

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

TÍTULO DE AUDITORÍA

OPORTUNIDAD EN EL TRÁMITE DE PAGOS.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la eficacia en el trámite de recepción, revisión, radicación, liquidación, aprobación, causación y pago Oportuno de los Compromisos económicos adquiridos por el departamento de Boyacá.

FORTALEZAS

El apoyo, compromiso y diligencia del proceso auditado en la entrega de la información, acompañamiento de las visitas y consulta de inquietudes, aportó a que el progreso y culminación del presente informe arrojará resultados enriquecedores para el desarrollo de la auditoría y el proceso en general

HALLAZGOS

HALLAZGO N° 1

Ausencia del principio de oportunidad para la ejecución de actividades en el desarrollo del proceso trámite de pagos derivados de las obligaciones económicas adquiridas por la gobernación de Boyacá.

La ley 80 de 1993 “Por La Cual Se Expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” establece en su artículo. 5. De los derechos y los deberes de los contratistas.

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

Para la realización de los fines de que trata el artículo 3 de esta ley, los contratistas:

1. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

La Gobernación de Boyacá en razón a esa disposición normativa estableció el procedimiento A-GF-GI-P-005 "Órdenes de pago y pagos de tesorería" cuyo objeto es "Describir los pasos para la recepción, revisión, radicación, liquidación, aprobación, causación, refrendación y pago de los compromisos adquiridos por el Departamento y el Recaudo a favor de Terceros para identificar los pasos que dan cumplimiento al trámite de pagos.

Además de la anterior, el proceso de Gestión financiera cuenta con la existencia de manuales y procedimientos como son: A-GF-GI-M-003 "Manual de requisitos para pagos", A-GF-GI-M-005 "Manual de políticas contables", A-AD-GC-M-002 "Manual de interventoría y supervisión" AD-GC-P-010 "Ejecución de contratos y convenios", y A-AD-GC-M-002 "Manual de Interventoría y/o Supervisión" los cuales contienen los lineamientos y parámetros para el desarrollo de actividades inherentes al proceso.

La Gobernación de Boyacá en cada uno de sus procesos posee procedimientos, manuales y formatos que regulan la ejecución de las actividades de las cuales son responsables, buscando de esta manera, dar un correcto y eficiente cumplimiento a las mismas. Siendo la planeación parte fundamental de las actuaciones administrativas dichos manuales, procedimientos y formatos se convierten en parte esencial del correcto funcionamiento de los diferentes procesos al interior de la entidad.

Se evidencia por parte del equipo auditor que en los procedimientos la inclusión del principio de *oportunidad* entendido como: "Un elemento de la discrecionalidad, que impone a la administración pública los criterios necesarios de cuándo actuar enmarcados siempre en la legalidad" (Lenner, 2008) es inexistente. Lo que no permite establecer lineamientos que midan la oportunidad en el trámite de pagos dentro de la

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

entidad. Adicionalmente, esta situación representa aspectos negativos en cuanto a la percepción que genera la Gobernación de Boyacá frente a los contratistas y la población en general.

Condición

A pesar de la existencia de Manuales y Procedimientos dentro de la entidad, ninguno de esos soportes documentales establece la oportunidad, ni el rango de tiempo total que se debe tardar el trámite de pagos especialmente frente a cuentas de cobro de contratistas por prestación de servicios, convenios municipales y contratos con recursos del Sistema General de Regalías. Tampoco, existen parámetros de tiempo para ejecutar cada acción relacionada con el proceso de pagos de compromisos a cargo de la entidad. Consecuentemente, no hay una guía referente al tiempo que los responsables de ejecutar las acciones y actividades puedan utilizar para cumplir con la oportunidad de pagos.

