RESPUESTA AL DERECHO DE CONTRADICCIÓN PRESENTADO POR LAS EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE QUINCHÍA E.S.P.

Auditoría de Cumplimiento – Gestión Ambiental y Sanitaria, Vigencia 2025

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Analizado el escrito de contradicción presentado por las Empresas Públicas Municipales de Quinchía E.S.P., así como los soportes documentales allegados por la Entidad auditada y el contenido del Informe Preliminar de Auditoría de Gestión Ambiental – Vigencia 2025, este Organismo de Control procede a emitir respuesta técnica, jurídica y administrativa, frente a cada una de las observaciones objeto de controversia.

La valoración efectuada se desarrolla bajo los principios de debido proceso, contradicción, razonabilidad, proporcionalidad, prevalencia del derecho sustancial, materialidad del hallazgo y control fiscal integral, conforme a lo previsto en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1437 de 2011, Resolución No. 333 de 2024 y demás normas aplicables.

Debe precisarse que el ejercicio auditor no se limita exclusivamente a la verificación de daño patrimonial o detrimento fiscal materializado. El control fiscal comprende, igualmente, la evaluación de la legalidad, calidad, suficiencia, planeación, eficiencia, efectividad, trazabilidad y confiabilidad de la gestión pública y de la información rendida por los sujetos de control.

En consecuencia, la inexistencia de daño fiscal, no desvirtúa automáticamente la configuración de observaciones administrativas, cuando se acreditan debilidades en los sistemas de control, planeación, seguimiento, rendición de información o cumplimiento normativo.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 1. “Inconsistencias en la información rendida correspondiente al Formato No. 17”

Argumentos de contradicción de la E.S.P.

La Empresa manifiesta, en síntesis, que:

- Las inconsistencias obedecieron a errores formales de diligenciamiento y parametrización.
- No existió ocultamiento doloso de información.
- Los contratos sí fueron reportados en SIA Observa.
- No hubo daño fiscal ni afectación material al ejercicio del control.
- Las inconsistencias no afectan la legalidad ni finalidad ambiental de las inversiones.
- Solicita reclasificar la observación como oportunidad de mejora.

Análisis técnico y jurídico de la Contraloría

Los argumentos expuestos por la E.S.P. auditada, son analizados parcialmente de manera favorable; sin embargo, no desvirtúan integralmente la observación administrativa formulada.

En primer lugar, esta Contraloría reconoce que no se acreditó ocultamiento doloso de información, ni daño patrimonial derivado de las inconsistencias detectadas en el Formato No. 17.

No obstante, ello no elimina el incumplimiento de los principios de suficiencia y calidad, exigidos en la rendición de la cuenta.

El proceso auditor evidenció objetivamente que:

1. Varias columnas del Formato No. 17 fueron diligenciadas de manera incorrecta.
2. La información correspondiente al “Programa Plan de Desarrollo” fue registrada, erradamente, en la columna “Tipo”.
3. No se identificó correctamente, si la actividad correspondía a programa, proyecto o contrato.
4. Se omitieron contratos ambientales relevantes dentro del formato evaluado.
5. La información rendida no permitió garantizar plenamente la calidad, integridad y trazabilidad requerida para el ejercicio del control fiscal.

La propia Empresa reconoce expresamente la existencia de errores e inconsistencias en el diligenciamiento del formato, circunstancia que ratifica, parcialmente, los hechos descritos en la observación.

Si bien la Entidad sostiene que dichas inconsistencias obedecieron a fallas de validación o parametrización, ello no exonera al sujeto de control de su obligación legal de garantizar la calidad, exactitud y suficiencia de la información rendida ante la Contraloría.

Debe precisarse que la Resolución No. 333 de 2024 exige que la información reportada cumpla integralmente los principios de:

- Oportunidad.
- Suficiencia.
- Calidad.
- Veracidad.
- Integridad.

La vulneración de estos principios, no requiere la demostración de daño fiscal, para la configuración de una observación administrativa.

Adicionalmente, la omisión de contratos ambientales relevantes dentro del Formato No. 17, sí afecta materialmente el proceso auditor, toda vez que limita la consolidación, clasificación y análisis técnico de la inversión ambiental institucional.

La Contraloría comparte parcialmente el argumento relacionado con la proporcionalidad, en cuanto no se evidenció intención fraudulenta; sin embargo, ello no elimina la irregularidad administrativa identificada.

Decisión:

La contradicción presentada por la E.S.P. No Desvirtúa la observación administrativa.

