convención colectiva respectivamente, con el fin de establecer la legalidad no solo de los acuerdos y la convención, sino también de los beneficios acordados.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 44 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

### 3. OBSERVACIONES

#### **OBSERVACION 1. ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR DEFICIENCIAS EN LA PLANEACION DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACION CON LAS ORGANIZACIONES SINDICALES.**

El Decreto 1072 de 2015, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*", determinó las reglas que se deberían adelantar para la discusión y aprobación de los acuerdos sindicales entre el empleador y los servidores públicos.

Al hacer la evaluación del cumplimiento del procedimiento establecido en la norma, se advierten por esta célula fiscal una serie de irregularidades, no solo **en todas las etapas del proceso de negociación y aprobación de los acuerdos, sino además, en el cumplimiento de requisitos que garantizan la solemnidad de los mismos y, en consecuencia, su legalidad.**

Menester resulta recordar que el imperativo legal para las anteriores premisas, la constituye el Código Sustantivo del Trabajo, norma que determina los criterios para la negociación y aprobación de la convención colectiva con trabajadores oficiales.

Pertinente es afirmar que en el desarrollo del proceso auditor se pudieron evidenciar múltiples irregularidades en la negociación y aprobación, tanto de los acuerdos sindicales como de la convención colectiva; deficiencias estas que conducen de manera clara a reprochar aspectos de legalidad y de validez de los actos accesorios que se derivan de aquellos que son su génesis, como consecuencia de falencias en la planeación, que bien podrían atribuirse a la falta de procedimientos reglados por parte de la administración municipal.

Teniendo en cuenta que las negociaciones de índole laboral tienen como resultado la entrega de beneficios económicos, los cuales deben ser debidamente planeados y ejecutados, no es aceptable que las precitadas concertaciones se adelanten sin la verificación del cumplimiento de los procedimientos establecidos por imperio de la ley. Es también inminente recordar que constituye una obligación de la administración municipal, al destinar recursos económicos, como en este caso representativos; tener claridad y soporte al menos sumario su entrega, sin perjuicio de ser también exigencia, el garantizar su sujeción al procedimiento que establece la normatividad aplicable.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 45 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

Para este organismo de control fiscal resulta necesario e imperativo señalar de manera inequívoca y clara, algunos aspectos que, en nuestro sentir respetuoso de contrarios, evidencian las irregularidades enunciadas y para ello se hará precisión en los siguientes:

**En primer lugar, respecto a Términos y etapas de la negociación: prescribe el ARTÍCULO 2.2.2.4.10:**

La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas:

***(...)4. La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles. (...)***

Evaluada la documentación presentada por la Secretaría de Asuntos Administrativos, que preciso sea advertirlo desde ahora; fue demorada, desorganizada, tardía, **e incluso toda una vigencia fiscal, no fue aportada a este organismo de Vigilancia y control, a pesar de los diferentes requerimientos y advertencias realizadas por esta Contraloría.** En ese orden, es necesario acotar que **ninguno de los acuerdos cumplió con los términos establecidos en la norma**, misma que prescribe 40 días hábiles en total para realizar la negociación. Durante este tiempo cita la disposición legal, si no se había logrado el acuerdo, se debía acudir a la mediación por parte del Ministerio de Trabajo.

**A continuación, se presenta el cuadro con los tiempos de negociación de cada una de las vigencias:**

VIGENCIA	INSTALACION DE LA NEGOCIACION	FINALIZACION DE LA NEGOCIACION	OBSERVACIONES
2019	03 MARZO DE 2019	No fueron aportadas las actas para verificar la instalación	Total tiempo de negociación 168 días hábiles , se calcula desde la fecha en que debió iniciar 11 de marzo hasta el 12 de octubre de 2019 cuando se cumplió el acuerdo final

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 46 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

2020	03 de marzo de 2020	21 de julio de 2020	103 días hábiles de negociación
2021	09 de marzo de 2021	15 de marzo de 2021	112 días hábiles de negociación
2022	09 de marzo de 2022	15 de marzo de 2022	117 días hábiles de negociación inicial mas 26 de mediación del ministerio de trabajo 143 hábiles en total
2023			No fue aportada la documentación por parte de la secretaria de asuntos administrativos

Como se observa en el cuadro, **las negociaciones de las vigencias 2019 a 2022 superaron todos los 100 días de negociación.** La mediación solo se evidenció en la vigencia 2022, donde después de 117 días hábiles de negociación se acudió a la mediación del Ministerio de Trabajo, lo que contraviene lo determinado en la ley.

El derecho constitucional a la negociación colectiva debe ser garantizado, especialmente cuando está vinculado con derechos fundamentales como la asociación sindical. Sin embargo, como todo derecho, encuentra límites para su debido ejercicio. Respecto a este particular, la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003 manifestó

*“nada se opone a que «la ley fije un marco general en el que se desenvuelva la negociación colectiva». Ello en modo alguno implica que el Legislador pueda imponer restricciones desproporcionadas o límites que desnaturalicen el derecho. La regulación que se apruebe en la materia ha de garantizar, forzosamente, el núcleo esencial de este derecho. Sin embargo, esta obligación en modo alguno conduce a aceptar la infundada tesis del carácter absoluto e incondicional de los derechos, .*

De otra parte, el **ARTÍCULO 2.2.2.4.12. Acuerdo colectivo.** El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente:

1. Lugar y fecha.
2. Las partes y sus representantes.
3. El texto de lo acordado.
4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 2.2.2.4.6. del presente Decreto.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 47 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

5. El período de vigencia.
6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y
7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.

**PARÁGRAFO 1.** *Una vez suscrito el Acuerdo Colectivo será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración. El Acuerdo Colectivo estará vigente por el tiempo que determinen las partes, y no podrá ser modificado unilateralmente.*

**...”Suscrito el Acuerdo Colectivo no podrán formularse, recibirse o tramitarse nuevas solicitudes durante la vigencia, por tanto, no será posible celebrar nuevos acuerdos.”**

Al evaluar los documentos que formaban parte de los expedientes que registraban la trazabilidad de la negociación y aprobación de los acuerdos, se observó que carecían de varios de los soportes que debían ser presentados al Ministerio de Trabajo dentro del procedimiento. Estos soportes incluyen: la comunicación al Ministerio de Trabajo sobre la conformación del grupo negociador y la fecha de instalación de la mesa, el depósito del pliego de negociación ante el Ministerio de Trabajo, y el depósito del acuerdo ante el Ministerio de Trabajo. Preciso es aseverar por este órgano de control, que solo se evidenciaron los dos últimos en la aprobación del acuerdo de la vigencia 2022.

Igualmente, al verificar los requisitos como la vigencia en los acuerdos de 2019 y 2020, se encontró que se establecía que la misma sería del 01 al 31 de diciembre de esa vigencia. Sin embargo, estos acuerdos se adoptaron en el último trimestre del año, implementándolos en la vigencia siguiente. Por otra parte, la norma establece claramente...”Suscrito el Acuerdo Colectivo no podrán formularse, recibirse o tramitarse nuevas solicitudes durante la vigencia, por tanto, no será posible celebrar nuevos acuerdos”. (Interlineado fuera de texto). sin embargo, en todas las vigencias durante la implementación de los acuerdos, se presentaron y negociaron nuevos acuerdos

Otra irregularidad que se advierte es la referente a las actas soporte de la aprobación de los acuerdos, misma que está establecida en el **ARTÍCULO 2.2.2.4.11. Actas:** *... Durante el procedimiento de negociación deberán suscribirse las siguientes actas*

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 48 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

- Acta de instalación
- Acta donde consten los acuerdos
- Acta de finalización
- Acta que solicita la mediación
- Acta o actas de a audiencia de mediación

Así pues revisados los expedientes presentados por la secretaria de asuntos administrativos , se advierte la existencia de las actas de instalación de las mesa de negociación en debida forma, las ultimas actas o actas finales no coinciden con lo relacionado en los decretos de adopción, puesto que en estos se relaciona la fecha de compilación del acuerdo y la fecha de aprobación de la compilación de los acuerdos, los cuales adolecen en el expediente , solo en la vigencia 2022 se presento mediación por parte del ministerio de trabajo, actas que reposan en el expediente, se evidencia que las actas de la vigencia 2021 no están firmadas y no adjuntan listado de asistencia.

## **CONVENCION COLECTIVA 2008-2012**

Con el objetivo de verificar el proceso de negociación y aprobación de la convención colectiva de trabajadores oficiales 2008-2012, se solicitó a la Secretaría de Asuntos Administrativos el expediente correspondiente, incluyendo todas las actuaciones que se hubiesen presentado desde la aprobación del mismo hasta la fecha. Se solicitó, específicamente, actas extra convencionales, denuncias, modificaciones de la convención, entre otros documentos pertinentes. Sin embargo, por parte de la entidad, solo se aportó una copia escaneada de la convención y dos actas extra convencionales, las cuales no tienen soporte de solicitud de revisión o denuncia. Esto impide determinar el desarrollo en el tiempo de esta convención. No se aportó evidencia del proceso de aprobación, ni tampoco el depósito del acuerdo y las actas ante el Ministerio de Trabajo

El código sustantivo de trabajo establece los requisitos para su aprobación :

*ARTICULO 468. CONTENIDO. Además de las estipulaciones que las partes acuerden en relación con las condiciones generales de trabajo, en la convención colectiva se indicarán la empresa o establecimiento, industria y oficios que comprenda, el lugar o lugares donde ha de regir la fecha en que entrará en vigor, el plazo de duración y las causas y modalidades de su prórroga, su desahucio o denuncia y la responsabilidad que su incumplimiento entrañe.*

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 49 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

La convención colectiva debe ser lo suficientemente clara y precisa para que su aplicación no represente dificultades.

### **Duración de la convención colectiva.**

*“La duración de la convención colectiva es la que se acuerde en dicha convención, y en caso que no se acordara, se presume que tiene una duración de 6 meses”* según el artículo 477 del código sustantivo del trabajo. Sin el registro en el ministerio del trabajo la convención colectiva es inoponible a las partes.

### **CRITERIO:**

El Consejo de Estado sala de consulta civil en radicado Número único: 11001-03-06-000-2021-00050-00 de 2021 expuso

*Es importante resaltar que la norma establece plazos a las diferentes etapas de la negociación con la finalidad evidente de que sea real y efectivo el ejercicio de este derecho. Si bien la norma no establece en forma expresa los plazos para definir la ausencia de acuerdo por las organizaciones sindicales para concurrir a la mesa de negociación, a que se refiere el artículo 2.2.2.4.8 del Decreto 1072 de 2015, los mismos objetivos y finalidades reseñados por la jurisprudencia constitucional y por los convenios de la OIT, permiten inferir que la interpretación del procedimiento debe realizarse bajo los principios de economía y eficiencia, es decir, en los menores términos o plazos posibles, con el fin de no hacer nugatorio el derecho a la negociación colectiva.*

*a Sentencia C-617 de 2008, el tribunal manifestó que el proceder de las organizaciones sindicales debe observar los límites connaturales de los derechos que el ordenamiento les reconoce: Tanto del Convenio 87 de la OIT, como del artículo 39 de la Constitución se desprende que el funcionamiento de las organizaciones sindicales ha de ajustarse a la legalidad y, en consecuencia, por vía legislativa pueden imponerse restricciones a los derechos, en cuanto ellas sean necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a la finalidad que se persiga, para garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicas, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa*

(...)

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 50 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

*“es necesario señalar que la propia Constitución advierte, en el artículo 55, que el derecho a la negociación colectiva se reconoce «con las excepciones que señale la ley». De este modo, queda establecido que el ordenamiento jurídico puede instaurar, de manera legítima, restricciones y salvedades que hagan conducente su ejercicio”*

**CONVENCIÓN COLECTIVA:**

Corte Constitucional, sentencia C-009 de 1994, M.P., Antonio Barrera Carbonell, CONVENCIÓN COLECTIVA DEL TRABAJO- Definición / ELEMENTOS DE LA ESENCIA- Normativo y obligacional / SOLEMNIDAD

*“La convención colectiva como acuerdo vinculante que es sobre las condiciones laborales entre empleador y empleados, dos elementos esenciales. Un elemento normativo y otro obligacional. El primero corresponde al conjunto de disposiciones sobre estipulaciones convencionales que se incorporan a los contratos laborales y que contienen todas aquellas obligaciones de los empleadores y los correlativos derechos de los trabajadores que se han pactado y que tienen vocación de permanencia. Es el propio conjunto de normas de derecho objetivo que harán parte del contrato de trabajo. Por su parte, el elemento obligacional lo constituyen las cláusulas o disposiciones que permitirán garantizar la efectividad de la convención, es decir, la forma de solucionar los conflictos surgidos en su aplicación. Ahora bien, otras de las características de la convención colectiva, conforme con el artículo 469 del Código Sustantivo del Trabajo, , es su solemnidad, es decir, está sometido a ciertas formalidades que, de no cumplirse, harían un pacto ineficaz. Estas formalidades consisten en que debe constar por escrito y una copia del documento sea depositada en el Ministerio de Trabajo dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su firma. De acuerdo con lo anterior, la Sala puede definir que la convención colectiva es un acto jurídico plurilateral, solemne, de orden público, protegido por la Constitución Política y el ordenamiento legal, fuente de derecho, vinculante en derechos y obligaciones en los contratos de trabajo y relaciones laborales de quienes lo suscribieron por el tiempo que duren aquellas relaciones laborales y mientras estén vigentes los acuerdos colectivos pactados....subrayas fuera de texto”*

**CONSTITUCION POLITICA: Artículo 6o.** *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 51 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

*Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 - Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.*

*(...)*

*3. “Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función”.*

#### **4. HALLASGOS**

#### **RESPUESTA DE LA ENTIDAD AUDITADA :**

Además de las inconsistencias referidas sobre la cita de las normas que sustentan esta observación, estimamos procedente y pertinente plantear, de manera respetuosa, ante el Señor Contralor, lo siguiente:

**El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia** consagra:

**“ARTICULO 267.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> **La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos...”.**

**La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y**

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 52 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales...”.

Por su parte, el artículo 272 de la Carta Política, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019, establece:

“La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República”.

(...).

“Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley...”.

A su vez, la ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, en su artículo 4° se refiere al objeto de la responsabilidad fiscal, consagrando al respecto lo siguiente:

“ARTÍCULO 4o. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 53 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

**Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.**

**PARAGRAFO 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad”.**

De acuerdo con las disposiciones mencionadas, la vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejerce la Contraloría General de la República. Esta función tiene como objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. Esta vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente a los recursos públicos. Lo que busca la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal. Así mismo, la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente de otro tipo de responsabilidad.

Con lo anterior queremos significar, Señor Contralor, que la vigilancia de la gestión fiscal busca determinar el detrimento, el daño o el perjuicio del erario público para restablecer el recurso público. Sin embargo, todo lo relacionado con la **OBSERVACIÓN 1, no se refiere a un presunto detrimento público, ni se establecen montos o valores de un presunto detrimento patrimonial, sino que, de manera exclusiva, se refiere a presuntas irregularidades presentadas en los términos y formalidades de las negociaciones colectivas.** Si dentro de dichas negociaciones se presentaron inconsistencias, relacionadas con los términos de las mismas o con los documentos que debían elaborarse y tramitarse ante las instancias respectivas, **ello no debe ser objeto de una actuación especial de fiscalización**, pues en esta observación no se hace referencia a ninguna referencia, cuantificación o tasación de un presunto daño patrimonial. Las presuntas irregularidades que se presentaron pueden ser objeto de averiguación, pero no por parte de la Contraloría Municipal, sino por otro organismo de control. Es correcto, apropiado y ajustado a la ley que el organismo de control, indague sobre la gestión fiscal de los funcionarios, pero en la **OBSERVACIÓN 1**, no se hace ninguna referencia a la gestión fiscal, sino a actuaciones internas de la administración, relacionadas con los términos, las formalidades y los documentos de las negociaciones colectivas. Por lo tanto, consideramos respetuosamente que esta observación, al no referirse a la

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 54 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

gestión fiscal de los funcionarios, sino a otras actuaciones administrativas, debe ser desestimada, pues corresponde a otras autoridades adelantar este tipo de averiguaciones.

De otra parte, consideramos muy importante, conducente y pertinente, manifestarles al Señor Contralor que si se presentaron inconsistencias o irregularidades en las negociaciones adelantadas con los sindicatos y en el reconocimiento y pago de los beneficios acordados entre las partes, dichas irregularidades las deben establecer otras autoridades y no el organismo de control que se ocupa de la vigilancia de la gestión fiscal de los servidores públicos. Lo que aquí se quiere significar es que, **hasta ahora, ninguna autoridad se ha pronunciado sobre la legalidad o ilegalidad de las negociaciones adelantadas con los sindicatos y de los documentos que fueron suscritos entre las partes.** Mientras no se haya cuestionado la legalidad de dichos documentos, los mismos se presumen válidos. Hasta la fecha, los actos administrativos contenidos en los documentos producidos durante las negociaciones, no han sido demandados ante el juez contencioso administrativo, por lo cual se presume su validez, de conformidad con lo establecido en el **artículo 88 de la ley 1437 de 2011**, el cual consagra:

**“ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.**

Al no ser declarada la ilegalidad de los actos administrativos relacionados con la convención colectiva y los acuerdos colectivos, los mismos se reputan válidos, firmes y con fuerza ejecutoria. Si dichos actos son ilegales o no, lo debe declarar la autoridad judicial competente, exclusivamente por las causales establecidas en el **inciso 2° del artículo 137 de la citada ley 1437 de 2011**, el cual se refiere a la nulidad de los actos administrativos. La disposición en mención señala:

**“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.**

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 55 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

**Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”.**

No nos parece correcto, apropiado, justo ni acorde con la ley, que se pretenda deducir un detrimento patrimonial, con base en **las negociaciones y en los documentos que no han sido declarados nulos y que, por el contrario, gozan de la presunción de legalidad y de autenticidad.** No es viable presumir o argumentar la ilegalidad de los actos que profiere la administración y, con base ello, deducir responsabilidad fiscal a los servidores públicos. Desde nuestro punto de vista, no es viable, presumir la ilegalidad de los actos y de las actuaciones administrativas para deducir de ello responsabilidad fiscal. En esta actuación, **percibimos que el equipo auditor del organismo de control está presumiendo que los acuerdos colectivos y la convención colectiva son ilegales y que, por lo tanto, todos los beneficios que fueron ordenados y pagados a los empleados y a los trabajadores, son ilegales, por no tener sustento legal o fáctico válido.** En nuestro sentir, **resulta por completo injusto e ilegal que se presuma que los acuerdos colectivos y la convención colectiva son ilegales** y, como consecuencia de ello, todos los pagos realizados sean ilegales y por tanto constituyen detrimento patrimonial por daño al erario público. No se puede partir de una presunción de ilegalidad para llegar a una conclusión arbitraria, ilegal y alejada por completo de la realidad.