Dentro de la ejecución de la presente auditoría se encuentra que el desarrollo de las actividades a cargo de los supervisores de contratos carece de reglamentación en cuanto al tiempo máximo en el que pueden ejecutarlas. Especialmente lo relacionado con la revisión y aprobación de los soportes y documentación de las cuentas de cobro. Lo que se traduce en inconvenientes para los contratistas quienes no logran tener certeza en cuanto a la fecha en la que recibirán el pago por la prestación de sus servicios.

A modo de conclusión y en el entendido en que cuando una persona presta sus servicios a la administración, existiendo una remuneración, se crea un vínculo jurídico. Esta es la razón por la que se puede inferir que una vez desarrollado el esfuerzo físico y mental por parte de los contratistas para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, el pago se convierte en un derecho y una obligación que debe cumplirse de manera oportuna por parte de la administración, quien ya se vio beneficiada por el servicio prestado. Se establece que no existe un control, actividad o documento que dé cumplimiento al objetivo de la presente auditoría. No se logra establecer la

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

oportunidad en el trámite de pagos porque no hay lineamientos para cumplir con ese criterio.

Causa:

Aun cuando el proceso tiene establecido Manuales y Procedimientos dentro de la entidad, ninguno de esos soportes documentales establece la oportunidad, ni el rango de tiempo total que se debe tardar el trámite de pagos. Especialmente, frente a las cuentas de cobro de contratistas por prestación de servicios, convenios municipales y contratos con recursos del Sistema General de Regalías. Así como no existen ni se establecen unos parámetros de tiempo para ejecutar cada acción relacionada con el proceso de pagos de compromisos a cargo de la entidad. Se genera una ausencia de criterios establecidos frente a la temporalidad respecto de las acciones que se deben desarrollar para dar ejecución al trámite de pagos, las cuales deben estar enmarcadas dentro de los manuales y procedimientos que las dependencias relacionadas utilizan como hoja de ruta para dar cumplimiento a sus objetivos.

Efecto:

En razón a que la planeación es parte fundamental de las actuaciones administrativas, el no materializar y/o documentar la oportunidad, ni el rango de tiempo total que se debe tardar el trámite de pagos especialmente frente a cuentas de cobro de contratistas por prestación de servicios, convenios municipales y contratos con recursos del Sistema General de Regalías, y que no existan parámetros de tiempo para ejecutar cada acción relacionada con el proceso de pagos de compromisos a cargo de la entidad ni haya una guía referente al tiempo que los responsables de ejecutar las acciones y actividades puedan utilizar para cumplir con la oportunidad de pagos, puede conllevar a inconvenientes para los contratistas quienes no logran tener certeza en cuanto la fecha en la que recibirán el pago por la prestación de sus servicios y al incumplimiento a unos de los principios básicos de la administración pública como es la planeación administrativa. Por otra parte, la incertidumbre creada a partir de la inestabilidad temporal con la que se realizan los pagos de las obligaciones

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

adquiridas por la Gobernación de Boyacá genera una percepción negativa de la entidad en cuanto al principio de transparencia bajo el cual debe actuar en todo su accionar administrativo.

HALLAZGO N° 2

Falta de cohesión y coherencia frente a criterios y acciones realizadas en el trámite de pago respecto de los procesos involucrados.

Criterio:

Ley 80 de 1993 en su Artículo 23°.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Resolución 044 de 20 de abril de 2020 “Por la cual se modifica temporalmente el procedimiento de pago de facturas y cuentas de cobro a Contratistas, con ocasión del Estado de Emergencia Sanitaria, derivado de la Pandemia Covid-19.” En la cual establece en su artículo 4: ORDENAR a la Tesorería General pagar el día jueves de cada semana las cuentas que se hayan recibido hasta el martes anterior, fijando como límite las 16:00 horas.