No obstante, se precisa que:

- No se evidenció ocultamiento doloso.
- No se configuró daño fiscal.
- Las inconsistencias corresponden principalmente a deficiencias de calidad, suficiencia y control documental.

En consecuencia, la observación administrativa Se Mantiene, tal cual fue comunicada en el Informe Preliminar de Auditoría.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 2. "Vulneración del principio de planeación por inexistencia de especificaciones técnicas detalladas en la adquisición de medidores volumétricos"

Argumentos de contradicción de la E.S.P.

La Empresa manifiesta que:

- Los medidores fueron suministrados y recibidos a satisfacción.
- No existieron fallas técnicas.
- No hubo afectación al servicio.
- No se produjo detrimento patrimonial.
- Las especificaciones sí fueron incluidas parcialmente en solicitudes a proveedores.
- Los riesgos identificados por la auditoría son hipotéticos.

Análisis técnico y jurídico de la Contraloría

La Contraloría reconoce parcialmente varios de los argumentos expuestos por la E.S.P.

En efecto, dentro del proceso auditor no se acreditó:

- Daño patrimonial.

- Fallas técnicas de los medidores.
- Afectación real al servicio.
- Incumplimiento funcional de los equipos.

Sin embargo, la observación formulada no se sustentó en la materialización del daño, sino en la debilidad de planeación contractual, evidenciada en la etapa precontractual.

El principio de planeación exige que las entidades definan, de manera clara, suficiente y verificable, las características técnicas de los bienes a adquirir.

Durante la auditoría se evidenció que, en los estudios previos y orden contractual, no quedaron plenamente definidos aspectos técnicos esenciales tales como:

- Clase metrológica.
- Rango de precisión.
- Material del medidor.
- Normas técnicas aplicables.
- Certificados de calibración.
- Estándares verificables de calidad.

La ausencia de tales especificaciones limita:

- La capacidad de supervisión técnica.
- La posibilidad de exigir calidad contractual.
- La trazabilidad de cumplimiento.
- La gestión del riesgo operativo.

Aunque posteriormente la Entidad manifiesta haber remitido especificaciones a proveedores mediante solicitudes o comunicaciones adicionales, ello no reemplaza la obligación de incorporar dichas condiciones de manera expresa y verificable, dentro de los documentos oficiales del proceso contractual.

La Contraloría coincide parcialmente con la E.S.P. en que los riesgos identificados no se materializaron; sin embargo, precisamente la finalidad del control preventivo y administrativo, consiste en identificar debilidades estructurales antes de que generen afectaciones reales.

En consecuencia, la inexistencia de daño no desvirtúa la vulneración parcial del principio de planeación.

Decisión

La contradicción presentada No Desvirtúa la observación administrativa.

RESPUESTA A LA OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 3. Incumplimiento en la adopción y seguimiento del Programa para la Prestación del Servicio Público de Aseo.

Analizada la respuesta presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Quinchía E.S.P., el equipo auditor considera necesario precisar que la observación formulada no desconoce la continuidad operativa en la prestación del servicio público de aseo durante la vigencia auditada, ni las actividades desarrolladas por la Entidad en materia de recolección, transporte de residuos, barrido y limpieza de vías públicas.

No obstante, el objeto de la observación se encuentra orientado a verificar el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y de planeación técnica exigidas para la adecuada prestación del servicio público de aseo, particularmente aquellas relacionadas con la formulación, adopción, implementación y seguimiento del Programa para la Prestación del Servicio Público de Aseo (PPSA), conforme a lo establecido en el marco normativo vigente.

En ese sentido, la Entidad auditada reconoce expresamente la necesidad de fortalecer la estructuración documental y formalizar integralmente el Programa para la Prestación del Servicio Público de Aseo, circunstancia frente a la cual, se afirma, que ya se adelantan acciones administrativas y técnicas.

Ahora bien, el equipo auditor precisa que, sin acto administrativo de adopción, el PPSA carece de formalidad jurídica y obligatoriedad institucional. Además, si no existe adopción formal, la operación puede quedar sujeta a prácticas informales o discrecionales, sin lineamientos institucionales claros.

En conclusión, el acto administrativo de adopción del PPSA, no constituye una simple formalidad documental. Representa el mecanismo mediante el cual la E.S.P. institucionaliza oficialmente su modelo de planeación, operación, seguimiento y control del servicio público de aseo, garantizando seguridad jurídica, trazabilidad administrativa y cumplimiento regulatorio.

Por otra parte, la inexistencia de los informes anuales de control interno, a través de los cuales se debe evaluar la formulación e implementación de dicho programa, afecta, además, los mecanismos de control institucional y seguimiento por parte de la Oficina de Control Interno. Esto limita los procesos de auditoría, autocontrol y evaluación institucional.