De acuerdo con lo planteado en el informe final, **para el organismo de control, tanto la convención colectiva como los acuerdos colectivos celebrados con los sindicatos son ilegales,** por lo cual todos los beneficios pagados son ilegales. Este razonamiento no tiene sustento válido alguno, tal como se ha explicado, pues no se puede sancionar a un funcionario con base en presunciones y no en argumentos jurídicos válidos, precisos y debidamente demostrados.

Invitamos respetuosamente al equipo auditor y al Señor Contralor a que analicen y se reflexione sobre estos argumentos que lo que pretende no es evadir alguna responsabilidad, sino plantear el asunto como debe ser: De acuerdo con la ley y con la situación fáctica objeto de estudio y no con base en la presunción de ilegalidad de unos actos o de unas actuaciones administrativas que a la fecha conservan su vigencia y validez.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 56 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

De otra parte, y solo a título de aclaración, manifestamos al Señor Contralor, que los términos para la negociación no se deben sumar tan simplemente, como sumar 20 días mas 20 días y fatalmente llegar a la conclusión de que si las negociaciones no se terminaron en este término son ilegales, nulas o inválidas. En cada caso hay que analizar las razones para que las negociaciones se hayan prolongado mas allá de estos términos. Sólo lo manifestamos como observación para invitar al equipo auditor a que se revise cada situación, pues el solo incumplimiento de un término no es prueba de una ilegalidad o de una irregularidad. Se reitera igualmente que estos aspectos no son objeto de averiguación dentro de una vigilancia de la gestión fiscal de los servidores públicos.

Solo a título de información y para dar a entender que se llevaron a cabo las negociaciones con los sindicatos, se anexa copia de todas las actas de las negociaciones llevadas a cabo entre el Municipio de Dosquebradas, a través de la Secretaría de Asuntos Administrativos y los sindicatos, desde el año 2019 hasta el año 2023.

Se anexa igualmente copia de la convención colectiva de trabajo vigente entre el Municipio de Dosquebradas y el sindicato de los obreros oficiales y de las actas extra convencionales que se han celebrado con el citado sindicato. Si no se han encontrado algunos documentos, eso no significa que la convención colectiva sea nula, que no exista o que no tenga vigencia. Por el contrario, la ley manda y ordena que se presuma su legalidad y su vigencia, hasta que la autoridad competente no declare lo contrario.

Desde la Secretaría de Asuntos Administrativos del Municipio se ofició al Ministerio del Trabajo para solicitar copia de los documentos relacionados con las negociaciones colectivas adelantadas, pero se reitera que la falta de algunos documentos no convierte la convención o los acuerdos colectivos en ilegales o violatorios del ordenamiento jurídico.

En relación con la convención colectiva de trabajo del año 2008, vigente entre el Municipio y el sindicato de trabajadores oficiales, la misma tuvo que negociarse en el año 2008 o antes, fecha en la cual los suscritos funcionarios no ejercíamos la función pública en el Municipio de Dosquebradas. Desde ese año hasta la fecha han pasado aproximadamente dieciséis (16) años, por lo cual, cualquier acción fiscal que se pretenda adelantar por hechos relacionados con la misma, ha perdido toda efectividad por la institución jurídica de la caducidad, a la cual se refiere el **artículo 9° de la ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los**

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 57 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, el cual consagra:

**“ARTÍCULO 9o. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.** La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare”.

Por su parte, el artículo 16 de la citada ley 610 de 2000 se refiere a la cesación de la acción fiscal al consagrar lo siguiente:

**“ARTÍCULO 16. CESACIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL.** En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente”.

En materia disciplinaria se consagra prescripción de la acción, en el artículo 33 de la ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 7° de la ley 2094 de 2021, el cual dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 33. PRESCRIPCIÓN E INTERRUPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA.** La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados para las faltas instantáneas desde el día de su

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 58 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

**consumación, para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas, cuando haya cesado el deber de actuar”.**

## **SOLICITUD**

De conformidad con lo expuesto, de manera respetuosa solicitamos al Señor Contralor que se desestime esta observación, pues consideramos que no existen los presupuestos de hecho y de derecho para que la misma sea mantenida, según se ha planteado en el presente derecho de contradicción. Como consecuencia de lo anterior se ordene la terminación de la actuación y el archivo del expediente, en lo relacionado con la **OBSERVACIÓN 1** del informe final de auditoría a que se refiere el presente escrito.

### **PRONUNCIAMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL**

Una vez analizados los argumentos presentados por el auditado, se realizan las siguientes consideraciones:

En ningún momento la Contraloría ha determinado, a lo largo y extenso de la carta de observaciones que nos ocupa, la nulidad sobre alguno o la totalidad de los actos administrativos sobre los cuales se sustentan los pagos presuntamente realizados como beneficio de los servidores públicos. Esto es lo que parece querer hacer ver el sujeto auditado, quien, con total derecho, pero de manera posiblemente temeraria, quiere hacer notar el desconocimiento de principios legales y generales del Derecho, como los de la presunción de legalidad, por parte de la entidad Pública de vigilancia y control, que como se puede verificar en el contenido del proceso auditor, debe velar por la garantía de derechos procesales y Constitucionales, como el del debido proceso.

Si se da una lectura objetiva a la carta de observaciones, el equipo auditor no ha declarado nulidad Judicial alguna sobre las manifestaciones o decisiones de la administración. Lo que si ha citado esta célula fiscal, es que existen procedimientos e inclusive actos administrativos que se han producido vulnerando preceptos normativos y diferentes beneficios otorgados que son presuntamente irregulares, al haberse producido sobre la base de un acto que no cuenta con el procedimiento que señala de manera clara e inequívoca la Ley, lo que les convierte, a juicio de la máxima autoridad de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en actos sin eficacia.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 59 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

En efecto, dentro de la pluricitada carta de observaciones, la Contraloría Municipal de Dosquebradas, trajo a referencia el concepto No. 1355 del 10 de julio de 2001, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, la cual señaló que cuando una convención colectiva quebrantaba el ordenamiento constitucional (se analizaba el que regulaba el régimen salarial y prestacional de empleados públicos), dando prelación a la supremacía constitucional (artículo 4 superior), se debía inaplicar la convención colectiva y aplicarse la disposición constitucional. Aunque la convención colectiva denunciada siguiera rigiendo hasta tanto se firmara una nueva convención, *"un Estado de derecho, fundado en la jerarquía normativa, impide que las autoridades den eficacia a un acto jurídico contrario al ordenamiento superior. De manera que la convención colectiva que otorga beneficios extralegales a empleados públicos es ineficaz"*.

*Además, se consideró que "dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4° de la Carta Política, las autoridades administrativas están habilitadas para inaplicar los acuerdos o convenios colectivos que extendieron beneficios extralegales, porque según el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992 carecen de todo efecto y no crean derechos adquiridos". En caso de que se dictara un acto administrativo general con la incorporación de los beneficios de la convención, procedía la inaplicación de tal acto, sin perjuicio de las acciones contencioso-administrativas pertinentes contra los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, salvo que el particular consintiera en su revocatoria conforme a los artículos 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo.*

*Entonces, según la Sala de Consulta y Servicio Civil, en caso de que una convención colectiva no esté conforme con el ordenamiento superior, no procede la demanda contra ella, sino su inaplicación, y sí procede la demanda contenciosa contra los actos administrativos particulares que en virtud o en aplicación de dicha convención se llegaron a expedir.*

No obstante lo anterior, la Sala considera que en caso de contradicción entre un acuerdo logrado a través de una negociación colectiva y una norma constitucional, en virtud de la supremacía de la Constitución Política sobre cualquier otra norma de inferior jerarquía (artículo 4 de la Constitución Política), es dable que los jueces de la República inapliquen tal convenio y puedan anular los actos administrativos particulares que en virtud de tal convención se llegaron a expedir a favor de los trabajadores beneficiados con la negociación, máxime si se trata de convenciones colectivas de empleados públicos, donde el derecho a la libre concertación de las condiciones laborales no es absoluto.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 60 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

Lo anterior se fundamenta en la premisa de que, tal como se expuso en la carta de observaciones, se produjeron nuevas negociaciones sin que las vigentes estuvieran cerradas en términos de extremos. Es importante destacar que la Contraloría presume la irregularidad de los actos como consecuencia de haberse realizado nuevas negociaciones estando vigentes las anteriores y cuyo procedimiento no cumplió con los presupuestos legales. Dichos procedimientos deben realizarse bajo los principios de economía y eficiencia, en los menores términos o plazos posibles.

Es relevante señalar que si bien la norma no establece de forma expresa los plazos para definir la ausencia de acuerdo por parte de las organizaciones sindicales para concurrir a la mesa de negociación, como lo establece el artículo 2.2.2.4.8 del Decreto 1072 de 2015, los objetivos y finalidades reseñados por la jurisprudencia constitucional y por los convenios de la OIT permiten inferir que la interpretación del procedimiento debe realizarse bajo los principios de economía y eficiencia, es decir, en los menores términos o plazos posibles, con el fin de no hacer nugatorio el derecho a la negociación colectiva.

Es por ello que, en el desarrollo de este proceso auditor, además de verificar el tipo de beneficios y la forma en que estos fueron entregados a los miembros de las organizaciones sindicales, se realizó la evaluación del procedimiento adelantado, verificando el cumplimiento de las etapas establecidas tanto en el Decreto 1072 de 2015 como en el Código Sustantivo del Trabajo, en lo referente a los acuerdos sindicales.

De otra parte, como bien lo manifiesta la administración municipal, la observación no se refiere a un detrimento fiscal en su calificación de incidencia, pues como se establece claramente tanto en el enunciado como en la condición de la observación, esta corresponde a una observación ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR DEFICIENCIAS EN LA PLANEACIÓN DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES SINDICALES. Es equivocada la apreciación del auditado al manifestar que no corresponde a la Contraloría, pues conforme lo establece el artículo 4 de la Ley 610 del 2000: *"Artículo 4. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal."*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 61 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

Es decir, no es dable determinar una responsabilidad fiscal sin antes conocer la conducta que la ocasionó, que en este caso es la suma de múltiples inconsistencias administrativas y normativas y el incumplimiento de los requisitos legales tanto en la planeación como en la ejecución de los recursos. Es por ello que absolutamente todas las actuaciones realizadas por el ente de control están encaminadas, mediante la evaluación de los procedimientos establecidos tanto por la ley como por la entidad, a establecer qué conductas dolosas o culposas conllevaron a las consecuencias que se reprochan por esta instancia pública de vigilancia y control.

Menester resulta recordar el contenido jurisprudencial del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia con radicado 68001-23-33-000-2013-01024-01:

*"[...] si la conducta comporta gestión fiscal o guarda alguna relación de conexidad con ésta. La responsabilidad fiscal se deduce por la afectación del patrimonio público, tanto en forma dolosa como culposa, en desarrollo de actividades propias de la gestión fiscal o vinculadas con ella, cumplida por los servidores públicos y particulares que manejen o administren bienes y recursos del Estado. Vale la pena puntualizar que la responsabilidad fiscal debe necesariamente recaer sobre el manejo o administración de bienes y recursos o fondos públicos, y respecto de los servidores públicos y particulares que tengan a su cargo bienes o recursos del Estado, sobre los cuales tengan capacidad o poder decisorio."*

Es decir, dentro del concepto de gestión fiscal, están referidas a la ordenación, control, dirección, administración y manejo de los bienes o recursos de la entidad y poder decisorio sobre dichos bienes o fondos. Esto es ratificado dentro de la definición de gestión fiscal establecida en la Ley 610 del 2000:

*"Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales." "Subrayas fuera de texto jurisprudencial)*

Como se advierte en el texto en comento, la gestión fiscal no se refiere solo a la ejecución de los recursos, sino a la ADECUADA Y CORRECTA adquisición,

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 62 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

PLANEACIÓN, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, entre otros. Como se puede advertir en el artículo transcrito, la gestión fiscal no está enmarcada solo en el detrimento patrimonial, sino en el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado.

Ahora bien, surge como pertinente enunciar que este organismo coincide con el auditado en la no competencia de la Contraloría en señalar responsabilidades de naturaleza disciplinaria o penal. Es precisamente esa la razón por la cual se presume que existe un reproche a la conducta del servidor público o contratista, al haber omitido la verificación de los términos durante los cuales se mantuvieron las negociaciones. Es preciso para esta Contraloría recordar que denunciar los actos presuntamente irregulares o violatorios de normativas es un deber que asiste a todas las personas, y especialmente a los servidores Públicos, como lo son los integrantes del equipo auditor y los demás de la entidad de control y es precisamente en acatamiento de tal precepto legal, que se dispondrá el traslado ante la autoridad competente, la presunta irregularidad detectada en el ejercicio auditor. Esto es, se deberán compulsar ante el Ministerio Público, las consideraciones surtidas por el equipo auditor, para que, de estimar pertinente por parte de esa instancia, se ejerza la función Constitucional o legal que le corresponda, previo su criterio técnico y competencial. Se verifica así, que la Contraloría no está señalando ninguna responsabilidad disciplinaria, empero, el equipo auditor ha considerado en el objetivo y disciplinado ejercicio fiscal realizado, que se pudo haber cometido una infracción al estatuto disciplinario, por parte de los encargados de realizar unas actuaciones administrativas contentivas de presuntas irregularidades.

Lo anterior, porque no podría la Contraloría Municipal de Dosquebradas realizar un proceso auditor complejo y disciplinado como ha sido el presente y al detectar la presunta comisión de conductas irregulares, cerrarse a la competencia exclusiva del órgano auditor fiscal, que es en esencia la de verificación de un ejercicio fiscal enfocado en el control y vigilancia de índole fiscal. Por ello, omitir la competencia de otras instancias sobre conductas disciplinarias, como en este caso de la observación que nos ocupa, constituiría para el equipo auditor, sin mayores elucubraciones, una infracción a un mandato Constitucional por Omisión del deber de denuncia, predicado entre otros por el artículo sexto de la norma superior.

Resulta pertinente para este organismo de control señalar de una manera muy respetuosa, que la controversia que ha presentado la auditada, está más enfocada en la defensa de un proceso de responsabilidad fiscal, que válido es iterar, aún no

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 63 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

se ha iniciado, que a la contradicción de lo que constituye la médula de las observaciones que en criterio del equipo auditor le fueron trasladadas oportuna y legalmente para que ejerciera también dentro de los términos legales y perentorios, el debate que estimara pertinente.

Solicitar por parte del sujeto auditado y desde la génesis de la contradicción por ellos presentada, que se ordene la terminación de la actuación y el archivo del expediente porque, en su juicio no existen los presupuestos de hecho ni de derecho, permiten inferir o presumir que no hay un debate técnico que sustente con fuerza la solicitud invocada de desestimar la observación, ni sus incidencias, además de pensarse que puede existir desconocimiento o impericia en rebatir la carta de observaciones.

Contrario a la pretensión del sujeto auditado, este organismo municipal debe reprochar de manera enérgica, pero no menos respetuosa, la falta de organización de documentos que demostraran la concesión de beneficios a los asociados a las organizaciones sindicales y posiblemente por esa razón, las dificultades con la entrega de la información solicitada de manera reiterativa, lo que dará origen para que este organismo de trámite a un proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal (PASF), habida cuenta de la obstrucción al proceso auditor, tal como se expuso desde el traslado de la carta de observaciones, garantizando con todo, el debido proceso Constitucional.

Esta Contraloría debe contradecir las afirmaciones realizadas por la auditada en su derecho de contradicción, cuando manifiesta: *"Solo a título de información y para dar a entender que se llevaron a cabo las negociaciones con los sindicatos, se anexa copia de todas las actas de las negociaciones llevadas a cabo entre el Municipio de Dosquebradas, a través de la Secretaría de Asuntos Administrativos y los sindicatos, desde el año 2019 hasta el año 2023."* Y la razón de la negativa del equipo auditor a esa afirmación, es porque tal como se relacionó en el informe preliminar y en los oficios y actas, **los expedientes de las vigencias 2019 y 2023, no fueron entregados a esta entidad.** Así mismo, **las actas de la vigencia 2021 carecen de firmas y las actas de compilación de los acuerdos y aprobación de la compilación no están en los expedientes aportados. Faltan los depósitos de los acuerdos y la convención,** el traslado al Ministerio de Trabajo de la designación del equipo negociador y la fecha de inicio de las negociaciones no fue aportado, al igual que la designación de las comisiones de seguimiento y sus respectivas actas De otra parte, **los documentos relacionados como anexos en el derecho de contradicción no corresponden a lo aportado, toda vez que aportan los mismos documentos que fueron objeto de revisión en el proceso**

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 64 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

auditor. Sin embargo, **sobre los elementos esenciales para determinar la solemnidad de los acuerdos y la convención ni siquiera se hace mención en la contradicción.**

Es preciso para el equipo auditor pronunciarse sobre la manifestación realizada en el derecho de contradicción, en el que se translitera: *"Se anexa igualmente copia de la convención colectiva de trabajo vigente entre el Municipio de Dosquebradas y el sindicato de los obreros oficiales y de las actas extra convencionales que se han celebrado con el citado sindicato. Si no se han encontrado algunos documentos, eso no significa que la convención colectiva sea nula, que no exista o que no tenga vigencia. Por el contrario, la ley manda y ordena que se presuma su legalidad y su vigencia, hasta que la autoridad competente no declare lo contrario."*

Respecto de lo anterior, es perentorio afirmar por esta Municipal que desde el 19 de diciembre de 2023 que se realizó la solicitud de todos los documentos soportes de la aprobación de los acuerdos y la convención colectiva, se ha conminado a la administración municipal para que solicitara a quien correspondiera la mencionada documentación, y la aportara en el transcurso del proceso auditor, **sin embargo los mismos no fueron aportados, ni antes ni con el escrito de contradicción,** razón por la cual esta municipal no cuenta con prueba ni siquiera sumaria de que la convención haya cumplido con el procedimiento establecido por la ley, misma que dispone: **«La convención colectiva debe celebrarse por escrito y se extenderá en tantos ejemplares cuantas sean las partes y uno más, que se depositará necesariamente en el Departamento Nacional de Trabajo, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al de su firma. SIN EL CUMPLIMIENTO DE TODOS ESTOS REQUISITOS LA CONVENCIÓN NO PRODUCE NINGÚN EFECTO.»** (Interlineado, negrillas y mayúsculas fuera de texto)

Igualmente la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sentencia SL-9672018 (55619), Abr. 4/18 señalo :

*...” una convención colectiva requiere para su validez y eficacia de una prueba solemne (ad solemnizate), que corresponde a aquella en la cual la ley exige una forma instrumental determinada...*

Y agrega la jurisprudencia: ***En tal sentido, tratándose de la norma convencional, se exige la entrega de un ejemplar auténtico del acuerdo suscrito entre las partes ante el Ministerio de la Protección Social, con fines de publicidad, autenticidad y eficacia....***

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 65 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

***Para la sala se reputan auténticas las reproducciones simples de las convenciones colectivas de trabajo, para su validez y eficacia se requiere de la constancia de su depósito”***

Es por ello que al no haber sido presentada ante este organismo de Vigilancia y control fiscal la prueba determinada por la ley para su validez y eficacia, no es dable acoger lo manifestado líneas atrás por la administración, ya que la norma claramente establece el requisito de validez de la misma.