El proceso de Gestión financiera cuenta con procedimientos como son: AD-GC-P-010 “Ejecución de contratos y convenios” y A-GF-GI-P-005 “Órdenes de pago y pagos de tesorería” los cuales contienen los lineamientos y parámetros para el desarrollo de actividades correspondientes al trámite de pagos. Los procedimientos establecen los responsables de cada acción a desarrollar dentro del mismo sin dejar de ser acciones

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

articuladas y coordinadas entre sí, para ejecutar adecuadamente cada uno de los procedimientos señalados.

Condición:

El proceso en el trámite de pago requiere de la intervención de varias dependencias. Entre ellas se encuentran Tesorería General del Departamento, Subdirección de Central de Cuentas, Subdirección de Contabilidad y la Secretaría de Contratación. A lo largo de lo que va corrido de la vigencia 2020 se han generado cambios en el proceso de pago. Principalmente, las modificaciones realizadas se deben a mecanismos de adaptación frente a los impactos ocasionados por la pandemia que enfrenta el mundo.

La transición de lo presencial a la virtualidad de los trámites ha sido la transformación más notable y que ha reflejado resultados relacionados con el mejoramiento de la eficiencia del proceso. No obstante, se han observado actuaciones independientes y poco coordinadas entre las dependencias implicadas.

Por un lado, está la Secretaría de contratación quien lideró el tránsito de la contratación pública de la entidad a la plataforma Secop II. Misma plataforma que regula los criterios para el proceso contractual y su ejecución.

De otra parte la Tesorería General del Departamento y la Subdirección de Central de Cuentas al inicio de la implementación de las medidas de aislamiento y teletrabajo, tomaron la determinación de manejar la recepción y trámite de la documentación y soportes correspondientes a las cuentas de cobro de forma digital. Las herramientas para llevar a cabo esta acción son: correos institucionales, almacenamiento en Dropbox, creación de matrices para el registro cronológico de cuentas de cobro y registro en el sistema de información financiera PCT. Sin embargo, en el mes de Septiembre del presente año Tesorería General tomó la decisión de imprimir todos los soportes de cuentas de cobro presentadas desde el inicio de la pandemia hasta la fecha argumentando que es una forma de preservar la documentación a modo de evidencia. Razón por la cual, tres (3) funcionarios de la Subdirección de central de

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

cuentas trabajan de forma presencial para realizar la impresión de la documentación anteriormente mencionada. Lo que evidencia falta de cohesión en las decisiones tomadas frente a las modificaciones realizadas al trámite de pagos.

Los cambios intermitentes en los días programados para la realización de pagos evidencian la falta de coherencia que existe entre las directrices emitidas por la secretaría de Hacienda y las acciones realizadas por la Tesorería General del Departamento. Esta situación genera la inobservancia al principio de transparencia bajo el cual las entidades públicas deben actuar en el contexto de contratación con terceros. De este modo se detecta falta de coordinación entre las dependencias involucradas en el desarrollo del proceso de trámite de pagos en la entidad. Si bien es cierto, que los procedimientos adoptados por la entidad para el desarrollo de las actividades establecen los responsables de cada una de ellas. También es cierto, que cada procedimiento cuenta con un objetivo general que se cumple mediante la ejecución conjunta y coordinada de las actividades que este contenga. Por lo tanto, es indispensable que se desarrollen las actividades de forma coordinada y concertada para de este modo garantizar que la eficiencia en el desarrollo de actividades de unas dependencias no se vea afectada negativamente por las actuaciones de otras dependencias.

Causa:

Si bien es cierto que los procedimientos AD-GC-P-010 "Ejecución de contratos y convenios" y A-GF-GI-P-005 "Órdenes de pago y pagos de tesorería" establecen las acciones a desarrollar y los responsables de cada una de ellas. También es cierto que estas actividades tienen como fin cumplir objetivos conjuntos entre las dependencias relacionadas. Por lo tanto, es necesario que las acciones se desarrollen de manera coordinada entre sí. Actualmente, se han generado cambios en el desarrollo de estas acciones que tienen como finalidad adaptar de manera eficiente el proceso a la nueva realidad que enfrenta la administración pública en medio de la emergencia económica, social y medioambiental generada por el Covid-19. Sin embargo, dichos cambios se han dado de manera independiente por cada subproceso involucrado en el trámite de