En efecto, la ausencia de los informes anuales de evaluación y seguimiento al PPSA, evidencia debilidades en los mecanismos de autocontrol y monitoreo institucional, toda vez que no existe un informe de seguimiento técnico oficial, que permita verificar objetivamente el cumplimiento de metas, indicadores, frecuencias y estándares de calidad definidos para el servicio público de aseo.

Ahora bien, aunque la E.S.P. manifiesta que no se presentaron emergencias sanitarias, suspensión del servicio o afectaciones ambientales, ello no desvirtúa la observación formulada, puesto que la auditoría no se limitó a evaluar la continuidad material del servicio, sino también el cumplimiento de las obligaciones regulatorias asociadas a su adecuada gestión, planeación y control.

La prestación continua del servicio público no exonera a la Entidad del cumplimiento de los instrumentos normativos y regulatorios, que garantizan precisamente que dicha continuidad, se mantenga bajo criterios de eficiencia, calidad, cobertura, trazabilidad y sostenibilidad operativa.

Respecto a los argumentos jurisprudenciales y doctrinarios invocados por la E.S.P., este Organismo de Control considera que, si bien las formas administrativas no pueden prevalecer sobre la realidad material de la gestión pública, tampoco puede desconocerse que el cumplimiento de los instrumentos de planeación obligatorios constituye un componente esencial de la gestión administrativa y operativa de los servicios públicos domiciliarios.

En el presente caso, la observación no se sustenta en una mera formalidad vacía, sino en la ausencia de un instrumento técnico-regulatorio obligatorio expresamente exigido por la regulación aplicable al servicio público de aseo, cuya implementación resulta indispensable para garantizar la adecuada planeación, seguimiento, control y evaluación de la prestación del servicio.

Por lo anterior, los argumentos expuestos por la Empresa de Servicios Públicos de Quinchía E.S.P. no desvirtúan los hechos observados por el equipo auditor, razón por la cual la Observación Administrativa No. 3 se mantiene en firme.

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

La respuesta presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Quinchía E.S.P. no desvirtúa la observación formulada, toda vez que persiste el incumplimiento relacionado con la adopción formal y el seguimiento del Programa para la Prestación del Servicio Público de Aseo (PPSA), así como la ausencia de mecanismos documentados de evaluación y control interno sobre dicho instrumento. Por tanto, la Observación Administrativa No. 3 se mantiene en firme.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 4. Con presunta incidencia administrativo-sancionatoria por incumplimiento al Plan de Mejoramiento

Analizada la respuesta presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Quinchía E.S.P., así como los soportes allegados en ejercicio del derecho de contradicción, el equipo auditor procede a emitir el siguiente pronunciamiento:

La E.S.P. manifiesta que sí adelantó acciones orientadas al cumplimiento del Plan de Mejoramiento, suscrito con la Contraloría General de Risaralda, argumentando

que existió gestión administrativa, disposición institucional y limitaciones operativas y presupuestales, que incidieron en la efectividad de las acciones formuladas.

Igualmente, la E.S.P. sostiene que no puede configurarse automáticamente una incidencia sancionatoria, únicamente por una baja calificación metodológica del plan de mejoramiento, invocando principios como proporcionalidad, razonabilidad, debido proceso y responsabilidad subjetiva.

Frente a lo anterior, el equipo auditor precisa que la observación no se fundamenta exclusivamente en una valoración subjetiva o formal de la metodología aplicada, sino en la verificación objetiva del incumplimiento material y la inefectividad de las acciones de mejora propuestas por la Entidad, para subsanar hallazgos previamente determinados en auditoría.

En efecto, conforme a la evaluación realizada al Plan de Mejoramiento, se evidenció que las acciones implementadas no lograron corregir de manera efectiva las deficiencias administrativas identificadas en la auditoría anterior, situación que se refleja en el resultado consolidado de “NO CUMPLE”, particularmente por la calificación de cero (0,0) obtenida en el componente de efectividad de las acciones, el cual constituye el criterio determinante para establecer, si las causas que originaron los hallazgos fueron realmente superadas.

Respecto a los argumentos relacionados con la existencia de gestión parcial, debe indicarse que el seguimiento al plan de mejoramiento no evalúa únicamente la intención administrativa o la realización aislada de actividades, sino el logro efectivo de las metas formuladas y la capacidad institucional para subsanar integralmente las deficiencias detectadas.