Importante entonces es destacar que, **no ha sido la contraloría la que ha calificado como inválidas las negociaciones cuando se pretermiten los procedimientos y protocolos legales exigidos, sino la Ley.** Aunado a lo anterior, resulta necesario señalar de manera respetuosa, que posiblemente en su pretensión de que se desestimen las observaciones que le fueron trasladadas y en las que se resumen las posibles irregularidades detectadas en principio por la Contraloría Municipal de Dosquebradas, la administración afirme: *“...Si no se han encontrado algunos documentos, eso no significa que la convención colectiva sea nula, que no exista o que no tenga vigencia. Por el contrario, la ley manda y ordena que se presuma su legalidad y su vigencia, hasta que la autoridad competente no declare lo contrario”*

En merito a lo anteriormente expuesto el equipo auditor de la contraloría Municipal de Dosquebradas Risaralda, estima como no desestimada la observación ni sus incidencias, por lo cual remitirá ante los respectivos organismos competentes, para que en el trámite del proceso que a ellos les corresponda, establezcan o no responsabilidades.

#### **4.1 HALLAZGO 1 ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR DEFICIENCIAS EN LA PLANEACION DE LOS PROCESOS DE NEGOCIACION CON LAS ORGANIZACIONES SINDICALES**

**OBSERVACION 2. ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA PENAL Y FISCAL POR EL PAGO DE LO NO DEBIDO POR \$700.219.466 (SETECIENTOS MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS )**

**CONDICION:** La AEF 09 de 2023, como resultado de una denuncia ciudadana, solicitó la verificación de la legalidad de los beneficios entregados a los funcionarios de las organizaciones sindicales de la Alcaldía de Dosquebradas. Para ello, se llevó a cabo, en primera medida, la verificación de la regulación normativa establecida por el ordenamiento jurídico colombiano en este particular. Esto incluye el Decreto

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 66 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

1072 de 2015, que regula la negociación colectiva de los funcionarios públicos, y el Código Sustantivo del Trabajo, que regula las convenciones colectivas de trabajadores oficiales.

En este contexto, se procederá a evaluar si los beneficios otorgados a los funcionarios de las organizaciones sindicales cumplen con las disposiciones establecidas en dichas normativas, asegurando así su legalidad y cumplimiento adecuado

#### **DECRETO 1072 DE 2015:**

**ARTÍCULO 2.2.2.4.4. Materias de negociación.** Son materias de negociación:

1. Las condiciones de empleo, y
2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.

**PARÁGRAFO 1.** No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias:

1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos.
2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado.
3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos.
4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas.
5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria.

**PARÁGRAFO 2.** En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales. Sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional. **En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República.**

*(Decreto 160 de 2014, art. 5)*

Lo que quiere decir que los empleados públicos podrán presentar pliego de peticiones en relación con las condiciones del empleo excluyendo la negociación elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación radica

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 67 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional, en consecuencia, Por ser asignaciones sin amparo constitucional no pueden ser pagadas por el Estado.

Así lo establece la Carta Política respecto a la competencia para regular elementos salariales y prestacionales, señala que *“de conformidad el literal e), numeral 19 del artículo 150 corresponde al Congreso de la República, «fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública».* Así mismo, el numeral 11 del artículo 189 señala que es facultad del Presidente de la República *«ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes».* De la misma manera, en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e) y f), la Ley 4ª de 1992, mediante la cual se establecieron las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. Por lo anterior, corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales, señalando los criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, atendiendo a los lineamientos establecidos en la Ley 4 de 1992.

Por su parte el Consejo de Estado en Sentencia del 7 de octubre de 2010 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, en los siguientes términos:

*(...) a los empleados públicos de las entidades territoriales, incluyendo a los de las universidades públicas, no les asiste derechos adquiridos sobre las prestaciones sociales que por fuera de lo previsto en la Constitución y en la ley les fueron concedidas a través de acuerdos o cualquier acto administrativo que no haya sido expedido por el Gobierno Nacional, debido a la falta de competencia de los órganos que los profirieron y, por tanto, dichos derechos no se consideran adquiridos con justo título ni conforme a las normas superiores, por lo que tales entidades pueden invocar válidamente la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución Política para no seguir reconociendo y pagando prestaciones sociales que no sean las estrictamente legales.*

## **BENEFICIOS PACTADOS EN LAS NEGOCIACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.**

Dentro de la revisión hecha en el desarrollo de la auditoria se evaluaron los siguientes beneficios otorgados en los acuerdos colectivos de los sindicatos de empleados públicos, de los cuales se detallan en el desarrollo de los objetivos específicos:

### **AUXILIO DE CALAMIDAD:**

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 68 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

En los acuerdos sindicales de las cinco (05) vigencias evaluadas, se otorgó beneficio de auxilio funerario por el fallecimiento del empleado y de su núcleo familiar cercano con diferente asignación, lo que es denominado por algunos organismos sindicales, como una calamidad familiar, sin embargo al revisar la norma como se relaciona en párrafos anteriores esta dispone que los empleados públicos podrán presentar pliego de peticiones en relación con las condiciones del empleo excluyendo la negociación elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación radica exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional.

En efecto, como se mencionó anteriormente, la regulación establecida por el Decreto 1072 de 2015 especifica que los empleados públicos pueden presentar pliegos de peticiones en relación con las condiciones de su empleo, excluyendo la negociación de elementos salariales y prestacionales, ya que estos aspectos, como se apuntó líneas inmediatas atrás, están bajo la competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

En cuanto al auxilio funerario, el mismo se encuentra reconocido en el artículo 44 del Decreto Ley 1045 de 1978. El artículo 16 de la Ley 776 de 2002 establece que: *(...) quien compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o de un pensionado por invalidez del Sistema de Riesgos Profesionales, tendrá derecho a recibir un auxilio funerario igual el determinado en el artículo 86 de la Ley 100 de 1993. El auxilio deberá ser cubierto por la respectiva entidad administradora de riesgos profesionales. En ningún caso puede haber doble pago de este auxilio.*

Al respecto, el artículo 86 de la Ley 100 de 1993, establece que: *(...) La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado, tendrá derecho a percibir un auxilio funerario equivalente al último salario base de cotización, o al valor correspondiente a la última mesada pensional recibida, según sea el caso, sin que pueda ser inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a diez (10) veces dicho salario.*

Por lo tanto, si los acuerdos sindicales evaluados incluyeron beneficios como el auxilio funerario por el fallecimiento del empleado y su núcleo familiar cercano, estos serían considerados como elementos salariales o prestacionales. En consecuencia, su inclusión en los acuerdos sindicales podría estar fuera del alcance de la competencia de los empleadores locales y debería ser objeto de regulación por parte del Gobierno Nacional.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 69 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

Es importante y esencial que los acuerdos sindicales se ajusten a la normativa vigente para garantizar su legalidad y evitar posibles conflictos en su implementación e inclusive, asaltos patrimoniales que en últimas constituyen detrimentos al erario. En este caso, sería prudente revisar detenidamente los términos de los acuerdos sindicales y, si es necesario, realizar las correcciones pertinentes para asegurar su conformidad con la normativa aplicable

Conforme a lo anterior, no resulta procedente acordar el auxilio funerario a través de un proceso de negociación colectiva dado que el empleado afiliado al sistema de seguridad social integral está cobijado con este derecho conforme al ordenamiento legal previamente descrito. Lo anterior, máxime cuando la regulación de salarios o prestaciones, como en este caso, es de competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

## **AUXILIO DE LENTES**

Tanto en los acuerdos sindicales como en la convención colectiva, se otorgó a los servidores públicos, auxilio de lentes y montura. Al respecto es pertinente recordar el contenido normativo trazado por La Ley 100 de 1993, "*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*", establece un marco normativo completo para el sistema de seguridad social en Colombia. Sin embargo, es importante destacar que esta ley no especifica de manera detallada todas las prestaciones o beneficios que pueden ser otorgados a los servidores públicos.

En el caso del auxilio de lentes y montura otorgado a los servidores públicos en los acuerdos sindicales y la convención colectiva, es necesario revisar si esta prestación está dentro del ámbito de la seguridad social integral o si se encuentra en otro tipo de beneficio contemplado por la normativa laboral o administrativa correspondiente.

Si la prestación de auxilio de lentes y montura no está contemplada dentro del marco de la seguridad social integral establecida por la Ley 100 de 1993, podría ser necesario verificar si existe otra normativa laboral o administrativa que la respalde o, en su defecto, si su otorgamiento se encuentra dentro de las competencias de los empleadores locales en virtud de las facultades otorgadas por la ley.

En resumen, es importante realizar un análisis detallado de la normativa aplicable y los términos de los acuerdos sindicales y la convención colectiva para determinar la

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 70 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

legalidad y el alcance del auxilio de lentes y montura otorgado a los servidores públicos.

**ARTICULO. 157.-Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud.** A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A) Afiliados al sistema de seguridad social. Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud:

1. Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los **servidores públicos**, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente ley. [...].

### **3. Examen médico para efectos de salud ocupacional**

En materia de salud ocupacional y para efecto de establecer el estado de salud de los trabajadores al iniciar una labor, desempeñar un cargo o función determinada, se hace necesario en el desarrollo de la gestión para identificación y control del riesgo, practicar los exámenes médicos ocupacionales de ingreso, periódicos y de retiro, los cuales son a cargo y por cuenta del empleador, conforme al Artículo 348 del Código Sustantivo de Trabajo; el literal b) del Artículo 30 del Decreto 614 de 1984 y el numeral 1 del Artículo 10 de la Resolución 1016 de 1989

En apego a las razones anteriormente expuestas el auxilio de lentes y monturas no es posible acordarlo dado que el empleado afiliado a una E.P.S se le otorga el derecho de asistir a las citas de control con el especialista que requiera. Así como, a que la entidad realice los exámenes médicos ocupacionales de ingreso, periódicamente y de retiro

### **VIATICOS**

Como se expuso en el desarrollo de los objetivos , la secretaria de asuntos administrativos solo aporto el 10% de las resoluciones solicitadas en la muestra, las demás que fueron remitidas correspondían al universo de los beneficios

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 71 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

entregados, mas no a las solicitadas expresamente en la visita fiscal, debido a las múltiples dificultades en la entrega de la información se revisaron las resoluciones aportadas ,sin perjuicio de ello las no aportadas se toman como con inconsistencias puesto que a pesar de los múltiples plazos concedidos la información siempre presento deficiencias .

Con respecto al reconocimiento de viáticos tanto de los acuerdos colectivos como de la convención, ninguna de las resoluciones evaluadas, adjunta soportes de la legalización de la inversión de los recursos, ni siquiera a partir del año 2021, donde de manera expresa en las resoluciones se establecía la obligación de presentar dichos soportes dentro de los 30 días siguientes a su reconocimiento.

Los permisos sindicales en el caso de servidores públicos, se encuentran regulados por el Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, adicionado por la Ley 584 de 2000, estableciendo:

*-ARTICULO 416-A. <Artículo adicionado por el artículo 13 de la Ley 584 de 2000. Las organizaciones sindicales de los servidores públicos tienen derecho a que las entidades públicas les concedan permisos sindicales para que, quienes sean designados por ellas, puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, en concertación con los representantes de las centrales sindicales.>*

Decreto 2813 del 29 de diciembre de 2000

**ARTICULO 1º.** *Los representantes sindicales de los servidores públicos tienen derecho a que las entidades públicas de todas las Ramas del Estado, sus Órganos Autónomos y sus Organismos de Control, la Organización Electoral, las Universidades Públicas, las entidades descentralizadas y demás entidades y dependencias públicas del orden Nacional. Departamental, Distrital y Municipal, les concedan los permisos sindicales remunerados necesarios para el cumplimiento de su gestión.*

**ARTICULO 2º.** *Las organizaciones sindicales de servidores públicos son titulares de la garantía del permiso sindical, del cual podrán gozar los integrantes de los comités ejecutivos, directivas y subdirectivas de confederaciones y federaciones, juntas directivas, subdirectivas y comités seccionales de los sindicatos, comisiones legales o estatutarias de reclamos, y los delegados para las asambleas sindicales y la negociación colectiva.*

**ARTICULO 3º.** *Corresponde al nominador o al funcionario que este delegue para tal efecto, reconocer mediante acto administrativo los permisos sindicales a que se refiere el presente decreto, previa solicitud de las organizaciones sindicales de*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 72 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

*primero, segundo o tercer grado, en la que se precisen, entre otros, los permisos necesarios para el cumplimiento de su gestión, el nombre de los representantes, su finalidad, duración periódica y su distribución.*

*Constituye una obligación de las entidades públicas de que trata el artículo primero de este decreto, en el marco de la Constitución Política Nacional, atender oportunamente las solicitudes que sobre permisos sindicales eleven las organizaciones sindicales de los servidores públicos. (...)*

**ARTICULO 4". Durante el período de permiso sindical, el empleado público mantendrá los derechos salariales y prestacionales. así como los derivados de la carrera en cuyo registro se encuentre inscrito.**

Esta establecido por la norma el derecho del empleado a trabajador de acceder al permiso sindical para atender las comisiones que se requieran, de igual modo la ley determina que durante este periodo se mantendrán los derechos salariales , prestacionales y de carrera, en consecuencia se requiere mínimo el soporte del cumplimiento del objeto para el cual fue comisionado el funcionario, dado que la entidad publica además de incurrir en los gastos de viáticos continua reconociendo todos los derechos salariales, para lo cual mínimo se debe aportar la certificación de asistencia al evento, esto con respecto a las vigencias 2019 y 2020, a partir de la vigencia 2021 la resolución que reconoce el beneficio establece de manera expresa la obligación de presentar los soportes de la inversión de los viáticos .

En merito a lo expuesto se determina la observación con presunta incidencia fiscal también sobre los recursos entregados por concepto de viáticos por falta de seguimiento y control

#### **CONVENCION COLECTIVA 2008-2012:**

Dado que la normativa establece de manera expresa que se requiere de una prueba solemne, que en este caso corresponde a la entrega de un ejemplar auténtico del acuerdo suscrito entre las partes ante el Ministerio de la Protección Social, para que los beneficios pactados por convención colectiva tengan validez y eficacia, es fundamental que este requisito se cumpla rigurosamente.

En el contexto de la auditoría realizada, al no haber sido presentada por parte de la Secretaría de Asuntos Administrativos ninguna prueba de la trazabilidad de la negociación y aprobación de dicha convención, se puede concluir que los beneficios acordados carecen de validez. Esto implica que los beneficios pactados por convención colectiva no estarían respaldados por la formalidad necesaria para su aplicación legal y eficaz.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 73 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

Por lo tanto, es imperativo que se establezcan las medidas correctivas necesarias para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para la validez de la convención colectiva, y se asegure que en el futuro se cumpla con la entrega de la prueba solemne correspondiente ante la autoridad competente. De lo contrario, los beneficios acordados podrían ser considerados inválidos y no aplicables

La Corte Constitucional, sentencia C-009 de 1994, M.P., Antonio Barrera Carbonel

*ELEMENTOS DE LA ESENCIA- Normativo y obligacional / SOLEMNIDAD – Requisitos La convención colectiva como acuerdo vinculante que es sobre las condiciones laborales entre empleador y empleados, la Corte Constitucional ha destacado dos elementos esenciales. Un elemento normativo y otro obligacional. El primero corresponde al conjunto de disposiciones sobre estipulaciones convencionales que se incorporan a los contratos laborales y que contienen todas aquellas obligaciones de los empleadores y los correlativos derechos de los trabajadores que se han pactado y que tienen vocación de permanencia. Es el propio conjunto de normas de derecho objetivo que harán parte del contrato de trabajo. Por su parte, el elemento obligacional lo constituyen las cláusulas o disposiciones que permitirán garantizar la efectividad de la convención, es decir, la forma de solucionar los conflictos surgidos en su aplicación. Ahora bien, otras de las características de la convención colectiva, conforme con el artículo 469 del Código Sustantivo del Trabajo, transcrito párrafos atrás, es su solemnidad, es decir, está sometido a ciertas formalidades que, de no cumplirse, harían un pacto ineficaz. Estas formalidades consisten en que debe constar por escrito y una copia del documento sea depositada en el Ministerio de Trabajo dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su firma. De acuerdo con lo anterior, la Sala puede definir que la convención colectiva es un acto jurídico plurilateral, solemne, de orden público, protegido por la Constitución Política y el ordenamiento legal, fuente de derecho, vinculante en derechos y obligaciones en los contratos de trabajo y relaciones laborales de quienes lo suscribieron por el tiempo que duren aquellas relaciones laborales y mientras estén vigentes los acuerdos colectivos*

De otra parte, en Concepto No. 1355 del 10 de julio de 2001, la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló que *cuando una convención colectiva quebrantaba el ordenamiento constitucional (se analizaba el que regulaba el régimen salarial y prestacional de empleados públicos), dando prelación a la supremacía constitucional (artículo 4 superior) se debía inaplicar la convención colectiva y aplicarse la disposición constitucional, y aunque la convención colectiva denunciada siguiera rigiendo hasta tanto se firmara una nueva convención, “un Estado de derecho, fundado en la jerarquía normativa impide que las autoridades den eficacia a un acto jurídico contrario al ordenamiento superior. De manera que la convención colectiva que otorga beneficios extralegales a empleados públicos es ineficaz”.*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 74 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

*Y consideró que “dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4° de la Carta Política, las autoridades administrativas están habilitadas para inaplicar los acuerdos o convenios colectivos que extendieron beneficios extralegales, porque según el artículo 10 de la ley 4ª de 1.992 carecen de todo efecto y no crean derechos adquiridos”. Que en caso que se dictara un acto administrativo general con la incorporación de los beneficios de la convención, procedía la inaplicación de tal acto, sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas pertinentes contra los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, salvo que el particular consintiera en su revocatoria conforme a los artículos 73 y 74 del C.C.A.*

*Entonces, según la Sala de Consulta y Servicio Civil, en caso que una convención colectiva no esté conforme con el ordenamiento superior, no procede la demanda contra ella, sino su inaplicación, y sí procede la demanda contenciosa contra los actos administrativos particulares que en virtud o en aplicación de dicha convención se llegaron a expedir*

*No obstante lo anterior, la Sala considera que en caso de contradicción entre un acuerdo logrado a través de una negociación colectiva y una norma constitucional, en virtud de la supremacía de la Constitución Política sobre cualquier otra norma de inferior jerarquía (artículo 4 de la Constitución Política), es dable que los jueces de la República inapliquen tal convenio y puedan anular los actos administrativos particulares que en virtud de tal convención se llegaron a expedir a favor de los trabajadores beneficiados con la negociación, máxime si se trata de convenciones colectivas de empleados públicos, donde el derecho a la libre concertación de las condiciones laborales no es absoluto.*

#### **CRITERIO:**

#### **CONSTITUCION POLITICA**

**Artículo 6o.** *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exlimitación en el ejercicio de sus funciones.*

Así las cosas, ese deber que le asiste de forma imperante a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, claramente comportan una obligación natural, clara e inequívoca para propender en el cumplimiento de su misión reglamentaria, legal o constitucional.

