

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO CÁMARA DE COMERCIO DE MANIZALES POR CALDAS Vigencias 2019-2020

**CGR- CDSCYDR No 015
Noviembre de 2021**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CÁMARA DE COMERCIO DE MANIZALES POR CALDAS
VIGENCIAS AUDITADAS
2019 – 2020**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado	Rafael Antonio Morales Hernández
Director de Vigilancia Fiscal	Luis Gabriel Vásquez López
Directora Estudios Sectoriales	María Luisa Bozalongo Castañeda
Supervisor	Jaime Humberto Sanabria Brausin
Ejecutivo de Auditoría	Jhon Heberth Zamora López
Supervisor Encargado	Gustavo Adolfo Castañeda Meza
Líder de auditoría	Angela María López Arias
Auditores	Wilfredo Márquez Pérez Luis Fernando Zuluaga Duque Islen Antonio Pineda Zuluaga Alejandro Tabares Carmona Diana Zohe Ochoa Álzate

TABLA DE CONTENIDO

1.CARTA DE CONCLUSIONES	5
1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	7
1.2 FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	15
1.3.1 Muestra de auditoría	15
1.3.2 SIRECI	17
1.4 ATENCIÓN DE DENUNCIAS.....	17
1.5. LIMITACIONES DEL PROCESO	17
1.6 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....	18
1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA. Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con Reserva.	18
1.7.1 Evaluación Presupuestal.....	19
1.7.2 Evaluación Contable	20
1.7.3 Evaluación Contratación	20
1.7.4 Evaluación Tecnologías de Información (TI).....	21
1.8 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	21
1.9 RELACIÓN DE HALLAZGOS	21
1.10 PLAN DE MEJORAMIENTO	21
2.OBJETIVOS	23
2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	23
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	23
3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	23
3.2 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES	24
3.3 RESULTADOS EN RELACION CON EL OBJETIVO GENERAL	25
3.3.1 Emitir un concepto sobre la utilización de recursos públicos por parte de la cámara de comercio, reflejados en los estados financieros de las vigencias 2019 y 2020.	25
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.1	26
3.4.1 Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicable a los recursos públicos administrados por la Cámara de Comercio, en las vigencias 2019 y 2020, de conformidad con el plan estratégico y los manuales aprobados por la junta directiva.	26
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	67
3.5.1 Atender las denuncias ciudadanas y alertas reportadas por la Diari sobre la Cámara de Comercio.	67

3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3:	68
3.6.1 Evaluar el control fiscal interno y emitir el correspondiente concepto relacionados con el manejo de los recursos públicos	68
3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4:	69
3.7.1. Evaluar el plan de mejoramiento relacionado con aspectos contractuales.	69
4. ANEXOS.....	70

1.CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
LINA MARÍA RAMÍREZ LONDOÑO
Presidenta Ejecutiva
Cámara de Comercio de Manizales por Caldas
Carrera 23 No. 26-60
Manizales

Respetada doctora Lina María:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 4 del 18 de septiembre de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de Cumplimiento a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, con el objetivo de Emitir un concepto sobre la utilización de recursos públicos por parte de la cámara de comercio, reflejados en los estados financieros de las vigencias 2019 y 2020.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2021, para lo cual se programó y asignó a través de la Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional mediante AT No. 65 de 2021, la Auditoría de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, , conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

La última auditoría practicada a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, realizada por la CGR, se llevó a cabo en el año 2017 en la modalidad de Auditoría Financiera, evaluando la vigencia 2016.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 12 del 24 de marzo de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI1), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI2) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría

1 SSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

2 INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada Caldas

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Emitir un concepto sobre la utilización de recursos públicos por parte de la cámara de comercio, reflejados en los estados financieros de las vigencias 2019 y 2020

1.2 FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
Constitución Política de Colombia del 13 de junio de 1991	<p>Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p> <p>Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.</p> <p>Artículo 267 modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, el cual quedara así: "El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de</p>

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
	tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.
Ley 1474 del 12/07/2011 Congreso de la República	"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".
Ley 594 de 2000	"Ley General de Archivos", y sus acuerdos reglamentarios la cual establece los parámetros para llevar a cabo el reconocimiento de la gestión documental, los conceptos básicos que surgen de ella y los principios por los cuales se debe regir.
Ley 734 de 2002	Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, Artículo 52. Normas aplicables. Artículo 53. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011. Sujetos disciplinables.
Ley 1727 de 2014	Se reforma el código de comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las cámaras de comercio y se dictan otras disposiciones.
Ley 1712 de 2014	Se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
Ley 1607 de 2012	Se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. El artículo 182 de la Ley 1607 establece lo siguiente: "Los ingresos a favor de las cámaras de comercio por el ejercicio de las funciones registrales, actualmente incorporadas e integradas en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), son los previstos por las leyes vigentes. Su naturaleza es la de tasas, generadas por la función pública registral a cargo de quien solicita el registro previsto como obligatorio por la ley, y de carácter contributivo, por cuanto tiene por objeto financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio. Los ingresos provenientes de las funciones de registro, junto con los bienes adquiridos con el producto de su recaudo, continuarán destinándose a la operación y administración de tales registros y al cumplimiento de las demás funciones atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno nacional, con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio (...)"
Ley 1564 de 2012	Se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
Ley 850 de 2003	Se reglamentan las veedurías ciudadanas.
Ley 863 de 2003	Se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.
Ley 905 de 2004	Se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.
Ley 1558 de 2012	Se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.
Ley 1429 de 2010	Se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
Ley 1258 de 2008	Se crea la sociedad por acciones simplificada.