En relación con el Hallazgo No. 1, la E.S.P. reconoce expresamente que no aportó oportunamente la totalidad de las evidencias requeridas para acreditar el cumplimiento integral de la acción de mejora relacionada con la actualización e implementación del Plan de Gestión del Riesgo. Si bien en la contradicción se anexan registros de asistencia y soportes fotográficos, ello no desvirtúa el hecho de que, al momento de la evaluación, no se acreditó plenamente el cumplimiento efectivo de la totalidad de la meta propuesta.

En efecto, no se demostró el pleno cumplimiento de la acción de mejora relacionada con la articulación del Plan de Gestión del Riesgo de la Empresa, dentro de las estrategias de manejo de desastres del Municipio.

Para este Organismo de Control, dicho componente constituye el elemento sustancial y más relevante de la acción correctiva formulada, toda vez que la sola existencia documental del plan o la realización de actividades aisladas de socialización y capacitación, no garantizan, por sí mismas, una adecuada gestión del riesgo institucional. Lo verdaderamente determinante era acreditar su incorporación efectiva, dentro de los instrumentos municipales de gestión del riesgo, con el respectivo respaldo, coordinación y articulación interinstitucional por parte de

la Administración Municipal y del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Lo anterior resulta fundamental para asegurar que, ante la eventual materialización de eventos adversos o emergencias que puedan afectar la continuidad, calidad o cobertura de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, existan protocolos coordinados, capacidades institucionales definidas, mecanismos de respuesta inmediata y asignación efectiva de recursos humanos, técnicos y financieros, que permitan mitigar oportunamente los impactos ambientales, sanitarios y sociales asociados.

En consecuencia, aun cuando la E.S.P. aportó soportes adicionales relacionados con actividades de capacitación y socialización, persiste el incumplimiento material del aspecto central de la acción de mejora, razón por la cual no es posible considerar superada la deficiencia administrativa identificada en la auditoría anterior.

Frente al Hallazgo No. 2, relacionado con la capacitación y certificación de los operarios de planta de potabilización, la Entidad acepta que la meta no fue cumplida, argumentando dependencia de terceros para la oferta de cursos especializados. No obstante, dicho argumento no exonera a la E.S.P. de su obligación de adoptar, oportunamente, las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las acciones correctivas propuestas, dentro del plazo establecido en el plan de mejoramiento. La sola manifestación de intención administrativa o disponibilidad presupuestal, no sustituye el cumplimiento material de la acción formulada.

Adicionalmente, aunque la Entidad hace referencia a indicadores operativos favorables del servicio de acueducto, tales indicadores no desvirtúan el incumplimiento evidenciado en el seguimiento al plan de mejoramiento, toda vez que el objeto de evaluación corresponde específicamente al cierre efectivo de las acciones correctivas comprometidas ante el Organismo de Control.

En cuanto al Hallazgo No. 3, relacionado con el bajo nivel de observancia del plan de mejoramiento, el equipo auditor considera que, precisamente, el resultado obtenido en el presente seguimiento, ratifica la persistencia de debilidades en los mecanismos internos de control, supervisión y seguimiento implementados por la Gerencia y la Oficina de Control Interno, para garantizar el cierre efectivo de los hallazgos administrativos.

Ahora bien, respecto a la presunta incidencia administrativo-sancionatoria, es importante aclarar que la observación no constituye una declaratoria de responsabilidad, ni una sanción automática, sino la advertencia sobre una posible conducta susceptible de evaluación dentro del procedimiento administrativo correspondiente, el cual deberá desarrollarse con plena observancia del debido proceso y las garantías constitucionales invocadas por la Entidad.

La configuración de la presunta incidencia sancionatoria encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 36 de la Resolución 0333 de 2024, el cual establece que el

incumplimiento de las metas del plan de mejoramiento, podrá dar lugar a la aplicación de medidas de orden administrativo sancionatorio.

En consecuencia, si bien el equipo auditor valora la disposición institucional manifestada por la Empresa y reconoce la existencia de algunas actuaciones administrativas orientadas al cumplimiento del plan, los argumentos expuestos no desvirtúan los hechos observados, ni acreditan el cumplimiento efectivo e integral de las acciones correctivas formuladas.

Por lo anterior, la observación administrativa se mantiene y la presunta incidencia administrativo-sancionatoria se confirma, toda vez que persisten las deficiencias relacionadas con la efectividad del plan de mejoramiento, suscrito con la Contraloría General de Risaralda.

CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR

La respuesta presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Quinchía E.S.P. no desvirtúa la observación formulada; por tanto, la Observación Administrativa No. 4, se mantiene en firme, con presunta incidencia administrativo-sancionatoria.