Cuando se trastocan aquellos mandatos, el reproche enerva y la Contraloría, para el caso sub examine, se permite rechazar el incumplimiento y/u omisión de lo que le es preciso hacer al servidor y que, definitivamente, no hace.

Adicional a las previsiones de raigambre constitucional, que representa una mayor relevancia de conformidad con la pirámide kelseniana, esta Observación trae

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 75 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

consigo una presunta incidencia disciplinaria la cual se enmarca en los siguientes preceptos legales.

**El artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 reza de la siguiente manera:**

*Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*(...)*

*3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*

En esta etapa de la Actuación Especial de Fiscalización en curso, existe una presunción de infracción al Código General Disciplinario en lo tocante a los deberes que le asiste a la Administración Municipal respecto de lo ordenado en la Constitución, la Ley, los Acuerdos y Convenciones de que trata el asunto.

Así las cosas, para el Equipo Auditor, no resulta de fácil comprensión la multiplicidad de desatención elemental que el gestor fiscal elude frente a los pagos que ya fueron citados con solvencia líneas arriba, de tal suerte que este organismo de control rechaza de plano las situaciones fácticas referidas y, en su lugar, estima una posible omisión al deber descrito en el artículo 38 del Estatuto Disciplinario, en el entendido de que habiendo posibilidades de actuar conforme a Derecho, la Administración optó aparentemente por el camino de la desatención del deber funcional.

**ARTÍCULO 3° DE LA LEY 489 DE 1998:**

El Legislador de 1998 no guardó reserva en lo absoluto para describir sus mandatos de optimización, es decir, como sus principios, los siguientes:

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia” (Negrilla y subraya fuera de texto)

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 76 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

El principio de responsabilidad es sobre el cual este organismo de control fiscal procederá ahora a pronunciarse de fondo.

Y es que los principios deben abordarse como verdaderas normas de alcance efectivo y no como simple enunciaciones platónicas y decorativas que pretenden darle una elegancia iuris a las leyes o reglamentos. Para la Contraloría Municipal de Dosquebradas, la trasgresión a cualquiera de los valores y principios que están consagrados en los preceptos jurídicos son de tamaño envergadura y de un cumplimiento exegético.

En ese entendido, ser responsable implica un comportamiento absolutamente vertical y prístino, pues así como el Pater Famili 1 en el Derecho Romano salvaguardaba sus intereses bajo la égida de la responsabilidad frente a su familia y frente a los demás, en el cuidado del Estado sí que es valioso esta consigna, máxime entratándose de bienes públicos que tienen una connotación diferente por su importancia.

Es por esta razón que Esta Municipal es celosa con la vulneración del principio precitado, cuando quiera que el mismo es preponderante, definitivo y manifiestamente necesario para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales.

Por su parte, en lo tocante a la incidencia fiscal, la Contraloría estima que al tenor de la Ley 610 de 2000 en el artículo 3:

*“Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

*ARTICULO 6, Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 77 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

*organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.*

Para la Contraloría Municipal de Dosquebradas, el actuar prístino en la gestión del fisco, esto es, del erario, más que un imperativo moral, ético e idóneo que se espera de la Administración Pública, resulta ser un deber que le asiste al ordenador del gasto, en tanto que de no hacerlo de manera cautelosa, sensata y consciente, podría desencadenar una serie de *insucesos* contrarios a la ley y, por ende, castigados por los organismos de control.

Para el caso sub lite, existe un presunto daño al patrimonio de Dosquebradas cuando quiera que se pagaron beneficios sin la existencia de respaldo jurídico que lo acreditara. Esto, sin lugar a elucubración mayor, permite razonar a la Contraloría la existencia de una trasgresión a los recursos estatales sin justificación.

**Finalmente, el CODIGO PENAL en su Artículo 399 estructura el Peculado por aplicación oficial diferente, el cual comporta:**

*El servidor público que dé a los bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados, o comprometa sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierta o utilice en forma no prevista en éste, en perjuicio de la inversión social o de los salarios o prestaciones sociales de los servidores, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses, multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.*

**Del prevaricato por acción artículo 413 de la Ley 599 de 2000**

Es necesario para esta Contraloría dejar muy en claro que los señalamientos de Responsabilidad Penal NO son de competencia de esta célula fiscal, sino de la rama Judicial que en principio está representada por la Fiscalía General de la Nación, como quiera que es el órgano de investigación y acusación ante los Jueces de la República, quienes son en últimas los que determinan si existen o no fundamentos, elementos materiales probatorios y la evidencia física suficiente para imponer responsabilidad punitiva o penal.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 78 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

Es también indispensable para esta Contraloría Municipal, mantener una presunción de inocencia por parte de las personas encargadas de administrar los recursos que le fueron entregados, presuntamente, a los conformantes o representantes de los diferentes sindicatos de servidores Públicos, enmarcando dentro de este contentivo, tanto a los Empleados Públicos, como a los Trabajadores Oficiales del Municipio de Dosquebradas. Con todo, lo que, si infiere este Organismo de Vigilancia y Control por ante el equipo auditor encargado de adelantar la AEF, es que existen irregularidades mayúsculas, por haberse hecho entrega de recursos del Erario, sin que se cumplieran las exigencias documentales que lograran dar cuenta de la legalidad de los pagos realizados por la Secretaría de Asuntos Administrativos, a los diferentes beneficiarios.

Es preciso recordar, conforme a la descripción clara que ha surtido el equipo auditor, que al adolecerse del acuerdo que daba fuente o génesis a los pagos, esto es, los actos administrativos que ratificaban las concertaciones obrero patronales, dichos egresos no podían ofrecerse a motu proprio por la Secretaría y **mucho menos**, sin realizar las exigencias al menos sumarias de los pagos hechos en favor de los servidores sindicalizados; afirmación esta que encuentra su fuente en que la Secretaría liberó diferentes recursos, pero no exigió a los beneficiarios de recursos o por lo menos no remitió a esta Contraloría, pese a las diferentes insistencias para que así fuera, los documentos soporte de pagos. En gracia de la premisa de presunción de inocencia que se impone a esta Entidad de Control y a las demás autoridades del estado, se colige que posiblemente los sindicatos o los beneficiarios de pagos, aportaron los documentos que se exigían para poder lograr sus beneficios y la secretaria de Asuntos Administrativos en consecuencia, profirió las diferentes resoluciones ordenando los pagos respectivos; empero, la secretaria, posiblemente por el desorden documental que se ha repudiado por esta Contraloría, no los posee y también como indefectible consecuencia, no los aportó a esta célula Fiscal.

Por lo anterior, esta Instancia Fiscal solamente se ocupará de manera simple pero no menos seria y objetiva, a referir **la posible comisión de una conducta o tipo penal de prevaricato por acción** misma que se encuentra definida por el artículo 413 de la Ley 599 de 2000, norma que dispone: "...Artículo 413. Prevaricato por acción: El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años."

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 79 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

La compulsación del informe final, si no son desvirtuadas las apreciaciones surtidas por esta entidad de control, en ejercicio del derecho de contradicción que el procedimiento de vigilancia fiscal permite, será enviado ante la Fiscalía General de la Nación, en el entendido de que su competencia le permitirá a esa célula judicial, investigar, imputar y judicializar lo que por su competencia le corresponde, pero no sin antes sustentar por esta Municipal, que la configuración de este presunto ilícito, puede estar estructurado en sus requisitos y verbos rectores, de la siguiente forma: Primero, en cuanto a su aspecto objetivo, que se ha considerado un ilícito de resultado, toda vez que se produjeron unos pagos de recursos Públicos con fundamento en resoluciones que así lo ordenaron, hecho este que puede ser constitutivo de un detrimento. Segundo, en cuanto al tipo penal de sujeto activo calificado, para cuya comisión se requiere la calidad de servidor público en el autor, porque fue uno o varios los servidores Públicos que motivaron y expidieron las antecitadas resoluciones que dispusieron pagos sin soporte o sustento y, o de existir, los mismos no fueron aportados a la Contraloría pese a las diferentes insistencias del equipo auditor, aspecto que no ofreció ningún tipo de controversia a la posible autoría, misma que será sustentada ante la no desacreditación de la observación y en el evento de quedar definido como hallazgo por parte de esta instancia fiscal. Tercero porque en cuanto a que, para esta Entidad de Control y Vigilancia, se pudieron haber proferido resoluciones, dictamen o concepto contrario a la ley, es decir que existe una contradicción evidente e inequívoca entre lo resuelto por el funcionario y lo mandado por la norma.

La jurisprudencia de la Corte, a propósito del elemento normativo manifiestamente contrario a la ley, ha considerado: «que la contradicción entre lo demandado por la ley y lo resuelto sea notoria, grosera o "de tal grado ostensible que se muestre de bulto con la sola comparación de la norma que debía aplicarse... que para hablar de prevaricato es necesario establecer cuándo los argumentos del servidor, dentro de un campo determinado, resultan aceptables, pues una interpretación loable frente a las singulares trazas que ofrece un caso puede permitir el rechazo del prevaricato... que si el comportamiento del funcionario no está acompañado de razones justificatorias, es decir, acordes con los hechos y con el precepto legal, si obedece a su mero capricho, el acto es manifiestamente contrario a la ley (ibídem); y que tal delito se configura si el servidor público profiere concepto, dictamen, resolución, auto o sentencia manifiestamente apartado de la norma jurídica aplicable al caso, haciendo prevalecer su capricho sobre la voluntad de la disposición legal, lo que

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 80 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

significa comparar el mandato legal contenido de la norma con lo hecho por el funcionario.»

En merito a lo anteriormente expuesto se anexa el cuadro donde se relaciona la totalidad de los beneficios entregados tanto por acuerdo sindicales como por convención colectiva, sumas sobre las cuales se determina el hallazgo fiscal.\$ (874.615.818ochocientos setenta y cuatro millones seiscientos quince mil ochocientos dieciocho pesos ), por los conceptos referentes a los beneficios evaluados .

CONCEPTO	VALOR 2019	VALOR 2020	VALOR 2021	VALOR 2022	VALOR 2023	VALOR TOTAL
AUXILIO VISUAL	\$ 24.821.492	\$ 49.373.727	\$ 41.095.939	\$ 52.490.000	\$ 92.920.000	\$ 260.701.158
VIATICOS	\$ 39.645.078	\$ 44.123.272	\$ 32.740.868	\$ 46.694.538	\$ 67.914.044	\$ 231.117.800
FONDO DE CALAMIDAD	\$ 14.871.724	\$ 48.836.080	\$ 23.060.696	\$ 68.498.684	\$ 53.133.324	\$ 208.400.508
OBLIGACION CONVENCIONAL	\$ 16.047.708	\$ 37.787.480	\$ 45.766.090	\$ 47.810.712	\$ 26.984.362	\$ 174.396.352
OBLIGACION CONVENCIONAL						\$ 874.615.818

De otra parte teniendo en cuenta que las inconsistencias en la aprobación tanto de los acuerdos como de la convención, conllevan a la presunta ilegalidad de las mismas además de la inaplicación de estas, el hallazgo fiscal se establece por la totalidad de los beneficios otorgados tanto por acuerdo como por convención, incluyendo como observación fiscal además los siguientes pagos :

OTRO CONCEPTOS	VALOR 2019	VALOR 2020	VALOR 2021	VALOR 2022	VALOR 2023	VALOR TOTAL
CAJA MENOR	\$179.000 X					\$179.000
CONTRATO DE APOYO	\$128.135.796 X		X	X	\$49.932.800	\$178.068.596
PASIVO EXIGIBLE	\$2.546.550 X		X	X	X	\$2.546.550
BENEFICIOS EDUCATIVOS	\$43.000.000	\$47.516.583	\$48.281.600	\$50.995.026	\$191.189.941	\$380.983.150
FONDO HOSPITALARIO	\$49.526.362	\$2.674.323	\$2.717.380	\$2.870.096	\$3.246.744	\$61.034.905
FOMENTO AL DEPORTE	X	X	\$2.597.040	\$2.742.993	\$3.102.877	\$8.442.910
TOTAL RECREACION	X	X	X	X	\$20.506.176	\$20.506.176
TOTAL MANTENIMIENTO	X	X	X	X	\$42.771.481	\$42.771.481
TOTAL INCENTIVOS	X	X	X	X	\$32.250.000	\$32.250.000
TOTAL EVENTO SINDICAL	X	X	X	X	\$41.610.441	\$41.610.441
TOTAL AYUDA			\$0	\$0	\$0	\$0
						\$768.393.209

Para una observación fiscal total por valor de:\$ **(1.647..009.527 MIL SEICIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES NUEVEMIL QUINIENTOS VEINTISIETE PESOSO )**

**CAUSA:** Deficiencias en el conocimiento de la regulación en materia de negociación sindical.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 81 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

**EFFECTO:** Detrimento patrimonial por pago de lo no debido.

**RESPUESTA BRINDADA POR LA ENTIDAD AUDITADA:**

Se plantea en esta observación que, a través de una denuncia ciudadana, se solicitó la verificación de la legalidad de los beneficios entregados a los funcionarios de las organizaciones sindicales de la Alcaldía de Dosquebradas. Esta observación busca, según el texto del informe final, “...**evaluar si los beneficios otorgados a los funcionarios de las organizaciones sindicales cumplen con las disposiciones establecidas en dichas normativas, asegurando así su legalidad y cumplimiento adecuado.** Para ello se cita erróneamente el **artículo 2.2.2.4.4 del Decreto 1072 de 2015**, el cual se refiere a las reglas de aplicación del capítulo que regula los sindicatos de empleados públicos y no a las “**Materias de negociación**”, como equivocadamente se consignó en el informe final. Las materias de negociación están contenidas realmente en el **artículo 2.2.2.4.5 del Decreto 1072 de 2015**, el cual establece:

**“Artículo 2.2.2.4.5. Materias de negociación. Son materias de negociación:**

- 1. Las condiciones del empleo, y**
- 2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes según el ámbito de negociación y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la determinación de las condiciones de empleo.**

**Parágrafo. En materia salarial y prestacional habrá negociación en el ámbito nacional exclusivamente, de conformidad con las posibilidades fiscales y presupuestales. En relación con el incremento salarial no se podrán acordar aumentos diferenciados en los ámbitos nacional, sectorial, territorial o singular”.**

Solo sobre estas condiciones y relaciones se puede negociar con las organizaciones sindicales. Por el contrario, no son objeto de negociación las siguientes materias, según el **artículo 2.2.2.4.6 del Decreto 1072 de 2015**, el cual consagra:

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 82 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

**“Artículo 2.2.2.4.6. Materias que no son objeto de negociación. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias:**

- 1. La estructura del Estado, la estructura orgánica y la estructura interna de sus Entidades y organismos;**
- 2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado;**
- 3. El mérito como esencia y fundamento de la carrera;**
- 4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas;**
- 5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y Reglamentaria.**
- 6. Las condiciones pensionales diferentes a las establecidas en el Sistema General de Pensiones, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005”.**

De acuerdo con estas disposiciones, los empleados públicos sólo pueden presentar pliego de solicitudes en relación con las condiciones del empleo. En el informe final de esta actuación especial de fiscalización se consignó que se excluyen de la negociación **“...elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación radica exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional, en consecuencia, Por ser asignaciones sin amparo constitucional no pueden ser pagadas por el Estado...”**. (Subrayado fuera de texto).