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
Ley 1116 de 2006	Se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.
Ley 828 de 2003	Se expiden normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social.
Ley 590 de 2000	Se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa.
Ley 788 de 2002	Se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.
Ley 222 de 1995	Se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.
Ley 1564 de 2012	Se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
Ley 454 de 1998	“Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones”.
Ley 610 de 2000	Artículo 6. 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 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.”
Ley 1676 de agosto 20 de 2013	“Por el cual se promueve el acceso al crédito y se dicta normas sobre garantías inmobiliarias”
Ley 1314 del 13/07/2009	“Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento”.
Ley 789 de 2002	“Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y se modifican algunos artículos del Código sustantivo del trabajo. Obligatoriedad de las Cámaras de Comercio de solicitar certificación de pago de aportes parafiscales art 50”.
Ley 35 de 1992	“Por el cual se dictan las normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financieras bursátiles y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora”.
Ley 192 de 1992	Artículo 124. Tarifas a favor de las Cámaras de Comercio “El Gobierno nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus renovaciones, cancelaciones e inscripciones de los actos, libros y

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
	documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones.”
La Ley 6ª de 1992	Artículo 124 (modificado por el artículo 121 del Decreto 266 de 2000). Derechos de las Cámaras de Comercio por los servicios que presta. El artículo 124 de la Ley 6º de 1992, quedará así: "El Gobierno Nacional fijará el monto de los derechos que deban sufragarse a favor de las Cámaras de Comercio por los servicios que éstas prestan relacionados con las matrículas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones. (...)
Ley 80 de 1993	Ley 80 de 1993 Ley 80 de 1993: Estatuto Contratación Estatal. En lo que tengan que ver con LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Artículo 23º.- "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."
Ley 42 de 1993	Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. "Artículo 8. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.
Sentencia C144 de 1993, por la cual se declaró exequible el Artículo 124 de la Ley 192	<p>"(...) La Corte reitera que la Ley sujeta al régimen de tasa las actuaciones a que se refiere la norma. La tarifa, por lo tanto, debe orientarse a la recuperación del costo del servicio. Dado que el servicio se vincula principalmente con la obligación de la matrícula mercantil, su renovación y la inscripción de los documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, (...)</p> <p>A las cámaras de comercio la Ley confía la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos (C de Co art. 86). (...)</p> <p>El Gobierno Nacional, para los efectos del artículo 338 de la C.P., es autoridad a la cual se puede atribuir por la ley la función de fijar la tarifa de las tasas (...)"</p>