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

pagos. Especialmente, en lo relacionado con los días seleccionados para realizar desembolsos de los recursos correspondientes al pago de obligaciones financieras adquiridas por la entidad. De otra parte, también se genera falta de coherencia en el manejo de la gestión documental, referente a los soportes de las cuentas de cobro que son suministrados por los contratistas. Evidenciando de este modo que aunque las acciones modificadas tienen como fin dar eficiencia al proceso de trámite de pagos, también resultan afectando la coordinación y coherencia de los resultados del proceso en general.

Efecto:

Al no contar con unos procedimientos, manuales y directrices claras y suficientes, así como la implementación de los controles y medidas dispuestos para mitigar los riesgos, no se pueden generar alertas o recomendaciones para mejorar falencias en cuanto a la falta de Oportunidad e Inconsistencias en la Gestión de Pagos. Se han observado actuaciones independientes y poco coordinadas entre las dependencias implicadas, generando la inobservancia al principio de transparencia bajo el cual las entidades públicas deben actuar en el contexto de contratación con terceros. De este modo se ocasiona una falta de coordinación entre las dependencias involucradas en el desarrollo del proceso de trámite de pagos en la entidad. Si bien es cierto, que los procedimientos adoptados por la entidad para el desarrollo de las actividades establecen los responsables de cada una de ellas. También es cierto, que cada procedimiento cuenta con un objetivo general que se cumple mediante la ejecución conjunta y coordinada de las actividades que este contenga. Por lo tanto, el no desarrollo de las actividades de forma coordinada y concertada, no permite garantizar la eficiencia en el desarrollo de actividades de unas dependencias y genera que se vea afectada negativamente por las actuaciones de las otras dependencias.

CONCLUSIONES DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

FORTALEZAS	DEBILIDADES
-------------------	--------------------

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019

<p>1. El apoyo, compromiso y diligencia del proceso auditado en la entrega de la información, acompañamiento de las visitas y consulta de inquietudes, aportó a que el progreso y culminación del presente informe arrojará resultados enriquecedores para el desarrollo de la auditoría y el proceso en general.</p> <p>2. La adaptación por parte del proceso y sus funcionarios en cuanto virtualidad laboral. Destacando la eficiencia y calidad del desarrollo de la misma.</p>	<p>1. El proceso auditado presenta procedimientos, acciones y guías pertinentes pero los mismos, deben contar con el establecimiento de oportunidad como lo exige la ley.</p>
<p>RECOMENDACIONES:</p> <p>Se debe aclarar que mediante el Decreto N°338 se ordena la alternancia laboral a partir del día 31 de agosto de 2020. Por lo tanto el trámite de pagos, específicamente la realización de transferencias, giros o desembolsos no debe resultar afectada por la modalidad del teletrabajo. Aún más importante es la implementación de un cronograma que permita la presencialidad de los funcionarios encargados de realizar el manejo de los portales bancarios, cubriendo en la mayor medida posible los riesgos de contagio que enfrentan los mismos. Esta actividad debe ser liderada e implementada por el líder del subproceso.</p>	

ANEXOS: FORMATO CORRELACIÓN HALLAZGOS-RIESGOS DEL PROCESO

Elaboró:



Diana Marcela Santos Bello
Auditor



Angie Katherine Lancheros
Auditor

 GOBERNACIÓN DE Boyacá	FORMATO	VERSIÓN: 0
		CÓDIGO: V-EG-F-015
INFORME FINAL		FECHA: 15/Oct/2019



Alejandro León Pérez

Fecha de aprobación: 25 de noviembre de 2020.

Aprobó:



David Suárez Gómez
Jefe Oficina de Control Interno De Gestión.