Frente a esta manifestación es para nosotros absolutamente claro que **lo único que se puede negociar con los sindicatos, son las condiciones de empleo** y no sobre las materias a que se refieren los **numerales 1 a 6 del artículo 2.2.2.4.6 del Decreto 1072 de 2015**. Es completamente claro que el Municipio no puede negociar con los sindicatos sobre estos asuntos. Precisamente por eso, **nunca en las negociaciones que se llevaron a cabo con los sindicatos de empleados durante las vigencias 2019 a 2023, se hicieron acuerdos con dichos sindicatos**

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 83 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

**sobre:** La estructura del Estado; sobre las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado; sobre el mérito como esencia y fundamento de la carrera; sobre la atribución disciplinaria de Municipio con respecto a sus servidores; sobre potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria o sobre las condiciones pensionales diferentes a las establecidas en el Sistema General de Pensiones, de conformidad con el **artículo 48 de la Constitución Política de 1991, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005.**

Rogamos al equipo auditor y al Señor Contralor que se comprenda, porque así está demostrado documentalmente, que **jamás el Municipio de Dosquebradas negoció con los sindicatos sobre materias prohibidas sino, exclusivamente, sobre las condiciones de empleo. Nunca se negoció sobre el régimen salarial o prestacional de los empleados**, pues estas materias corresponden de manera exclusiva, mediante ley, al congreso de la república, de conformidad con lo establecido en el **artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política de Colombia**. Así mismo, el **numeral 11 del artículo 189** establece que es facultad del Presidente de la República, “**ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes**”. Las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, fueron establecidos por la **ley 4ª de 1992**. Según estas normas, es absolutamente claro, evidente y notorio, que estas materias no se pueden negociar con los sindicatos. Justamente por ello, el Municipio no negoció estos asuntos con los sindicatos, como parece entenderlo el equipo auditor, pues del contenido del informe final se puede concluir, que **dicho equipo considera que durante los años 2019 a 2023, se negoció sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados, lo cual es absolutamente contrario a la realidad**. Solo se negoció sobre lo que se podía negociar, es decir, sobre las condiciones del empleo. No hay ninguna duda en el sentido que los empleados públicos de las entidades territoriales, no pueden negociar sobre materias prohibidas por la ley.

Según lo expuesto, rogamos al equipo auditor y al Señor Contralor que se concluya que jamás los funcionarios del Municipio negociaron con los sindicatos sobre materias prohibidas legalmente. Esta premisa es muy importante, si se tiene en cuenta, como en adelante se explicará, que las negociaciones versaron, exclusivamente, sobre las condiciones del empleo y no sobre el régimen salarial o

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 84 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

prestacional de los empleados. **Otro asunto completamente distinto es el hecho de haberse otorgado algunos beneficios a los empleados, tales como el auxilio de calamidad o funerario, el auxilio de lentes y el pago de viáticos, los cuales, clara y notoriamente, NO HACEN PARTE DEL RÉGIMEN SALARIAL O PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS.** Estos beneficios son logros de las organizaciones sindicales, los cuales no constituyen prestaciones sociales o factores salariales, por lo cual era completamente viable, desde el punto de vista legal, que los mismos se pactaran con las organizaciones sindicales.

Aclarado lo anterior, haremos alusión a los **tres (3) beneficios** a que se refiere el informe final y que son los de **auxilio de calamidad o auxilio funerario; auxilio de lentes y viáticos**. Solo a estos tres (3) beneficios se refiere el informe final, en el cual se consignó que

**“...al revisar la norma como se relaciona en párrafos anteriores esta dispone que los empleados públicos podrán presentar pliego de peticiones en relación con las condiciones del empleo excluyendo la negociación elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación radica exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional...”.**

Este planteamiento tiene sustento en el **Decreto 1072 de 2015**, el cual especifica que

**“...los empleados públicos pueden presentar pliegos de peticiones en relación con las condiciones de su empleo, excluyendo la negociación de elementos salariales y prestacionales, ya que estos aspectos, como se apuntó líneas inmediatas atrás, están bajo la competencia exclusiva del Gobierno Nacional...”.**

A este aspecto ya hicimos referencial al ejercer el derecho de contradicción frente a la **OBSERVACIÓN 1. Es absolutamente claro y evidente que no puede el Municipio negociar con los sindicatos sobre elementos salariales y prestaciones sociales**, pues esta competencia corresponde a las autoridades del orden nacional. **Durante las vigencias 2019 a 2023, jamás se negoció sobre estos aspectos, sino sobre beneficios que NO CONSTITUYEN FACTORES SALARIALES O PRESTACIONALES.** El auxilio funerario, el auxilio de lentes y los viáticos no son elementos salariales o prestacionales, sino beneficios

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 85 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

pactados entre el empleado y los sindicatos. Pareciera que el equipo auditor ha entendido que estos beneficios hacer parte o son elementos salariales o prestacionales, lo que no corresponde legalmente. De ninguna manera y bajo ninguna circunstancia, estos beneficios constituyen elementos salariales o prestacionales.

En relación con el **auxilio funerario**, al mismo se hace alusión en el **artículo 44 del Decreto Ley 1045 de 1978, “Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional”**. Por su parte, el **artículo 16 de la ley 776 de 2002** establece que la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o de un pensionado por invalidez del Sistema de Riesgos Profesionales, tendrá derecho a recibir un auxilio funerario igual al determinado en el **artículo 86 de la ley 100 de 1993**. El auxilio deberá ser cubierto por la respectiva entidad administradora de riesgos profesionales. En ningún caso puede haber doble pago de este auxilio. El **artículo 86 de la ley 100 de 1993**, señala el monto del auxilio funerario. Con fundamento en esta norma, el equipo auditor concluyó lo siguiente:

**“...Por lo tanto, si los acuerdos sindicales evaluados incluyeron beneficios como el auxilio funerario por el fallecimiento del empleado y su núcleo familiar cercano, estos serían considerados como elementos salariales o prestacionales. En consecuencia, su inclusión en los acuerdos sindicales podría estar fuera del alcance de la competencia de los empleadores locales y debería ser objeto de regulación por parte del Gobierno Nacional”**.

También concluyó el equipo auditor que

**“...no resulta procedente acordar el auxilio funerario a través de un proceso de negociación colectiva dado que el empleado afiliado al sistema de seguridad social integral está cobijado con este derecho conforme al ordenamiento legal previamente descrito. Lo anterior, máxime cuando la regulación de salarios o prestaciones, como en este caso, es de competencia exclusiva del Gobierno Nacional...”**.

Frente a estos planteamientos del equipo auditor manifestamos al Señor Contralor que este razonamiento es equivocado, por cuanto **el auxilio funerario NO**

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 86 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

**CONSTITUYE FACTOR SALARIAL O PRESTACIONAL**, sino un beneficio ocasional y eventual que puede presentarse o no presentarse, por la muerte del empleado o trabajador o de alguno o varios de sus parientes, y que **no hace parte de los elementos del salario o de una prestación social**. Se trata de un beneficio eventual y no de una remuneración habitual o permanente, quincenal o mensual que sea un elemento prestacional o salarial. Al respecto, **el artículo 17 del Decreto Presidencial 1045 de 1978**, “Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional”, establece:

“Artículo 17º.- De los factores salariales para la liquidación de vacaciones y prima de vacaciones. Para efectos de liquidar tanto el descanso remunerado por concepto de vacaciones como la prima de vacaciones de que trata este decreto, se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario, siempre que correspondan al empleado en la fecha en la cual inicie el disfrute de aquellas:

- a) La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;
- b) Los incrementos de remuneración a que se refieren los artículos 49 y 97 del Decreto-Ley 1042 de 1978;
- c) Los gastos de representación;
- d) La prima técnica;
- e) Los auxilios de alimentación y transporte;
- f) La prima de servicios;
- g) La bonificación por servicios prestado.

En caso de interrupción de las vacaciones por las causales indicadas en el artículo 15 de este Decreto, el pago del tiempo faltante de las mismas se reajustará con base en el salario que perciba el empleado al momento de reanudarlas”.

De la norma citada se concluye, de manera clara y evidente, que el auxilio funerario no es un factor salarial, pues no es una asignación básica mensual, ni un incremento en la remuneración, ni un gasto de representación, ni una prima técnica, ni un auxilio de alimentación o transporte, ni una prima de servicios, ni una bonificación por servicios prestados, sino un beneficio eventual y ocasional, pactado a favor del empleado o de su familia, que no constituye un elemento prestacional. Es un logro

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 87 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

adicional al previsto en la ley, alcanzado por las organizaciones sindicales. Precisamente los logros o beneficios sindicales, son los que alcanzan los empleados mas allá de los previstos legalmente. En este contexto, es absolutamente claro que **en el caso del auxilio funerario, no se negoció una materia prohibida o excluida por la ley pues**, se reitera, el mismo no constituye factor salarial o prestacional y bien podían las partes pactar un beneficio adicional al establecido legalmente. Cuando la ley establece un beneficio para el empleado, bien pueden las partes negociar un beneficio adicional, pues esa es la naturaleza y la esencia de la negociación sindical: Lograr beneficios adicionales a los previstos legalmente. En conclusión, **la negociación, aprobación y reconocimiento del auxilio funerario a los empleados de los sindicatos con los cuales negoció el Municipio, no es contrario a la ley** y, por lo tanto, no constituye detrimento patrimonial o daño al erario público del Municipio de Dosquebradas, como equivocadamente lo ha entendido el equipo auditor. Por lo anterior consideramos, Señor Contralor, que esta observación no debe mantenerse, pues ninguna disposición legal o reglamentaria se ha transgredido por reconocer este auxilio funerario a los empleados de los sindicatos.

A título de información, se anexa copia de los documentos que acreditan el reconocimiento y pago del auxilio funerario, desde el año 2019 hasta el año 2023.

En **relación con el auxilio de lentes**, son válidos y reiteramos todos los planteamientos expuestos al referirnos al **auxilio funerario**. Es notorio, claro y evidente que **el auxilio de lentes no es un factor salarial y un elemento prestacional**, sino precisamente un auxilio ocasional, acordado entre el empleador y las organizaciones sindicales. Al acordar este auxilio con los sindicatos no se violó ninguna disposición, pues negociar este auxilio no está prohibido por la ley, sino que, por el contrario, es un estímulo para los empleados que a través de la negociación colectiva alcanzan beneficios mas allá de los previstos en la ley. Esta es la filosofía y naturaleza de las negociaciones sindicales y ella se ha cumplido en el caso de los hechos a que se refiere la presente auditoría especial.

En cuanto a este auxilio, en el informe final se planteó que

**“...es necesario revisar si esta prestación está dentro del ámbito de la seguridad social integral o si se encuentra en otro tipo de beneficio contemplado por la normativa laboral o administrativa correspondiente. Si la prestación de auxilio de lentes y montura no está contemplada dentro del marco de la seguridad social integral**

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 88 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

**establecida por la Ley 100 de 1993, podría ser necesario verificar si existe otra normativa laboral o administrativa que la respalde o, en su defecto, si su otorgamiento se encuentra dentro de las competencias de los empleadores locales en virtud de las facultades otorgadas por la ley.**

**En resumen, es importante realizar un análisis detallado de la normativa aplicable y los términos de los acuerdos sindicales y la convención colectiva para determinar la legalidad y el alcance del auxilio de lentes y montura otorgado a los servidores públicos...”.**

Precisamente es lo que estamos planteando en el presente derecho de contradicción. La **ley 100 de 1993 no se refiere al auxilio de lentes** y, además, **este no es un factor salarial ni un elemento prestacional**, por lo cual era y es completamente viable, acordar el mismo con los sindicatos. Es un beneficio ocasional que puede o no ser reconocido, de acuerdo con la necesidad física o de salud del empleado. Por lo tanto, de ninguna manera el hecho de haber pactado y reconocido este beneficio, constituye una conducta ilegal, indebida, caprichosa o arbitraria, sino que, por el contrario, se ajustó a la ley y se pactó en favor de los empleados del Municipio de Dosquebradas y de otras entidades a las que pertenecen los sindicatos.

En el informe final se cita el **artículo 157 de la ley 100 de 1993**, pero esta disposición no tiene ninguna relevancia, aplicación o concordancia con el asunto a que se refiere la presente auditoría especial, pues hace alusión a los tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud.

A título de información, se anexa copia de los documentos que acreditan el reconocimiento y pago del auxilio de lentes desde el año 2019 hasta el año 2023.

En cuanto a los **viáticos** pactados con los sindicatos, se reiteran todos los argumentos expuestos al referirnos a los beneficios de auxilio funerario y auxilio de lentes. Era y es completamente ajustado a la ley que este tipo de beneficios sean negociados, pactados y reconocidos a los empleados, sin que con ello se cause detrimento o daño patrimonial al Municipio de Dosquebradas. No tenemos ninguna duda sobre la legalidad de los tres beneficios citados: Auxilio funerario, de lentes y viáticos. Por lo tanto, pedimos respetuosamente al Señor Contralor que esta observación quede sin vigencia.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 89 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

A título de información, se anexa copia de los documentos que acreditan el reconocimiento y pago de viáticos a los empleados de los sindicatos, desde el año 2019 hasta el año 2023.

En el informe final se citan el **artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo**, adicionado por la **ley 584 de 2000 y el Decreto 2813 del 29 de diciembre de 2000**. Estas normas se refieren a los permisos sindicales, pero las mismas no tienen pertinencia, conducencia o aplicación en la presente actuación, pues lo que se cuestiona no es la consagración legal de tales permisos, sino los viáticos que se pagan a los empleados y que es completamente válido pactar con los empleados, a través de las negociaciones colectivas. Todo lo expuesto permite concluir que, en relación con los viáticos reconocidos a los empleados, el Municipio de Dosquebradas no incurrió en ninguna ilegalidad o irregularidad al pactarlos con las organizaciones sindicales.

En cuanto a la convención colectiva, en el informe final se planteó que

**“...En el contexto de la auditoría realizada, al no haber sido presentada por parte de la Secretaría de Asuntos Administrativos ninguna prueba de la trazabilidad de la negociación y aprobación de dicha convención, se puede concluir que los beneficios acordados carecen de validez. Esto implica que los beneficios pactados por convención colectiva no estarían respaldados por la formalidad necesaria para su aplicación legal y eficaz...”**.

En relación con este planteamiento, reiteramos que la convención colectiva de trabajo existente entre el Municipio de Dosquebradas y el sindicato de trabajadores oficiales de la entidad, se presume válida, eficaz y obligatoria, mientras no sea declarada nula o suspendida por la autoridad competente. En este aspecto, hemos manifestado al equipo auditor que en la Secretaría de Asuntos Administrativos del Municipio no se encontró esa trazabilidad y debe tenerse en cuenta que se trata de documentos del año 2008, o antes, es decir, de hace aproximadamente 24 años. Por lo anterior, hemos oficiado al Ministerio del Trabajo para que nos sea remitida copia de la documentación correspondiente. A lo anterior se suma el hecho de que toda acción fiscal o disciplinaria por estos hechos que ocurrieron en el año 2008 o antes ha caducado. A pesar de lo anterior, esperamos que la documentación respectiva nos sea suministrada y poder dejarla a disposición de ese organismo de control.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 90 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

En el informe final se cita la sentencia C-009 de 1994, de la Corte Constitucional, la cual se refiere a la validez de la convención colectiva de trabajo, cuando cumpla todos los requisitos legales. Por el contrario, **la invalidez o nulidad de dicha convención no se puede presumir, sino que debe ser declarada por la autoridad competente. No es viable legalmente presumir la ilegalidad de una convención colectiva de trabajo y con base en esa presunción afirmar que todos los pagos realizados en cumplimiento de la misma son ilegales y constituyen detrimento patrimonial en contra del Municipio.** No es correcto ni apropiado presumir la ilegalidad de la convención para concluir que los beneficios en ella pactados son ilegales. Serán ilegales cuando la convención colectiva sea declarada ilegal, pero no antes. Así las cosas, consideramos, Señor Contralor, que por este concepto el Municipio no ha incurrido en ninguna ilegalidad que haya causado detrimento al patrimonio de la entidad.

Los mismos argumentos atrás planteados son válidos frente al Concepto No. 1355 del 10 de julio de 2001, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el cual fue citado en el informe final de la presente auditoría.

En el informe final se citan el **artículo 6° de la Constitución Política** y el **artículo 38, numerales 1 y 3 de la ley 1952 de 2019**, los cuales se refieren a los deberes de los servidores públicos. En esta parte, nos llama la atención lo planteado en el informe final, en el cual se consignó:

**“En esta etapa de la Actuación Especial de Fiscalización en curso, existe una presunción de infracción al Código General Disciplinario en lo tocante a los deberes que le asiste a la Administración Municipal respecto de lo ordenado en la Constitución, la Ley, los Acuerdos y Convenciones de que trata el asunto.**

Así las cosas, para el Equipo Auditor, no resulta de fácil comprensión la multiplicidad de desatención elemental que el gestor fiscal elude frente a los pagos que ya fueron citados con solvencia líneas arriba, de tal suerte que este organismo de control rechaza de plano las situaciones fácticas referidas y, en su lugar, estima una posible omisión al deber descrito en el artículo 38 del Estatuto Disciplinario, en el entendido de que habiendo posibilidades de actuar conforme a Derecho, la Administración optó

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 91 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

aparentemente por el camino de la desatención del deber funcional”. (Subrayado fuera de texto).

Se plantea “...una presunción de infracción al Código General Disciplinario...”, lo que consideramos incorrecto, injusto y violatorio del principio de presunción de inocencia, consagrado en el **artículo 14 de la ley 1952 de 2019**. Consideramos inapropiado e improcedente que se hable de una “**presunción de infracción al Código General Disciplinario**”, cuando la ley presume la inocencia del disciplinado, pues la citada disposición establece:

**“El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable”.**

Si llegare a existir responsabilidad disciplinaria, dicha situación la podrá definir la autoridad competente, **pero no se puede presumir dicha responsabilidad de los servidores públicos, mientras no exista un fallo ejecutoriado que la declare.**

Igual ocurre con la responsabilidad fiscal que se puede deducir de la gestión fiscal, la cual es definida en el **artículo 3° de la ley 610 de 2000** y que puede causar daño patrimonial al Estado.