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
La sentencia C-167 de 1995 al declarar exequible el Artículo 88 del Decreto 410 de 1971	“Las actuaciones que las Cámaras de Comercio desarrollan en cumplimiento de la función pública del registro mercantil, es una función a cargo del Estado, pero prestada por los particulares por habilitación legal, igualmente, los ingresos que genera el registro mercantil, proveniente de la inscripción del comerciante y del establecimiento de comercio, así como de los actos, documentos, libros respecto de los cuales la ley exigiere tal formalidad, son ingresos públicos (tasa), administrados por estas entidades privadas, gremiales y corporativas, sujetas a control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Las Cámaras de Comercio manejan fondos, que son el producto de la actividad impositiva del Estado y que no pueden tenerse, por lo tanto, como consecuencia de un acto voluntario de los particulares. De consiguiente, el control fiscal de la Contraloría General de la República que versa sobre los fondos públicos percibidos por las Cámaras de Comercio, se aviene a los mandatos de la Constitución Política en los artículos 267 y 268. (...)
Decreto 403 de 2020	El artículo 3 del Decreto 403 de 2020 señala: “Artículo 3°. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: (...) Artículo 124. Modifica el artículo 4 de la Ley 610 de 2000. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.
Decreto 1074 de 2015	El artículo 2.2.2.38.1.4. del Decreto 1074 de 2015 del Sector Comercio, Industria y Turismo señala las funciones de las cámaras de comercio (Decreto 2042 de 2014, art. 4). El artículo 2.2.2.38.2.4 son deberes de los miembros de Junta Directiva. “Los miembros de las juntas directivas de las cámaras de comercio deberán velar por la eficiente administración de sus recursos, priorizando la visión regional, la gestión empresarial y la competitividad, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 86 del Código de Comercio, el artículo 7 de la Ley 1727 de 2014, y demás normas que establezcan o reglamenten las funciones a cargo de las cámaras de comercio. (...) El Artículo 2.2.2.43.3, del Decreto 1074 del 2015, Presupuesto Anual, establece que: “Las Cámaras de Comercio prepararán y aprobarán un presupuesto anual de ingresos y gastos en el que se incluirán en forma discriminada los imputables a la actividad registral. (...).” El Artículo 2.2.2.43.4, del Decreto 1074 del 2015, inversión de los Excedentes: “Los excedentes de liquidez generados a partir de los ingresos públicos, deberán ser administrados atendiendo criterios de liquidez y seguridad, en cuentas separadas en instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o en títulos de deuda emitidos por ellas, por la Nación o por el Banco de la República.”
Decreto 2042 de 2014	Se reglamenta la Ley 1727 de 2014, el Título VI del Libro Primero del Código de Comercio y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1298 de 2014	Por la cual se modifica el artículo 1 del Decreto 3035 de 2013, del cual se elimina el literal f). Ingresos originados en la función registral corresponden a tasas no a contribuciones.
Decreto 1293 de 2014	Se modifica el Decreto 503 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 222 de 2014	Se adoptan las medidas administrativas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas dentro de los procesos de acción popular de radicados Nos. 25000232400020110074601 y 25000232500020050066203 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 503 de 1997	Se reglamenta el ejercicio de la profesión de Guía de Turismo de que trata el artículo 94 de la Ley 300 de 1996.

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
Decreto 2649 de 1993	"Por la cual se reglamenta la contabilidad en general"
Decreto 726 de 2000	"Por la cual se reglamenta la elección de directivos de las cámaras de comercio".
Decreto 2785 de 2008	"Por el cual se reglamenta el artículo 123 de la ley 1116 de 2006, en cuanto a la inscripción en el registro mercantil de los contratos de fiducia mercantil con fines de garantía que conste en documento privado y se dictan otras disposiciones".
Decreto 440 de 20 de marzo de 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19".
Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015	"Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. (Registro Único de Proponentes)"- Decreto 1520 de 1978 arts. 28 y 29
Decreto 1520 de 1978 arts. 28 y 29	<p>Por el cual se reglamenta el Título VI del libro Primero del Código de Comercio.</p> <p>El control fiscal se ejerza "sobre los ingresos públicos de las cámaras de comercio, provenientes del registro mercantil según el ordinal 1º del artículo 93 del Código de Comercio". Lo anterior se deduce de la sentencia emanada de la Corte Suprema de Justicia del 23 de agosto de 1982.</p> <p>Artículo 23. "Limitaciones Presupuestales. Las cámaras de comercio no podrán efectuar erogaciones que no hayan sido contempladas en el respectivo presupuesto de gastos"</p>
Decreto 1068 de 2015	"Por el cual se derogan los títulos 1, 2, 3 y 4 de la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"
Decreto 019 de 2012.	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, estipula en el artículo 166.
Código de Comercio Decreto 410 de 1971 y demás normas que adicione, modifique, complementen o regulen dicha materia.	<p>Artículo 86. Funciones de las Cámaras de Comercio.</p> <p>Artículo 88. Control y vigilancia de recaudos.</p> <p>Artículo 91. - Requisitos para los gastos. Los gastos de cada Cámara se pagarán con cargo a su respectivo presupuesto, debidamente aprobado por el Superintendente de Industria y Comercio.</p> <p>Art. 93. Ingresos Ordinarios de las Cámaras. Cada cámara tendrá los siguientes ingresos ordinarios: 1o) El producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados; 2o) Las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos, y 3o) Los que produzcan sus propios bienes y servicios.</p> <p>Artículo 96. Confederación de Cámaras-Funciones.</p>

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
Resolución 484 de 2017 y anexos	<p>El anexo a la Resolución 484 de 2017, políticas contables, cambios en las estimaciones contables y corrección de errores. Numeral 4. Los puntos 1, 2 y 3, estipulan:</p> <p>“1. Las políticas contables son los principios, bases, acuerdos, reglas y procedimientos adoptados por la entidad para la elaboración y presentación de los estados financieros.</p> <p>2. Las políticas contables establecidas por la Contaduría General de la Nación y contenidas en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno dan lugar a estados financieros que contienen información relevante y fiable sobre los hechos económicos.</p> <p>3. Las políticas contables serán aplicadas por la entidad de manera uniforme para transacciones, hechos y operaciones que sean similares. No obstante, en algunos casos específicos, se permitirá que la entidad, considerando lo definido en dicho Marco y a partir de juicios profesionales, seleccione y aplique una política contable para el reconocimiento de un hecho económico. En este caso, la entidad seleccionará y documentará la política atendiendo las características de representación fiel y relevancia de la información financiera”.</p>
Resolución 5544 de 2003	“Por la cual se reglamenta la rendición de cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República”.
Resolución 16771 de 2014 SIC	Se autoriza una modificación en el Formulario del Registro Único Empresarial y Social (RUES) y en el esquema gráfico del certificado del Registro Único de Proponentes (RUP).
Resolución 8934 de 2014 SIC	Se establecen las directrices en materia de gestión documental y organización de archivos que deben cumplir los vigilados por la Superintendencia de Industria y Comercio.
Resolución 5872 de 2007 y 0042 de 2020	“Por la cual se reglamenta la metodología de los Planes de Mejoramiento que presentan los sujetos de control a la Contraloría General de la República”.
Circular Externa 02 de 31 de enero de 2014 SIC	Se modifica el numeral 1.2 del Capítulo Primero, Título VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.
Circular Externa No. 002 de 2016 de la Superintendencia de Industria y Comercio, por la cual se modifica el Título VIII de la Circular Única.	<p>Establece en el numeral 8.2.3. Manuales de Procedimientos</p> <p>Las Cámaras de Comercio deben contar con manuales de procedimiento para cada una de las actividades desarrolladas en la administración de los registros públicos, gestiones administrativas, financieras y contractuales, y en las demás actividades encaminadas al cumplimiento de las labores asignadas por el Gobierno nacional a las Cámaras de Comercio.</p> <p>Los manuales de procedimientos son instrumentos administrativos que le permiten a la Entidad cumplir sus funciones de manera eficiente y ordenada para que, en la ejecución de sus procesos, se minimicen los tiempos y se racionalicen los recursos.</p> <p>La adopción de estos manuales, permitirá establecer los controles adecuados a cada actividad, de acuerdo con los riesgos existentes en las áreas, así como asegurar que las actividades se llevan a cabo de conformidad con las directrices administrativas.</p>
Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio	Se reúne todas las reglamentaciones e instrucciones generales de la Súperintendencia de industria y comercio. - Título VIII “Cámaras de Comercio”.

DISPOSICION NORMATIVA	POR MEDIO DE LA CUAL:
Manual Administrativo para Contratación	Manual Administrativo para Contratación D- 100 en sus versiones nro. 13 del 30/11/2018; Versión 14 del 27/09/2019; Versión 15 del 17/12/2019 y Versión 16 del 27 /03/2020.
Manual administrativo de Interventoría, supervisión o coordinación de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas	Manual administrativo de Interventoría, supervisión o coordinación de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas D-005 Versión 5 del 12-04-2018 y D-005 Versión 06 del 10/04/2019.
Resolución 82651 de 2018	Por medio de la cual se aprueban los Estatutos Internos de la Cámara de Comercio de Manizales.
Decreto 4698 de 2005	Por el cual se reglamenta el Título VI del Libro Primero del Código de Comercio y se dictan otras disposiciones
Manual de políticas y procedimientos contables de la CCM	Manual de políticas y procedimientos contables para la preparación, elaboración y presentación de los estados financieros bajo las normas internacionales de información financiera – NIIF, Grupo 2 NIIF para Pymes
Decreto 2843 de 2018	Por medio del cual se compilaron y actualizaron los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera NIIF para las Pymes, Grupo 2, anexos al Decreto 2420 de 2015, modificado por los Decretos 2496 de 2015, 2131 de 2016 y 2170 de 2017; y las demás normas vigentes.
Resolución Reglamentaria 0042 de 2020 de la CGR	Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).
Concepto de la Sala de Consulta C.E. 2025 de 2011 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.	“Por su parte la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad del artículo 124 de la ley 6a de 1992 y declararlo exequible, sostuvo en la sentencia C – 144 de 1993 que el desempeño de un servicio o función pública por un particular no “impide al Legislador sujetar dicha actividad o servicio a un sistema tributario de tasa, máxime si éste resulta ser el único adecuado e idóneo para ese propósito.” Y en relación con la retribución que a las Cámaras de Comercio pagan los usuarios por concepto del servicio recibido, esto es, la tarifa, declaró que “debe orientarse a la recuperación del costo del servicio”.
Concepto Jurídico de la Contraloría General de la República CGR-OJ 186 /2020	Cámaras de comercio – Control Fiscal – Régimen salarial
Concepto CGR-OJ-132-2021 de la Contraloría General de la Republica	Confecámaras. Sujeto de control fiscal – Exclusión
Resolución Reglamentaria 0042 de 2020 de la CGR	Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la auditoría estuvo enfocado al manejo de los recursos públicos que administró la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, vigencias 2019 y 2020, el equipo auditor consideró y analizó aspectos como: información contractual, presupuestal y financiera, políticas, procesos, normas, procedimientos, prácticas, mapa de riesgos y controles internos, informes de control interno y revisoría fiscal de la entidad; así como los objetivos establecidos para la auditoría.