De manera a nuestro modo de ver equivocada, en el informe final se consignó:

**“Para el caso sub lite, existe un presunto daño al patrimonio de Dosquebradas cuando quiera que se pagaron beneficios sin la existencia de respaldo jurídico que lo acreditara. Esto, sin lugar a elucubración mayor, permite razonar a la Contraloría la existencia de una trasgresión a los recursos estatales sin justificación”.**  
 (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con este planteamiento, **“se pagaron beneficios sin la existencia de respaldo jurídico que lo acreditara”.** El respaldo jurídico era la convención colectiva de trabajo vigente el Municipio y el sindicato de trabajadores y los acuerdos colectivos suscritos con las organizaciones sindicales. Dicha convención y dichos acuerdos se encuentran vigentes y no es procedente que el equipo auditor presuma que son ilegales y con fundamento en ello plantear un

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 92 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

presunto detrimento patrimonial. **Todos los pagos se realizaron con un fundamento válido y con base en la convención y en los acuerdos colectivos vigentes**, los cuales a la fecha no han sido declarados ilegales. Con fundamento en una presunción infundada no se puede concluir que exista responsabilidad disciplinaria y menos aún en sede de una actuación especial de fiscalización por parte de la Contraloría. Distinto es que dicha convención y los acuerdos colectivos sean ilegales y así se haya declarado por las autoridades competentes. Todos los beneficios se pagaron con pleno respaldo jurídico y no es procedente que se presuma la ilegalidad o invalidez de la convención y de los acuerdos colectivos para deducir responsabilidad fiscal. Por lo tanto, ninguna norma se ha transgredido y, como se planteó anteriormente, se anexa copia de los documentos que acreditan el pago de los beneficios a los empleados y a los trabajadores oficiales del Municipio. No es apropiado que el equipo auditor presuma que la convención y los acuerdos colectivos son nulos o inválidos y luego concluir que existe responsabilidad fiscal y/o disciplinaria. Por lo anterior, rogamos al Señor Contralor que esta **OBSERVACIÓN 2** sea desestimada.

Otro aspecto contenido en el informe final es el relacionado con la cita de las normas penales que consagran algunos delitos, como el **artículo 399 del Código Penal Colombiano**, el cual se refiere al **peculado por aplicación oficial diferente y el artículo 413 del mismo Código, referente al prevaricato por acción**. Consideramos respetuosamente que en la presente actuación no existen fundamentos de hecho o de derecho para plantear la existencia de las mencionadas conductas penales. De otra parte, estimamos que **no es procedente ni apropiado que en el informe final se citen disposiciones penales presuntamente violadas**, pues no corresponde a la Contraloría determinar, definir o establecer, desde el mismo informe final, los presuntos delitos penales que se pudieron presentar. Es la autoridad penal en su momento la que podrá establecer las conductas y los delitos que puedan existir. No es facultad de la Contraloría direccionar o señalar, desde el mismo informe final, los tipos penales que pudieron presentarse. Por lo anterior, rogamos al Señor Contralor, que la cita de estos tipos penales sea suprimida del informe final de auditoría y que se desestime esta observación en cuanto se relaciona con los delitos penales que allí se mencionan pues, se reitera, los pagos de los beneficios se realizaron de acuerdo con la convención y los acuerdos colectivos vigentes y que ninguna autoridad ha declarado nulos, ilegales o inválidos o ha decidido inaplicar bajo la figura de la excepción de inconstitucionalidad.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 93 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

Es cierto que corresponde a la Fiscalía General de la Nación determinar si se presentó o no determinada conducta penal. Consideramos que no es el equipo auditor el encargado de determinar desde ya los delitos que pudieron haberse presentado, pues esa labor corresponde a otra autoridad. En caso de ser procedente se remitiría este asunto a la Fiscalía, pero no es correcto ni apropiado que sea la Contraloría la que defina, por anticipado, cuales delitos pudieron presentarse.

Igualmente, no corresponde a la Contraloría determinar los delitos que pudieron haberse presentado, ni entrar a analizar los **“...requisitos y verbos rectores...”** de las presuntas conductas penales presentadas. Estas materias no le corresponden, ni valorar los hechos y la conducta de las personas desde el punto de vista de las normas penales. Tampoco debe entrar a analizar, como se hizo incorrectamente en el informe final, sobre si el delito presuntamente presentado, **“...que se ha considerado un ilícito de resultado, toda vez que se produjeron unos pagos de recursos Públicos con fundamento en resoluciones que así lo ordenaron, hecho este que puede ser constitutivo de un detrimento...”**. Todos los pormenores, detalles y precisiones en materia penal, no corresponden y no son competencia de la Contraloría Municipal. Tampoco debe el equipo auditor o la Contraloría hacer mención o alusión **“...al tipo penal de sujeto activo calificado, para cuya comisión se requiere la calidad de servidor público en el autor, porque fue uno o varios los servidores Públicos que motivaron y expidieron las antecitadas resoluciones que dispusieron pagos sin soporte o sustento...”**.

Estos planteamientos los debe realizar la autoridad penal y no el órgano de control fiscal.

Tampoco son pertinentes y conducentes en esta actuación las consideraciones de la Corte Constitucional sobre **“...el elemento normativo manifiestamente contrario a la ley...”** y el planteamiento según el cual el prevaricato por acción,

**“...se configura si el servidor público profiere concepto, dictamen, resolución, auto o sentencia manifiestamente apartado de la norma jurídica aplicable al caso, haciendo prevalecer su capricho sobre la voluntad de la disposición legal, lo que significa comparar el mandato legal contenido de la norma con lo hecho por el funcionario”**.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 94 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

Todo este análisis no debe ser realizado por la Contraloría sino por la autoridad penal competente, ni se debe direccionar o inducir a dicha autoridad sobre los delitos que pudieron haberse presentado. Reiteramos que no debe el equipo auditor definir, establecer o señalar, a priori, las conductas penales que pudieron haberse presentado.

Al respecto, en la **sentencia SP13790-2016, de fecha 05 de octubre de 2016**, proferida por Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, se planteó lo siguiente:

**“...lo deseable es que las conclusiones que, de forma preliminar, obtenga el ente de control fiscal, sean corroboradas por otros medios de prueba, que permitan dilucidar la materialidad de la conducta punible y la responsabilidad del encausado en la misma, (negrilla propia) para lo cual, se ofrece relevante recaudar, en lo posible, el expediente administrativo correspondiente y conocer el resultado final de la investigación del órgano contralor consignado en el fallo con o sin responsabilidad fiscal o por lo menos en el auto de imputación de responsabilidad fiscal....”.**

**“...supondría llegar al absurdo de admitir que ante la mera probabilidad de compromiso de un funcionario o particular -gestor o custodio de recursos estatales- en el detrimento patrimonial de los bienes públicos, advertida apenas, entonces, como una hipótesis por parte del aludido ente de control, sea posible que, sin recaudar otros medios de prueba durante la investigación y juzgamiento por parte de la jurisdicción ordinaria penal, tendientes a corroborar si el injusto existió y si el presunto responsable la ejecutó, se llegue a la imposición de condena penal.**

**Lo anterior, implicaría admitir que basta con la sola incriminación preliminar de la Contraloría para entender debidamente acreditado el delito y su responsable. Razonar como lo propone el libelista, conllevaría, por ende, a un nítido desconocimiento del derecho al debido proceso, a la infracción del principio de presunción de inocencia y, sobre todo, al debilitamiento de la autonomía reconocida legal y jurisprudencialmente a los dos modelos sancionatorios: penal y fiscal”. (Resaltado nuestro).**

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 95 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

Como se indicó, todos los pagos de los beneficios se hicieron con pleno respaldo legal en la convención colectiva y en los acuerdos colectivos, tal como se acredita con los documentos anexos. Así las cosas, consideramos respetuosamente que no hay lugar a una presunta responsabilidad penal, por lo cual solicitamos que esta parte de **OBSERVACIÓN 2** sea dejada sin vigencia.

### DERECHO DE CONTRADICCIÓN

En síntesis, frente a la **OBSERVACIÓN 2**, se concluye que las negociaciones se adelantaron sobre materias permitidas por la ley y que los beneficios otorgados no son elementos salariales o prestacionales, por lo cual no se presentó ninguna irregularidad en este sentido. Así mismo, que los pagos no fueron ilegales, pues tuvieron como fundamento la convención y los acuerdos colectivos que se encuentran en firme, son eficaces, válidos, legales y obligatorios, mientras no sean anulados o suspendidos por la autoridad competente. No se puede partir de la presunción de ilegalidad de dichos acuerdos colectivos para concluir que los pagos fueron irregulares o indebidos.

### SOLICITUD

De conformidad con lo expuesto, de manera respetuosa solicitamos al Señor Contralor que se desestime esta **OBSERVACIÓN 2**, pues consideramos que no existen los presupuestos de hecho y de derecho para que la misma sea mantenida, según se ha planteado en el presente derecho de contradicción

### **PRONUNCIAMIENTO POR PARTE DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS.**

Es oportuno resaltar que la carta de observaciones constituye un dictamen técnico objetivo que se edifica sobre la práctica de un proceso congruente y mediado por las verificaciones que se practican sobre muestras representativas de las operaciones, los procesos y las actividades realizadas por la entidad o instancia auditada, conocida como sujeto fiscal, con la aplicación de los sistemas de control fiscal definidos en la ley, en los protocolos de la guía de Auditoría Territorial, de tal forma que el análisis realizado permita efectuar el pronunciamiento sobre lo

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 96 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

acertado o no de las actuaciones de la administración Pública auditada, lo oportuno de la gestión en los procesos evaluados y sobre el cumplimiento de los lineamientos legales que marcan un proceso público.

Dable resulta destacar que, tanto el proceso de vigilancia fiscal como el de control fiscal, comprometen etapas de planeación, ejecución e informes y lejos de ser actos administrativos que se puedan archivar sin que previamente se surtan las etapas previstas en el respectivo proceso, que es por demás reglado, debe garantizarse el debido proceso y con él, realizar la valoración probatoria sobre los insumos de auditoría, consolidación y caracterización de observaciones, traslado de informe o carta de observaciones, análisis del derecho de contradicción en mesa de trabajo con todo el equipo auditor, valoración y estructuración objetiva del o los hallazgos, entre otros. Este aporte de trámite, como es denominado en su praxis, debe estar sustentado en pruebas de recorrido basadas en revisiones documentales que permitan establecer unas presunciones preliminares denominadas observaciones. Esas observaciones, de no ser desestimadas con argumentos legales, objetivos y pruebas al menos sumarias, se convierten en **hallazgos** que deben ser trasladados para que sirvan como insumos para dar génesis al proceso de Responsabilidad fiscal, penal, disciplinario o de mejoramiento administrativo, conforme lo estime la respectiva incidencia **determinada como presuntiva** por parte del grupo o equipo auditor. Todo lo anterior, sin perjuicio de que, como lo es el respectivo informe o carta de observaciones según corresponda, como es este último el procedimiento que nos ocupa, sea contentivo de consideraciones claras y también respetuosas, mismas que no se avizoran en el derecho de contradicción presentado por el sujeto.

Es importante destacar que el auditado pretende desestimar la gravedad de las irregularidades, manifestando que la falta de algunos documentos no representa la invalidez de la convención o los acuerdos. Igualmente, es preciso resaltar que en la defensa presentada por el auditado no se hace referencia a la médula de las observaciones, sino que, solamente se limita a controvertir lo que para ellos es una falta de competencia de la contraloría en asuntos disciplinarios y judiciales o penales, lo cual es en efecto una aseveración que compartimos, empero no es acertada en pleno, porque no de otra manera que con una auditoría de esta entidad de Vigilancia y Control, podríamos advertir las posibles irregularidades que se trasladan a título de presunción ante las instancias competentes.

Las irregularidades avizadas durante el proceso auditor, corresponden entre otras, a:

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 97 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

**1. Falta de soportes de requisitos de procedimiento de la aprobación de los acuerdos, tales como:**

- ✓ Depósito del pliego de solicitudes.
- ✓ Traslado al Ministerio de Trabajo de la conformación del equipo negociador y la fecha de instalación de las mesas.
- ✓ Actas de consolidación de acuerdos y aprobación de la consolidación.
- ✓ Depósito de los acuerdos ante el Ministerio de Trabajo.
- ✓ Negociación de nuevos acuerdos en vigencia de un acuerdo anterior.
- ✓ Tiempo de negociación excedido al determinado por la ley.
- ✓ Carencia total de trazabilidad de la negociación y aprobación de la convención colectiva y las actas extra convencionales, incluyendo el deposito en el Ministerio de Trabajo.
- ✓ Conformación y actas de la comisión de seguimiento.

Retomando los argumentos presentados en la carta de observaciones, es necesario señalar que la propia Constitución advierte en el artículo 55, que el derecho a la negociación colectiva se reconoce *"con las excepciones que señale la ley"*. De este modo queda establecido que el ordenamiento jurídico puede instaurar, de manera legítima, restricciones y salvedades que hagan conducente su ejercicio.

Respecto de los límites que impone el ordenamiento jurídico, es ampliamente aceptado que ningún derecho es absoluto. La jurisprudencia ha sostenido de manera reiterada que ningún derecho otorga a sus titulares facultades omnímodas o autorizaciones incondicionales que toleren el abuso del derecho. Por el contrario, en la medida en que el ejercicio de los derechos debe hacerse compatible con las libertades ajenas, es preciso que el goce de los derechos ocurra dentro de los contornos que establecen los principios de la razonabilidad y la proporcionalidad. Este principio, según se ha dicho, no encuentra excepciones en la legislación o en la jurisprudencia. De ahí que también haya sido empleado, especialmente por la Corte Constitucional, para establecer los límites del derecho a la negociación colectiva.

En efecto, en la Sentencia C-617 de 2008, el tribunal manifestó que: *"... el proceder de las organizaciones sindicales debe observar los límites connaturales de los derechos que el ordenamiento les reconoce: Tanto del Convenio 87 de la OIT, como del artículo 39 de la Constitución se desprende que el funcionamiento de las organizaciones sindicales ha de ajustarse a la legalidad y, en consecuencia, por vía legislativa pueden imponerse restricciones a los derechos, en cuanto ellas sean necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a la finalidad que se persiga,*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 98 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

*para garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicas, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa*

(...)

Por su parte el Consejo de Estado sala de consulta civil con respecto el procedimiento de la aprobación de los acuerdo en radicado Número único: 11001-03-06-000-2021-00050-00 de 2021 expuso

*“Es importante resaltar que la norma establece plazos a las diferentes etapas de la negociación con la finalidad evidente de que sea real y efectivo el ejercicio de este derecho. Si bien la norma no establece en forma expresa los plazos para definir la ausencia de acuerdo por las organizaciones sindicales para concurrir a la mesa de negociación a que se refiere el artículo 2.2.2.4.8 del Decreto 1072 de 2015, los mismos objetivos y finalidades reseñados por la jurisprudencia constitucional y por los convenios de la OIT, permiten inferir que la interpretación del procedimiento debe realizarse bajo los principios de economía y eficiencia, es decir, en los menores términos o plazos posibles, con el fin de no hacer nugatorio el derecho a la negociación colectiva.”*

Igualmente con respecto a la prohibición de no negociar un acuerdo en vigencia de otro el **ARTÍCULO 2.2.2.4.12 DEL DECRETO 1072 DE 2015**

**(...) PARAGRAFO 1: SUSCRITO EL ACUERDO COLECTIVO NO PODRÁN FORMULARSE, RECIBIRSE O TRAMITARSE NUEVAS SOLICITUDES DURANTE LA VIGENCIA, POR TANTO, NO SERÁ POSIBLE CELEBRAR NUEVOS ACUERDOS.** (Mayúsculas, interlineado y negrillas fuera de texto)

Como se mencionó anteriormente, en las cinco vigencias, durante la implementación del acuerdo, se adelantaron mesas de negociación de nuevos acuerdos. Esto, además de contravenir la norma, dificulta la transparencia en la entrega de beneficios por las razones antes desarrolladas, como por ejemplo la entrega de beneficios producto de dos acuerdos diferentes en una misma vigencia. Sobre este particular, además de lo establecido en el Decreto 1072 de 2015, en el mismo sentido el Departamento Administrativo de la Función Pública, en concepto Radicado No.: 20216000243231 de 2021, desarrolló: (...)

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 99 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

**.EN LOS TÉRMINOS DE LA NORMA TRANSCRITA, EL ACUERDO COLECTIVO CONTENDRÁ ENTRE OTROS ASPECTOS; EL PERÍODO DE VIGENCIA; Y UNA VEZ FIRMADO POR LAS PARTES SERÁ DEPOSITADO EN EL MINISTERIO DE TRABAJO DENTRO DE LOS DIEZ (10) DÍAS SIGUIENTES A SU CELEBRACIÓN Y NO SEPODRÁN FORMULAR NUEVAS SOLICITUDES DURANTE LA VIGENCIA DEL MISMO.**

**ES DECIR, QUE LOS ACUERDOS SINDICALES ESTÁN SUJETOS A LA VIGENCIA QUE DEBE ESTAR DETERMINADA EN EL MISMO, DENTRO DE LA CUAL SE DEBE DAR CUMPLIMIENTO A LO ACORDADO EN LA NEGOCIACIÓN.....** (Mayúsculas, interlineado y negrillas fuera de texto)

De otra parte, la norma para garantizar el cumplimiento de la vigencia determinó en el **PARÁGRAFO 3**. Si al vencimiento del plazo de vigencia del Acuerdo Colectivo hay acuerdos por cumplir, estos deberán cumplirse de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley."