Para desarrollar los objetivos contemplados en el SICA (AT 65 de 2021), se seleccionaron los Macro procesos de: Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, Gestión de Adquisiciones de Bienes y Servicios.

La estrategia de auditoría se basó en pruebas sustantivas y de cumplimiento, de acuerdo con el resultado obtenido en la evaluación del sistema de control interno, en las pruebas de recorrido y la identificación de factores de riesgo.

1.3.1 Muestra de auditoría

Se evaluó el cumplimiento de la normatividad contractual en sus etapas, precontractual, contractual y pos contractual, para las vigencias 2019 y 2020; así como se constató la observancia de los principios de contratación (legalidad, economía, oportunidad, publicidad, eficiencia, eficacia), para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Vigencia 2019

De un total de (679) contratos que ascienden a la suma de \$8.476.083.787 se revisaron (41) contratos por una cuantía de \$4.329.857.100 lo que corresponde a un 51% del total de la cuantía; con un error de muestra del 10%, una proporción de éxito del 20% y un nivel de confianza del 90%.

Vigencia 2020

De un total de (880) contratos que ascienden a la suma de \$7.909.809.495 se revisaron (53) contratos por una cuantía de \$5.187.445.911 lo que corresponde a un 65.6 % del total de la cuantía; con un error de muestra del 10%, una proporción de éxito del 30% y un nivel de confianza del 90%.

Cuentas contables para cada vigencia.

Se realizaron pruebas de control al proceso de generación de los ingresos públicos, para lo cual se seleccionaron las cuentas contables donde se registraron las transacciones, así:

Tabla No. 1
 Cuentas contables
 (Cifras expresadas en pesos)

Código Cuenta	Nombre de la Cuenta	Saldos 2020	Saldos 2019
4110011	DEL REGISTRO MERCANTIL	7.828.415.240,00	7.889.387.051,00
4110012	DEL REGISTRO DE PROPONENTES	514.652.000,00	515.023.000,00
4110013	DEL REGISTRO DE LAS ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO	601.310.600,00	610.797.700,00
4110015	DEL REGISTRO ENTIDADES OPERADORAS LIBRANZA	1.710.000,00	1.978.000,00

Fuente: Información reportada por la entidad

Se revisaron los soportes que sustentan el reconocimiento del ingreso, se verificó que estuvieran de conformidad a los manuales de procedimientos y con el marco normativo de información financiera aplicable. Se revisó si existen errores materiales en el reconocimiento de las operaciones.

La muestra de las cuentas de gastos y/o activos auditada fue transversal a la muestra seleccionada en el Macroproceso de Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto. Se verificó la imputación contable de los contratos seleccionados en la muestra, así mismo, se cotejaron los soportes de las partidas para determinar que el valor sea medido con fiabilidad.

De conformidad al Decreto 2843 de 2018, por medio del cual se compilaron y actualizaron los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera NIIF para las Pymes - Grupo 2 y al Manual de políticas y procedimientos contables para la preparación, elaboración y presentación de los estados financieros bajo las normas internacionales de información financiera – Grupo 2 NIIF para Pymes, se examinaron los estados financieros, vigencia 2019-2020.

Se verificó la integridad de la información, en cuanto a las cifras incluidas son fielmente tomadas de los libros oficiales y auxiliares respectivos. Se revisó en los egresos seleccionados el cumplimiento al pago de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral y retenciones en la fuente, de acuerdo con las normas vigentes.

Cuentas Presupuestales por Vigencia

Se realizaron pruebas de control al proceso en cada una de las siguientes cuentas:

Tabla No. 2
Cuentas Presupuestales
(Cifras expresadas en pesos)

Código Cuenta	Nombre de la Cuenta	Saldos 2019	Saldos 2020
4110011	DEL REGISTRO MERCANTIL	7.876.180.789	7.825.319.126
4110012	DEL REGISTRO DE PROPONENTES	508.157.000	509.874.000
4110013	DEL REGISTRO DE LAS ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO	609.808.900	600.394.600

Fuente: Información reportada por la entidad

El presupuesto auditado fue transversal a la muestra seleccionada en el Macroproceso de Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto.

1.3.2 SIRECI

Para las vigencias fiscales 2019 y 2020, se verificaron los términos, formalidad y calidad de la rendición de la Cuenta Fiscal de acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria 0042 de 2020 de la CGR, por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

1.4 ATENCIÓN DE DENUNCIAS

No se recibieron denuncias relacionadas con los recursos públicos administrados por la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas de las vigencias auditadas.

1.5. LIMITACIONES DEL PROCESO

El aislamiento obligatorio preventivo ordenado por el Gobierno Nacional como una de las medidas de contención del Covid-19 lo que impidió la práctica de pruebas de campo y verificación de los documentos originales aportados por la entidad auditada.

1.6 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del Control Interno del ente cameral se realizó acorde a la metodología implementada por la Contraloría General de la República, y comprendió la evaluación por componentes (Ambiente de Control, Evaluación del Riesgo, Sistemas de Información y Comunicación, Procedimientos y Actividades de Control y Supervisión y Monitoreo).

Como resultado de la aplicación de la matriz se obtuvo un puntaje final de 1,490 lo que permite conceptuar que, para el periodo auditado, la calidad y eficiencia del Control Interno de la entidad es “Eficiente” sin embargo, se detectaron algunas inconsistencias que fueron reveladas como hallazgos dentro del presente informe.

1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA. Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con Reserva.

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que, salvo en lo referente a los incumplimientos materiales referidos en la Tabla 3, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada (gestión de los recursos públicos administrados por la CCM en las vigencias 2019 y 2020) resulta conforme, en todos los aspectos significativos frente a los criterios aplicados.

De igual forma, se presentaron incumplimientos relacionados con la materialidad cualitativa en aspectos como deficiencias, estudios del mercado para la selección de proveedores, deficiente seguimiento control y monitoreo por parte de los interventores- supervisores y/o coordinadores a la inversión de los recursos públicos, falta de seguimiento, control y monitoreo del área encargada en la consolidación del expediente contractual – expedientes contractuales sin la información completa.

Los incumplimientos materiales determinados son los siguientes:

Tabla No. 3
Incumplimiento Material
(Cifras expresadas en pesos)

OBJETIVO	TOTAL HALLAZGOS				ANÁLISIS DE INCUMPLIMIENTOS
	A	D	F	\$	SIGNIFICATIVOS
1- Cumplimiento de la normatividad	x	x	X	52.668.360	La Cámara de Comercio de Manizales autoriza el pago de una bonificación a favor de la presidente ejecutiva de la cuenta No. 560843699999846 de Davivienda por valor de \$25.691.880 en la vigencia 2019 según procesos de pago electrónicos No. 32511001 del 15/01/2019 y No. 32738268 del 11/02/2019 y \$26.976.480 según procesos de pago electrónicos No. 35706940 del 27/01/2020 y No. 35773268 del 03/02/2020 en la vigencia 2020, los pagos anteriores fueron cancelados con recursos públicos, contrariando lo ordenado por la Junta Directiva; lo cual deja en evidencia una práctica antieconómica, pues el reconocimiento y pago de la bonificación en cuestión, con recursos públicos, va en contravía de los principios de eficiencia y economía, ya citados, como se puede evidenciar, se está accediendo a un beneficio con recursos públicos, cuando la Junta Directiva aprobó el beneficio para ser pagado con recursos privados.
	x	x	x	30.793.392	La Cámara de Comercio de Manizales durante las vigencias 2019 y 2020, con cargo a los recursos públicos provenientes de la función legal del manejo del Registro Mercantil, realizó pagos por concepto de cuotas de sostenimiento a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras, órgano al cual se encuentra agremiada por valor de \$15.091.100 en la vigencia 2019 y \$15.702.292 en la vigencia 2020
	x	x	x	312.024	La Cámara de Comercio de Manizales suscribe dos órdenes de compra OCA-450 y OCA-452 para la adquisición de computadores portátiles, se evidenció que no se seleccionaron las propuestas de menor valor, siendo que ésta ofrecía los mismos equipos y las mismas condiciones

Fuente: Análisis equipo auditor de la información suministrada por la CCM

A continuación, se indican los cumplimientos o incumplimientos en cada uno de los componentes evaluados:

1.7.1 Evaluación Presupuestal

De la evaluación practicada a la administración de los recursos se puede concluir que la Cámara de Comercio de Manizales cumplió con el manejo de los recursos puestos a su disposición, los mismos fueron aplicados en términos generales a

satisfacer las necesidades del sector, garantizando el acceso a la los comerciantes.

El presupuesto de la entidad auditada es consistente con las fuentes que lo conforman y acorde al marco legal aplicable.

La elaboración de ingresos y gastos para las vigencias 2019 – 2020, se realizó de acuerdo con las normas presupuestales vigentes aplicables para la Cámara de Comercio de Manizales y se ejecutaron teniendo en cuenta las asignaciones y modificaciones de presupuesto que fueron aprobadas por la Junta Directiva.

Se pudo determinar y que con el fin de cumplir con los objetivos y funciones atribuidos por Ley a la cámara de comercio se incorporaron los recursos necesarios en el Presupuesto; a la vez se realizó seguimiento al Plan de Acción implementado por la entidad a través de los diferentes contratos y convenios suscritos por ella y se verificó el cumplimiento de los procedimientos internos y que estos estén acordes con los programas y/o proyectos y que los mismos fueran coherentes con los objetivos estratégicos.