Así las cosas, la norma garantiza el cumplimiento total de los acuerdos, para lo cual precisamente contempla la conformación del comité de seguimiento. Continuando con el concepto emitido por la Función Pública a este respecto, se conceptualiza:"

**....Por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica, los acuerdos suscritos entre la Administración y los representantes de las organizaciones sindicales de los empleados públicos deberán ser cumplidos en los precisos términos en que fueron firmados, para tal efecto, se debió conformar un comité de seguimiento, que deberá rendir un informe de los avances de su implementación.**

**Finalmente, es importante destacar que, los acuerdos sindicales están sujetos a una vigencia determinada en el mismo, dentro de la cual se debe dar cumplimiento a lo acordado en la negociación....**

Igualmente el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional, sentencia C-009 de 1994, M.P., Antonio Barrera Carbonell, CONVENCIÓN COLECTIVA DEL TRABAJO- Definición / ELEMENTOS DE LA ESENCIA- Normativo y obligacional / SOLEMNIDAD, prescribe:

***“La convención colectiva como acuerdo vinculante que es sobre las condiciones laborales entre empleador y empleados, dos elementos esenciales. Un elemento normativo y otro obligacional. El primero***

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 100 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

*corresponde al conjunto de disposiciones sobre estipulaciones convencionales que se incorporan a los contratos laborales y que contienen todas aquellas obligaciones de los empleadores y los correlativos derechos de los trabajadores que se han pactado y que tienen vocación de permanencia. Es el propio conjunto de normas de derecho objetivo que harán parte del contrato de trabajo. Por su parte, el elemento obligacional lo constituyen las cláusulas o disposiciones que permitirán garantizar la efectividad de la convención, es decir, la forma de solucionar los conflictos surgidos en su aplicación. Ahora bien, otras de las características de la convención colectiva, conforme con el artículo 469 del Código Sustantivo del Trabajo, , es su solemnidad, es decir, está sometido a ciertas formalidades que, de no cumplirse, harían un pacto ineficaz. Estas formalidades consisten en que debe constar por escrito y una copia del documento sea depositada en el Ministerio de Trabajo dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su firma. De acuerdo con lo anterior, la Sala puede definir que la convención colectiva es un acto jurídico plurilateral, solemne, de orden público, protegido por la Constitución Política y el ordenamiento legal, fuente de derecho, vinculante en derechos y obligaciones en los contratos de trabajo y relaciones laborales de quienes lo suscribieron por el tiempo que duren aquellas relaciones laborales y mientras estén vigentes los acuerdos colectivos pactados.... (interlineado y negrillas fuera de texto)*

Como se puede advertir en el texto citado, a diferencia de lo manifestado por el auditado, la falta de cumplimiento del requisito solemne de la aprobación de la convención colectiva la hará ineficaz. **Mal haría esta célula de control fiscal al no contar con la prueba, al menos sumaria, del depósito de la misma ante el Ministerio de Trabajo, No reprochar dichas irregularidades y actuar en consecuencia con lo que determina la norma.**

Preciso es agregar el Concepto No. 1355 del 10 de julio de 2001, la Sala de Consulta y Servicio Civil, que para su integralidad literal se transcribe: *...cuando una convención colectiva quebranta el ordenamiento constitucional (se analizaba el que regulaba el régimen salarial y prestacional de empleados públicos), dando prelación a la supremacía constitucional (artículo 4 superior) **se debía inaplicar la convención colectiva** y aplicarse la disposición constitucional, y aunque la convención colectiva denunciada siguiera rigiendo hasta tanto se firmara una nueva convención.*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 101 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

Agrega el concepto ibidem: **“un Estado de derecho, fundado en la jerarquía normativa impide que las autoridades den eficacia a un acto jurídico contrario al ordenamiento superior. De manera que la convención colectiva que otorga beneficios extralegales a empleados públicos es ineficaz”**.( interlineado y negrillas fuera de texto)

***Y consideró que “dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4° de la Carta Política, las autoridades administrativas están habilitadas para inaplicar los acuerdos o convenios colectivos que extendieron beneficios extralegales, porque según el artículo 10 de la ley 4ª de 1.992 carecen de todo efecto y no crean derechos adquiridos”. Que en caso que se dictara un acto administrativo general con la incorporación de los beneficios de la convención, procedía la inaplicación de tal acto, sin perjuicio de las acciones contencioso administrativas pertinentes contra los actos creadores de situaciones jurídicas concretas, salvo que el particular consintiera en su revocatoria conforme a los artículos 73 y 74 del C.C.A.***

Así las cosas y según la Sala de Consulta y Servicio Civil, en caso que una convención colectiva no esté conforme con el ordenamiento superior, no procede la demanda contra ella, sino su inaplicación, y sí procede la demanda contenciosa contra los actos administrativos particulares que en virtud o en aplicación de dicha convención se llegaron a expedir

No obstante lo anterior, la Sala considera que en caso de contradicción entre un acuerdo logrado a través de una negociación colectiva y una norma constitucional, en virtud de la supremacía de la Constitución Política sobre cualquier otra norma de inferior jerarquía (artículo 4 de la Constitución Política), es dable que los jueces de la República inapliquen tal convenio y puedan anular los actos administrativos particulares que en virtud de tal convención se llegaron a expedir a favor de los trabajadores beneficiados con la negociación, máxime si se trata de convenciones colectivas de empleados públicos, donde el derecho a la libre concertación de las condiciones laborales no es absoluto.

Todo lo anterior, en virtud de las inconsistencias en el procedimiento evidenciadas en el transcurso del proceso auditor, respecto a los beneficios otorgados a los funcionarios, no falta a la verdad la auditada cuando describe detalladamente uno de los objetivos del proceso auditor. Sin embargo, donde yerra es en la controversia técnica de las observaciones que, en desarrollo del proceso de vigilancia fiscal, ha formulado esta Contraloría.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 102 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

La propia administración admite en su controversia la comisión de conductas irregulares, al señalar: "**Es absolutamente claro y evidente que no puede el Municipio negociar con los sindicatos sobre elementos salariales y prestaciones sociales, pues esta competencia corresponde a autoridades del orden Nacional.**" Además, la administración aduce que durante las vigencias 2019 a 2023 jamás se negoció sobre estos aspectos, sino sobre beneficios que no constituyen factores salariales o prestacionales.

**Al respecto, es pertinente recordar, tal como se citó en la carta de observaciones de traslado, que los beneficios de viáticos no se reprocharon por esta instancia, y no porque constituyeran factores salariales o prestacionales, sino porque no se aportaron los respectivos soportes.** En lo referente a los auxilios visuales o auxilios para lentes, como indistintamente los denomina la auditada, y para el beneficio por calamidad doméstica o auxilios funerarios, sí constituyen factores prestacionales, tal como se argumentó en la carta de observaciones.

Con respecto al auxilio de calamidad y auxilio de lentes, respectivamente, el Departamento Administrativo de la Función Pública en los conceptos 291321 y 301471 de 2021 desarrolló

*En cuanto al auxilio funerario, el mismo se encuentra reconocido en el artículo 44 del Decreto Ley 1045 de 1978. El artículo 16 de la Ley 776 de 2002 establece que: (...) quien compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o de un pensionado por invalidez del Sistema de Riesgos Profesionales, tendrá derecho a recibir un auxilio funerario igual el determinado en el artículo 86 de la Ley 100 de 1993. El auxilio deberá ser cubierto por la respectiva entidad administradora de riesgos profesionales. En ningún caso puede haber doble pago de este auxilio.*

Al respecto, el artículo 86 de la Ley 100 de 1993, establece que: (...) *La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado, tendrá derecho a percibir un auxilio funerario equivalente al último salario base de cotización, o al valor correspondiente a la última mesada pensional recibida, según sea el caso, sin que pueda ser inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a diez (10) veces dicho salario.*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 103 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

*Por lo tanto, si los acuerdos sindicales evaluados incluyeron beneficios como el auxilio funerario por el fallecimiento del empleado y su núcleo familiar cercano, estos serían considerados como elementos salariales o prestacionales. En consecuencia, su inclusión en los acuerdos sindicales **podría** estar fuera del alcance de la competencia de los empleadores locales y debería ser objeto de regulación por parte del Gobierno Nacional.*

*Es importante y esencial que los acuerdos sindicales se ajusten a la normativa vigente para garantizar su legalidad y evitar posibles conflictos en su implementación e inclusive, asaltos patrimoniales que en últimas constituyen detrimentos al erario. En este caso, sería prudente revisar detenidamente los términos de los acuerdos sindicales y, si es necesario, realizar las correcciones pertinentes para asegurar su conformidad con la normativa aplicable*

*Conforme a lo anterior, no resulta procedente acordar el auxilio funerario a través de un proceso de negociación colectiva dado que el empleado afiliado al sistema de seguridad social integral está cobijado con este derecho conforme al ordenamiento legal previamente descrito. Lo anterior, máxime cuando la regulación de salarios o prestaciones, como en este caso, es de competencia exclusiva del Gobierno Nacional.*

## **AUXILIO DE LENTES**

*Tanto en los acuerdos sindicales como en la convención colectiva, se otorgó a los servidores públicos, auxilio de lentes y montura. Al respecto es pertinente recordar el contenido normativo trazado por La Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", establece un marco normativo completo para el sistema de seguridad social en Colombia. Sin embargo, es importante destacar que esta ley no especifica de manera detallada todas las prestaciones o beneficios que pueden ser otorgados a los servidores públicos.*

*En el caso del auxilio de lentes y montura otorgado a los servidores públicos en los acuerdos sindicales y la convención colectiva, es necesario revisar si esta prestación está dentro del ámbito de la seguridad social integral o si se encuentra en otro tipo de beneficio contemplado por la normativa laboral o administrativa correspondiente.*

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 104 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

*Si la prestación de auxilio de lentes y montura no está contemplada dentro del marco de la seguridad social integral establecida por la Ley 100 de 1993, podría ser necesario verificar si existe otra normativa laboral o administrativa que la respalde o, en su defecto, si su otorgamiento se encuentra dentro de las competencias de los empleadores locales en virtud de las facultades otorgadas por la ley.*

**ARTICULO. 157.-Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud.** *A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.*

*A) Afiliados al sistema de seguridad social. Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud:*

*1. Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los **servidores públicos**, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente ley. [...].*

### **3. Examen médico para efectos de salud ocupacional**

*En materia de salud ocupacional y para efecto de establecer el estado de salud de los trabajadores al iniciar una labor, desempeñar un cargo o función determinada, se hace necesario en el desarrollo de la gestión para identificación y control del riesgo, practicarlos exámenes médicos ocupacionales de ingreso, periódicos y de retiro, los cuales son a cargo y por cuenta del empleador, conforme al Artículo 348 del Código Sustantivo de Trabajo; el literal b) del Artículo 30 del Decreto 614 de 1984 y el numeral 1 del Artículo 10 de la Resolución 1016 de 1989*

*En apego a las razones anteriormente expuestas el auxilio de lentes y monturas no es posible acordarlo, dado que el empleado afiliado a una E.P.S se le otorga el derecho de asistir a las citas de control con el especialista que requiera. Así como, a que la entidad realice los exámenes médicos ocupacionales de ingreso, periódicamente y de retiro.*

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 105 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

**Con respecto a el reconocimiento de viáticos por comisión, es importante aclarar como se realizó de manera antecedente, que el reproche realizado corresponde a la falta de soportes de la asistencia por parte de los funcionarios a dichos eventos, ni siquiera a partir de 2021 que de manera expresa fue incluido dentro de las resoluciones la obligación de presentar a la secretaria de asuntos administrativos los soportes de la inversión de los recursos, se aportan dichos documentos.**

Respecto de la afirmación realizada por el sujeto auditado referente a que los permisos sindicales no tienen relación con la auditoría, es preciso leer detalladamente el contexto de la denuncia incoada, en la que se hace relación a beneficios otorgados a las organizaciones sindicales y adicional a ello, al la integralidad de la observación, en la que se plantea que el municipio, además de asumir los costos de los viáticos, en apego a lo establecido por la ley durante el período de permiso sindical, se mantendrán los derechos salariales y prestacionales, así como los derivados de la carrera en cuyo registro se encuentre inscrito. Sobre esto, este organismo de control resalta la relevancia de una prueba, aunque sea sumaria, de la asistencia de los funcionarios, pues, aparte de los viáticos, se deben reconocer todos los derechos salariales y prestacionales del funcionario.

En merito a lo anteriormente expuesto el equipo auditor de la contraloría Municipal de Dosquebradas Risaralda, estima como no desestimada la observación ni sus incidencias, por lo cual remitirá ante los respectivos organismos competentes, para que en el trámite del proceso que a ellos les corresponda, establezcan o no responsabilidades.

#### **4.2 HALLAZGO 2 ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA PENAL Y FISCAL POR EL PAGO DE LO NO DEBIDO POR VALOR DE : (\$1.643.009.027 MIL SEICIENTOS CUARENTA Y TRES MIL MILLONES NUEVE MIL VEINTISIETE PESOS)**

Se aclara que en la carta de observaciones se cometido un error numérico de transcripción en la determinación del hallazgo fiscal en el encabezado de la observación, igualmente se aclara el primer cuadro corresponde a los benéficos que fueron evaluados en el alcance mediante muestra.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 106 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

CONCEPTO	VALOR 2019	VALOR 2020	VALOR 2021	VALOR 2022	VALOR 2023	VALOR TOTAL
AUXILIO VISUAL	\$ 24.821.492	\$ 49.373.727	\$ 41.095.939	\$ 52.490.000	\$ 92.920.000	\$ 260.701.158
VIATICOS	\$ 39.645.078	\$ 44.123.272	\$ 32.740.868	\$ 46.694.538	\$ 67.914.044	\$ 231.117.800
FONDO DE CALAMIDAD	\$ 14.871.724	\$ 48.836.080	\$ 23.060.696	\$ 68.498.684	\$ 53.133.324	\$ 208.400.508
OBLIGACION CONVENCIONAL	\$ 16.047.708	\$ 37.787.480	\$ 45.766.090	\$ 47.810.712	\$ 26.984.362	\$ 174.396.352
OBLIGACION CONVENCIONAL						\$ 874.615.818

El segundo cuadro corresponde a las demás transferencias realizadas a los sindicatos, de acuerdo a lo reportado por la secretaria de hacienda

OTRO CONCEPTOS	VALOR 2019	VALOR 2020	VALOR 2021	VALOR 2022	VALOR 2023	VALOR TOTAL
CAJA MENOR	\$179.000 X					\$179.000
CONTRATO DE APOYO	\$128.135.796 X		X	X	\$49.932.800	\$178.068.596
PASIVO EXIGIBLE	\$2.546.550 X		X	X	X	\$2.546.550
BENEFICIOS EDUCATIVOS	\$43.000.000	\$47.516.583	\$48.281.600	\$50.995.026	\$191.189.941	\$380.983.150
FONDO HOSPITALARIO	\$49.526.362	\$2.674.323	\$2.717.380	\$2.870.096	\$3.246.744	\$61.034.905
FOMENTO AL DEPORTE	X	X	\$2.597.040	\$2.742.993	\$3.102.877	\$8.442.910
TOTAL RECREACION	X	X	X	X	\$20.506.176	\$20.506.176
TOTAL MANTENIMIENTO	X	X	X	X	\$42.771.481	\$42.771.481
TOTAL INCENTIVOS	X	X	X	X	\$32.250.000	\$32.250.000
TOTAL EVENTO SINDICAL	X	X	X	X	\$41.610.441	\$41.610.441
TOTAL AYUDA			\$0	\$0	\$0	\$0
						\$768.393.209

### **OBSERVACION 3. ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL**

#### **Condición:**

Durante el desarrollo del proceso auditor se evidenciaron múltiples inconsistencias en el manejo del archivo de la oficina de asuntos administrativos. Por una parte, se advierte la presentación de expedientes de vigencias anteriores, es decir, 2020, 2021 y 2022, los cuales deberían estar organizados de acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Archivo. Sin embargo, al momento de la revisión, se devolvieron varios de los expedientes por no contener la hoja de control, estar sin foliación y la portada no contaba con la identificación correspondiente. Sin embargo, al ser aportados nuevamente, la hoja de control no identificaba correctamente el asunto de los folios, es decir, identificaban como "acta uno", "acta dos", etc., pero no relacionaban el asunto, lo que dificulta el trabajo de revisión.

Por otra parte, los expedientes adolecen de documentos indispensables del proceso de negociación, de los cuales posteriormente se comprobó su existencia. Es el caso de los decretos de adopción de los acuerdos y de las resoluciones de conformación de la mesa de negociación. Igualmente, otros documentos indispensables para garantizar la legalidad del acuerdo nunca fueron encontrados, como el caso del depósito del pliego y del acuerdo ante el Ministerio de Trabajo.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 107 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

En relación a la convención colectiva, no fue aportado expediente alguno que demostrara la trazabilidad de la convención y la existencia de acciones posteriores, como las actas extra convencionales que fueron aportadas posteriormente, al igual que la convención colectiva. Sin embargo, la falta de evidencias de las acciones que conllevaron a la aprobación de dichos acuerdos no está soportada, lo que implica la presunta ilegalidad de dicha convención, según lo establece la norma que regula la materia

**EL ARTÍCULO 471 DE CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO** señala:

*La convención colectiva necesariamente debe hacerse por escrito siguiendo las reglas señaladas en el artículo 469 del código sustantivo del trabajo:*

*«La convención colectiva debe celebrarse por escrito y se extenderá en tantos ejemplares cuantas sean las partes y uno más, que se depositará necesariamente en el Departamento Nacional de Trabajo, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al de su firma. Sin el cumplimiento de todos estos requisitos la convención no produce ningún efecto.»*

De otra parte, con respecto al manejo de las resoluciones, se evidencia que no hay organización ni conocimiento del manejo de esta documentación. Esta situación implicó la obstrucción del proceso auditor, pues a pesar de los múltiples plazos otorgados a la Secretaría de Asuntos Administrativos, la información solicitada siempre presentó inconsistencias. Del total de las resoluciones solicitadas en la muestra, solo se aportó el 15%. Las demás que fueron revisadas correspondían a la totalidad del universo de los beneficios reconocidos, mas no a las solicitadas de manera expresa.

Todo esto es consecuencia de la falta de rigurosidad en la aplicación del procedimiento archivístico, lo que demuestra no solo un creciente desorden en el manejo de los expedientes de la Secretaría, sino además la presunta pérdida de documentos relevantes que forman parte de la historia laboral del funcionario.

Cabe anotar las entidades deben tener un sistema integrado de conservación y custodia de los documentos que forman parte de la historia laboral, de conformidad con lo establecido por el Archivo General de la Nación y la Ley 594 de 2000.

**Criterio:**

**Ley 594 de 2000**

Se hace necesario profundizar el alcance que tiene la gestión documental para las entidades públicas de la siguiente manera:

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 108 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

*El artículo 2 de la Ley 80 de 1989, señala las funciones del Archivo General de la Nación y en su literal b) preceptúa: «fijar políticas y expedir reglamentos necesarios para organizar la conservación y el uso adecuado del patrimonio documental de la Nación, de conformidad con los planes y programas que sobre la materia adopte la Junta Directiva».*

La legislación archivística es tan esencial a los archivos que su propia existencia y el papel social que cumplen dentro de un Estado de Derecho, dependen de la normatividad que regule su labor. La noción de legislación archivística se deriva de los propios archivos y resulta indispensable dado el valor legal, administrativo y fiscal de los documentos activos y el carácter de bien cultural de los archivos históricos

**ARTÍCULO 11.** *Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística.*

**ARTÍCULO 16.** *Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuya carga estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.*

**ARTÍCULO 34.** *Normalización. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución Política, el Archivo General de la Nación fijará los criterios y normas técnicas y jurídicas para hacer efectiva la creación, organización, transferencia, conservación y servicios de los archivos públicos, teniendo en cuenta lo establecido en esta ley y sus disposiciones.*

De lo anterior se colige que las entidades públicas, están en la obligación de elaborar programas de gestión de documentos, pudiendo contemplar el uso de nuevas tecnologías y soportes, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos archivísticos.

Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.

Las secretarías o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuya carga estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 109 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivístico

### **De la presunta incidencia disciplinaria:**

Por sabido se tiene que las conductas con implicaciones disciplinarias o disciplinables contemplan dos modalidades: las de acción y las de omisión.

El Legislador, en su sabiduría y conciencia, edificó una serie de parámetros en la Ley 1952 de 2019 que trazó, en el marco de su espíritu, unas sanciones para quienes desplieguen actuaciones contrarias a derecho, empero también para aquellos que estando en la obligación de cumplirlas, omiten hacerlo.

En el caso *sub lite* que examina el Equipo Auditor, no es arcano en argüir que existe una presunta omisión al deber legal y funcional, como quiera que la Ley General de Archivo propugna por un cumplimiento cabal de sus disposiciones.

En ese orden de ideas, la Ley 594 de 2000 preceptuó en el artículo 4:

*“El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;*

*Por lo mismo, los archivos harán suyos los **finés esenciales del Estado**, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley”* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Resulta pues menester, indicar que el Derecho Disciplinario al comportar una tipología en blanco o de textura abierta, no existe la taxatividad en las conductas, tal como en cambio sí ocurre con el Derecho Penal o punitivo del Estado.

Por tal razón, para poder hablar de una infracción disciplinaria, es inexorablemente necesario acudir a llenar ese tipo en blanco o abierto bebiendo de otras normativas, con lo que se cumple, para el caso concreto, con el requisito que exige el estatuto *ibídem*.

En ese sentido, para satisfacer la Observación que esta Agencia Fiscal ha encumbrado frente a los presupuestos fácticos que ampliamente discurrieron líneas arriba, especialmente en materia disciplinaria, pues está en la obligación la Contraloría Municipal de Dosquebradas de puntualizar las razones por las cuales existe un nivel de convencimiento de que la inacción de la administración municipal -, puede desencadenar en una conducta disciplinariamente reprochable.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 110 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

Como ya se dijo, el terreno del Derecho Disciplinario es catalogado por voces autorizadas y tratadistas de alto turmequé jurídico como un plexo ambiguo o ambivalente por la dificultad de llenar los tipos en blanco o aquellos con textura abierta que deben ser remitidos a otra normatividad para alcanzar el culmen de su procedencia y, por ende, identificar si el actuar de un servidor público o un particular que se apreste a cumplir función pública, está discordante con la norma.

Sin embargo, frente a los hechos que fueron objeto de denuncia y que avocó con sistemático cuidado el conocimiento de la Contraloría a través de la Actuación Especial de Fiscalización, es posible avizorar en el panorama normativo la omisión de un deber que, concatenándolo con las funciones que debe ejercer el servidor público a cargo del asunto en concreto, se pudo realizar, pero de forma inexplicable e injusta no se hizo.

Y es que el injusto disciplinario es la piedra angular sobre la cual se erige un reproche. La tipicidad de la conducta, acompañada de la ilicitud sustancial y la culpabilidad son los elementos que, unidos, conducen inequívocamente a la responsabilidad disciplinaria. Veamos la disposición contenida en el artículo 38 del Código General Disciplinario, en donde el Legislador arguye:

*“Deberes (...)*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, **las leyes**, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*(...)*

El Estatuto Disciplinario entonces, consigna como deberes los que se logra visualizar en el numeral 1 del artículo 28 *ibídem*, en donde se reprocha el incumplimiento de una Ley, que para el caso concreto es la General de Archivo.

En ese sentido, para Esta Municipal el hecho de no hacer exigible el cumplimiento efectivo del archivo y el tratamiento de la gestión documental del municipio de Dosquebradas es una actuación que, vista bajo el prisma disciplinario, podría alcanzar esa connotación por parte de la institución que la Ley ha designado para tales efectos.

Aunado a lo anterior, no podrá olvidarse que el deber funcional es el *quid* de la inacción disciplinaria. Su violación debe ser sin una justa motivación o argumento y

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 111 DE 118
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

para el *sub lite* la Contraloría considera que no hay exposición argumentativa que permitan colegir lo contrario, más aún cuando la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural no fue cautelosa en el momento de adelantar la gestión documental correcta y adecuada conforme a Derecho.

**Causa:**

Falta de control, y seguimiento al cumplimiento de los de los requisitos de gestión documental ley general de archivo,

**Efecto:** Alteración y pérdida de soportes y expedientes contractuales.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD AUDITADA**

Como antes se manifestó, en el manejo de los documentos relacionados con la convención colectiva y los acuerdos sindicales se pueden presentar inconsistencias y manejo inadecuado. Rogamos al equipo auditor y al Señor Contralor que se tenga en cuenta que la actual administración inició su ejercicio en el mes de enero del presente año 2024 y ha retomado el archivo para realizar las mejoras correspondientes.

En el informe final se hizo alusión a la “...**presunta incidencia disciplinaria...**” y se señaló que “...**el Equipo Auditor, no es arcano en argüir que existe una presunta omisión al deber legal y funcional, como quiera que la Ley General de Archivo propugna por un cumplimiento cabal de sus disposiciones...**”. También se mencionó el **artículo 4° de la ley 594 de 2000**, según el cual, el objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia.

Se planteó en el informe final lo siguiente:

**“En ese sentido, para Esta Municipal el hecho de no hacer exigible el cumplimiento efectivo del archivo y el tratamiento de la gestión documental del municipio de Dosquebradas es una actuación que, vista bajo el prisma disciplinario, podría alcanzar esa connotación por parte de la institución que la Ley ha designado para tales efectos.**”

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 112 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

**Aunado a lo anterior, no podrá olvidarse que el deber funcional es el quid de la inacción disciplinaria. Su violación debe ser sin una justa motivación o argumento y para el sub lite la Contraloría considera que no hay exposición argumentativa que permitan colegir lo contrario, más aún cuando la Empresa de Desarrollo Urbano y Rural no fue cautelosa en el momento de adelantar la gestión documental correcta y adecuada conforme a Derecho”.**

### **DERECHO DE CONTRADICCIÓN**

Como se indicó pudieron presentarse inconsistencias en el manejo del archivo documental a que se refiere la presente actuación. Consideramos respetuosamente, Señor Contralor, que para realizar los ajustes necesarios se puede implementar un plan de mejoramiento, con el objeto de adecuar estas actividades a las disposiciones que regulan lo relacionado con el archivo de las entidades estatales.

### **SOLICITUD**

De conformidad con lo expuesto, de manera respetuosa solicitamos al Señor Contralor que se desestime esta **OBSERVACIÓN 3**, pues consideramos que no existen los presupuestos de hecho y de derecho para que la misma sea mantenida, según se ha planteado en el presente derecho de contradicción. En forma subsidiaria, rogamos al Señor Contralor, que se estudie la viabilidad de que esta observación sea considerada solo como administrativa, para proceder a elaborar el respectivo plan de mejoramiento.

### **ANALISIS DEL DERECHO DE CONTRADICCIÓN REALIZADO POR LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS.**

Al analizar el contenido del ejercicio de defensa y contradicción de la Entidad Auditada, Esta Municipal se permite hacer las siguientes valoraciones que en Derecho corresponden, atendiendo a los principios y valores que se reputan del debido proceso y la prerrogativa que le es arrogable en el marco del ejercicio fiscal los gestores vigilados:

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 113 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

Sin lugar a dudas, la gestión documental es una máxima que le compete a las entidades del Estado en virtud de la cual indefectible e inexorablemente la Administración Pública se ve precisada a adelantar la organización y preservación de los documentos públicos que, de contera, pertenecen al Estado.

Así las cosas, la Administración de Dosquebradas ha incurrido en un quebrantamiento flagrante de la norma relacionada con los fines de los archivos, según lo establecido en la Ley General de Archivo. Esta norma establece que el objetivo esencial de los archivos es disponer de la documentación organizada para que la información institucional sea recuperable, tanto para el uso de la administración en el servicio al ciudadano como para ser una fuente de la historia. Sin embargo, se observa una falta de organización y gestión adecuada de la documentación, lo que dificulta su acceso y afecta la transparencia y eficiencia administrativa.

En ese sentido, la Contraloría Municipal de Dosquebradas reprocha enfáticamente estas conductas por parte de la Administración, como quiera que afectan directamente la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

La falta de disposición organizada de la documentación impide el acceso oportuno a la información necesaria para garantizar la participación ciudadana y el control del ciudadano en las decisiones que les afectan, tal como lo establece la ley.

Además del incumplimiento de los fines esenciales del Estado, como servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios constitucionales, la falta de gestión adecuada de los archivos también representa un riesgo para la preservación de la historia institucional y cultural de la administración Pública, en este caso, el Municipio de Dosquebradas. La documentación desorganizada o inaccesible dificulta la investigación histórica y la conservación del patrimonio documental del municipio.

Así pues, el Equipo Auditor insta al sujeto vigilado a tomar medidas inmediatas para corregir estas deficiencias en la gestión de los archivos a través de Plan de Mejoramiento, sin perjuicio del hallazgo disciplinario que deberá mantenerse para que sea la instancia competente el Ente encargado de la calificación de la presunta conducta disciplinable, esto incluye implementar políticas y procedimientos efectivos para la organización, almacenamiento y acceso a la documentación institucional.

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 114 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

El literal b) del artículo 4 de la Ley 594 de 2000 establece la importancia de los archivos para la administración y la cultura, al señalar que los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Esta disposición legal resalta la relevancia de una adecuada gestión documental en el ámbito público y privado, ya que los archivos son fundamentales para garantizar la transparencia, la eficiencia administrativa y el cumplimiento de las obligaciones legales.

En este sentido, la Contraloría Municipal de Dosquebradas le recuerda a Alcaldía Municipal la necesidad de cumplir con la normativa relacionada con la importancia de los archivos, según lo establecido en la Ley 594 de 2000. Esta comunicación resalta la responsabilidad de las autoridades municipales en garantizar una gestión adecuada de los archivos, en cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y transparencia administrativa.

Es importante destacar que, pasado su vigencia, los documentos archivados son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional, según lo dispuesto en la misma ley. Por lo tanto, su correcta conservación y acceso son fundamentales para preservar la memoria histórica y cultural de la sociedad, así como para facilitar la investigación y el conocimiento de nuestro pasado y presente como nación.

Precitada normatividad esgrime la institucionalidad e instrumentalidad de los archivos, resaltando la importancia fundamental de estos como herramientas indispensables para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia. Los archivos son elementos esenciales que institucionalizan las decisiones administrativas y constituyen testimonio de los hechos, las obras, las personas, los derechos y las instituciones, contribuyendo así a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano.

La misma legislación hace hincapié en la responsabilidad de los servidores públicos en la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Asimismo, los particulares son responsables ante las autoridades por el uso adecuado de los documentos, lo cual refuerza la importancia de una gestión documental rigurosa y transparente por parte de todos los actores involucrados.

Es por ello que, en una lectura no muy arcana y tampoco profunda de los parámetros normativos, la obligación del Estado de administrar los archivos públicos y el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos, salvo excepciones establecidas

	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 115 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

por ley es un imperativo al cual no se puede sustraer la Secretaría de Asuntos Administrativos. Además, los archivos actúan como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública, como se indica en el literal g) *ibídem*, siendo agentes dinamizadores de la acción estatal y referentes naturales de los procesos informativos.

Aunado a lo anteriormente preceptuado, el manejo y aprovechamiento de los recursos informativos de archivo deben responder a la naturaleza de la administración pública y a los fines del Estado y de la sociedad, siendo contraria cualquier práctica sustitutiva.

En virtud de lo expuesto anteriormente, la Alcaldía de Dosquebradas, Risaralda, debe cumplir a cabalidad con esta normativa, garantizando una gestión documental eficiente, transparente y responsable, en consonancia con los principios y deberes establecidos en la Ley General de Archivo y la Constitución Política de Colombia.

Por otra parte, el artículo 27 de la Ley General de Archivo establece el derecho de todas las personas a acceder y consultar los documentos de archivos públicos, así como a obtener copias de los mismos, siempre y cuando no tengan carácter reservado según lo dispuesto en la Constitución o la ley.

Esta norma reconoce el derecho fundamental de acceso a la información pública, garantizado por la Constitución Política de Colombia. Esta prerrogativa es esencial en una sociedad democrática, ya que permite a los ciudadanos conocer la gestión de los asuntos públicos y ejercer un control sobre las autoridades.

El acceso a los documentos de archivos públicos contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Al tener acceso a la información, los ciudadanos pueden verificar el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las autoridades y evaluar la eficiencia de sus actuaciones.

Válido resulta señalar que el derecho de acceso a la información no es absoluto, sino que está sujeto a limitaciones establecidas en la Constitución y la ley. Por ejemplo, los documentos que tengan carácter reservado por razones de seguridad nacional, privacidad de las personas, o por disposición expresa de la ley, no estarán sujetos a este derecho.

Empero, para el caso que ocupa esta Actuación Especial de Fiscalización, es claro que los documentos no se aportaron por incapacidad de conservación de los documentos por parte de la Secretaría de Asuntos Administrativos, un asunto que Esta Municipal debe reprochar.

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 116 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE</b> <b>INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

Es tan inadmisibles los argumentos esbozados por la Entidad vigilada, que si fue inaccesible para el Ente de Control Fiscal a los documentos solicitados a lo largo del proceso auditor, no es dable imaginar la imposibilidad de su obtención por parte de la ciudadanía en general.

Para este equipo auditor a parte de la incidencia administrativa que conducirá a la estructuración de un Plan de Mejoramiento que deberá allegarse con los compromisos y cronogramas para conjurar esas dificultades de Archivo del Municipio, es posible también hablar de una presunta comisión de conducta disciplinaria, pues el deber funcional pudo haberse trasgredido en el entendido de que la conculcación a la revisión de documentos y la desorganización limita la conciencia de la gestión documental y escapa al buen proceder que se reputa de la función pública y administrativa de las entidades estatales.

En merito a lo anteriormente expuesto el equipo auditor de la contraloría Municipal de Dosquebradas Risaralda, estima como no desestimada la observación ni sus incidencias, por lo cual remitirá ante los respectivos organismos competentes, para que en el trámite del proceso que a ellos les corresponda, establezcan o no responsabilidades.

#### **4.3 HALLAZGO 3. ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL**

### **5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AEF**

<b>Tipo de Hallazgo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Referenciación<sup>1</sup></b>
1. Administrativos	3		
2. Disciplinarios	3		
3. Penales	1		
4. Fiscales	1	<b>\$1.643.009.027</b>	
5. Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal	1		

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	PÁGINA: 117 DE 118
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	FECHA: Marzo 31 de 2023

## 5. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL

Para Esta Municipal, el beneficio de control fiscal estriba en dos situaciones

### Cuantificable:

- La existencia de un presunto detrimento patrimonial que debe ser recuperado en el fuero que corresponde al proceso de responsabilidad fiscal cuantificable en la cifra de (**\$1.643.009.027 MIL SEICIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES NUEVEMIL VEINTISIETE PESOS**) toda vez que la mayoría de los pagos se surtió sin contar con los Actos Administrativos que los autorizara de manera legal.

CONCEPTO	VALOR 2019	VALOR 2020	VALOR 2021	VALOR 2022	VALOR 2023	VALOR TOTAL
AUXILIO VISUAL	\$ 24.821.492	\$ 49.373.727	\$ 41.095.939	\$ 52.490.000	\$ 92.920.000	\$ 260.701.158
VIATICOS	\$ 39.645.078	\$ 44.123.272	\$ 32.740.868	\$ 46.694.538	\$ 67.914.044	\$ 231.117.800
FONDO DE CALAMIDAD	\$ 14.871.724	\$ 48.836.080	\$ 23.060.696	\$ 68.498.684	\$ 53.133.324	\$ 208.400.508
OBLIGACION CONVENCIONAL	\$ 16.047.708	\$ 37.787.480	\$ 45.766.090	\$ 47.810.712	\$ 26.984.362	\$ 174.396.352
OBLIGACION CONVENCIONAL						\$ 874.615.818

OTRO CONCEPTOS	VALOR 2019	VALOR 2020	VALOR 2021	VALOR 2022	VALOR 2023	VALOR TOTAL
CAJA MENOR	\$179.000 X					\$179.000
CONTRATO DE APOYO	\$128.135.796 X		X	X	\$49.932.800	\$178.068.596
PASIVO EXIGIBLE	\$2.546.550 X		X	X	X	\$2.546.550
BENEFICIOS EDUCATIVOS	\$43.000.000	\$47.516.583	\$48.281.600	\$50.995.026	\$191.189.941	\$380.983.150
FONDO HOSPITALARIO	\$49.526.362	\$2.674.323	\$2.717.380	\$2.870.096	\$3.246.744	\$61.034.905
FOMENTO AL DEPORTE X	X		\$2.597.040	\$2.742.993	\$3.102.877	\$8.442.910
TOTAL RECREACION X	X	X	X	X	\$20.506.176	\$20.506.176
TOTAL MANTENIMIENTO X	X	X	X	X	\$42.771.481	\$42.771.481
TOTAL INCENTIVOS X	X	X	X	X	\$32.250.000	\$32.250.000
TOTAL EVENTO SINDICAL X	X	X	X	X	\$41.610.441	\$41.610.441
TOTAL AYUDA			\$0	\$0	\$0	\$0
						\$768.393.209

### Calificable:

- No existe procedimiento ajustado a la normativa y el mismo debe ser surtido con arrimo total a la legalidad, por parte de la Secretaría de Asuntos Administrativos de la Alcaldía de Dosquebradas. Lo anterior sin perjuicio de estimar los correctivos pertinentes para que esta clase de detrimentos no se vuelvan a producir.
- Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal: Por la reticencia en la entrega de insumos de auditoría y obstrucción del Proceso Fiscal

 <b>Control Fiscal</b> Visible & Social Para Todos <b>2022-2025</b>	<b>ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION</b>	<b>PÁGINA: 118 DE 118</b>
	<b>MODELO 19-AE INFORME FINAL AEF</b>	<b>FECHA: Marzo 31 de 2023</b>

**Atentamente**



**MARTA SORANLLY PINEDA ARISTIZABAL**

Líder de Auditoría  
Profesional Universitario



**EIDER FERNANDO SALAZAR HERNANDEZ**

Director Operativo Técnico  
Supervisor