1.7.2 Evaluación Contable

De la evaluación practicada a la administración de los recursos se concluye que la CCMPC en las vigencias 2019-2020, cumplió con los artículos 2.2.2.43.1 y 2.2.2.43.2 del Decreto 1074 de 2015, registra en forma separada los ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio de carácter público, de cualesquiera otros que provengan de fuentes privadas, con excepción del pago de las bonificaciones para la presidente ejecutiva y las cuotas de sostenimiento a Confecámaras.

Para efectos de la preparación y presentación de los estados financieros, la cámara de comercio dio aplicación a las normas de contabilidad vigentes de acuerdo al Decreto 2843 de 2018, por medio del cual se compilaron y actualizaron los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera NIIF para las Pymes - Grupo 2, al Manual de políticas y procedimientos contables para la preparación, elaboración y presentación de los estados financieros bajo las normas internacionales de información financiera – Grupo 2 NIIF para Pymes y al Capítulo VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

1.7.3 Evaluación Contratación

El proceso de contratación de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas cumplió con los principios de la función administrativa y los principios contemplados en su manual de contratación como son el de transparencia, responsabilidad, selección objetiva, eficiencia en el gasto y economía atendiendo así a la naturaleza jurídica privada de la Cámara y la fuente de los recursos utilizados para el efecto.

A pesar de lo anterior, se vio afectada la etapa precontractual en algunos contratos ya que no se seleccionó la oferta más favorable, tampoco se seleccionaron los

proveedores de acuerdo al procedimiento debidamente implementado por la entidad

De igual manera en la etapa contractual en algunos contratos, la supervisión se vio afectada toda vez que, no se observó un debido cumplimiento en las obligaciones de los interventores supervisores y/o coordinadores ya que se observó un deficiente control y monitoreo tanto técnica como financieramente a la destinación de los recursos públicos invertidos.

Y por último se vio afectado el archivo documental del expediente contractual toda vez que el mismo no contempla la integridad de las fases contractuales.

1.7.4 Evaluación Tecnologías de Información (TI)

La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas posee una matriz de riesgos con sus respectivos controles como: políticas de seguridad, procedimientos para la creación de usuarios, plan estratégico de TI, copias de seguridad y pruebas de restauración. En cuanto a los sistemas de información, éstos se encuentran alojados en un servidor en la nube y son administrados por CONFECAMARAS, que se encarga de la seguridad de la información, como de la operatividad de los mismos. En cuanto a la red LAN esta se encuentra configurada adecuadamente a través de segmentación en VLAN.

1.8 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Teniendo en cuenta que la última auditoría realizada a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas se efectuó en el año 2017 y que como resultado de la misma no se formularon hallazgos, en la presente auditoría no se evaluó el cumplimiento al plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República.

1.9 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó seis (6) hallazgos administrativos de los cuales tres (3) tienen presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$83.773.776; cinco (5) presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con Otra incidencia y dos (2) solicitudes de Indagación Preliminar.

1.10 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

La Guía de Cumplimiento señala en el numeral “3.4. FASE IV- SEGUIMIENTO que de acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, el proceso de seguimiento a las observaciones y hallazgos que se originan luego de cada auditoría, facilita la implementación eficaz de acciones correctivas y proporciona información valiosa para la(s) entidad (es) auditada(s), los usuarios del informe y los propios auditores en la planeación de nuevas auditorías, de acuerdo con las políticas institucional”

Bogotá, D. C, 11 de noviembre de 2021



RAFAEL ANTONIO MORALES HERNÁNDEZ
Contralor Delegado Sector Comercio y Desarrollo Regional

Aprobó: Luis Gabriel Vásquez López – director de Vigilancia Fiscal
Supervisor: Jaime Humberto Sanabria Brausin
Ejecutivo: Jhon Heberth Zamora López
Supervisor (e): Gustavo Adolfo Castañeda Meza
Elaboró: equipo auditor

2.OBJETIVOS

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicable a los recursos públicos administrados por la Cámara de Comercio, en las vigencias 2019 y 2020, de conformidad con el plan estratégico y los manuales aprobados por la Junta directiva.

Atender las denuncias ciudadanas y alertas reportadas por la DIARI sobre la Cámara de Comercio.

Evaluar el control fiscal interno y emitir el correspondiente concepto relacionados con el manejo de los recursos públicos.

Evaluar el plan de mejoramiento relacionado con aspectos contractuales.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas es una persona jurídica de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, administrada y gobernada por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil que tengan la calidad de afiliados, creada en virtud del Decreto 145 de febrero 14 de 1913, identificada con NIT 890.801.042-6, regida por las normas del Código de Comercio y las demás disposiciones que lo aclaren, adicionen, modifiquen o reglamenten.

La Junta Directiva es el máximo órgano de administración de la Cámara de Comercio, conformada por comerciantes inscritos que tengan la calidad de afiliados y por representantes del Gobierno Nacional, de acuerdo con el artículo 2.2.2.38.2.1 del Decreto 1074 de 2015, o la norma que la modifique, adicione o sustituya. La cual, a su vez con su respectivo revisor fiscal, persona natural o jurídica con uno o varios suplentes, elegidos en la misma oportunidad de los miembros de la Junta Directiva, por los comerciantes afiliados.

La Cámara de Comercio tiene un régimen disciplinario y sancionatorio que hace parte de los estatutos, para sancionar el incumplimiento de las normas legales, estatutarias y de Gobierno Corporativo por parte de los miembros de la Junta Directiva.

Todos los empleados de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas son vinculados como resultado de procesos de selección objetiva entre candidatos que cumplan con el perfil del cargo correspondiente.

La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas tiene jurisdicción en 17 municipios de Caldas, además de Manizales, los cuales se agrupan en cuatro Puntos de Atención al Comerciante (PAC).

Los PACs son oficinas creadas para facilitar a los comerciantes, el cumplimiento de sus obligaciones, ofrecerles servicios registrales y empresariales y realizar actividades que propendan por su mejoramiento continuo.

Los PACs están ubicados estratégicamente por subregiones así: Aguadas, Anserma, Riosucio y Salamina.

La historia de la Cámara de Comercio está ligada a los hechos que dieron origen a la celebración del comercio, a la creación de grandes empresas y al desarrollo económico de la ciudad de Manizales por Caldas, la entidad con el pasar de los años ha registrado la trayectoria económica y comercial de la ciudad.

La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, está orientada al cumplimiento de los servicios de registros públicos y demás funciones delegadas por el Estado, así como de liderar procesos integrales de desarrollo socioeconómico, satisfaciendo las necesidades expresadas por los empresarios y comerciantes, brindando servicios bajo los estándares de calidad establecidos y propendiendo por el desarrollo de la región. A través de su Centro de Conciliación y Amigable Composición, apoya la convivencia ciudadana, donde el empresario puede encontrar un desenlace cordial y concertado a la solución de conflictos.

La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas cuenta con una política de gestión y administración de riesgos operativos, administrativos y financieros, la política tiene como propósito general proporcionar una herramienta que permita unificar los criterios para la identificación, análisis y valoración de los riesgos, con el fin de determinar los controles y acciones de mitigación que permitan asegurar el cumplimiento de la misión, visión y objetivos institucionales.

3.2 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES

Teniendo en cuenta que la última auditoría realizada a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas se efectuó en el año 2017, donde se realizó una auditoría financiera de la vigencia 2016, y que como resultado de la misma no se formularon hallazgos, en la presente auditoría no se evaluó el cumplimiento al plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República.

3.3 RESULTADOS EN RELACION CON EL OBJETIVO GENERAL

3.3.1 Emitir un concepto sobre la utilización de recursos públicos por parte de la cámara de comercio, reflejados en los estados financieros de las vigencias 2019 y 2020.

Para efectos de la preparación y presentación de los estados financieros 2019-2020, se dio cumplimiento al marco normativo de información financiera aplicable, definido en el Decreto 2843 de 2018, por medio del cual se compilaron y actualizaron los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera NIIF para las Pymes - Grupo 2 y al Manual de políticas y procedimientos contables para la preparación, elaboración y presentación de los estados financieros bajo las normas internacionales de información financiera – Grupo 2 NIIF para Pymes.

Se concluye, que la información financiera objeto de verificación está libre de errores significativos y refleja el resultado de las operaciones realizadas por la Cámaras de Comercio de Manizales por Caldas. No se establecieron diferencias o la existencia de errores materiales en el reconocimiento de las operaciones. En los estados financieros 2019-2020 no se detectaron inconsistencias entre las cifras presentadas y los saldos reflejados en los libros de contabilidad. No se omitieron explicaciones de cuentas materialmente significativas.

Los bienes adquiridos con ingresos de origen público correspondientes a las funciones registrales de las Cámaras de Comercio previstos en la ley fueron contabilizados como activos en su balance 2019-2020, en cumplimiento del artículo 2.2.2.43.1. del Decreto 1074 de 2015.

El sistema de información contable de la Cámaras de Comercio de Manizales por Caldas vigencia 2019-2020 registra en forma separada los ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio de carácter público, de cualesquiera otros que provengan de fuentes privadas, en cumplimiento del artículo 2.2.2.43.2. del Decreto 1074 de 2015.

Los excedentes de liquidez generados a partir de los ingresos públicos están manejados atendiendo criterios de liquidez y seguridad, en cuentas separadas en instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en cumplimiento del artículo 2.2.2.43.3. del Decreto 1074 de 2015.

Los registros contables de las operaciones y hechos económicos de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio de la cámara de comercio se llevaron de forma separada de conformidad con la naturaleza pública o privada de la actividad o servicio que los generó o motivó, en cumplimiento del numeral 8.1.2. del Capítulo VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

El resultado integral del ejercicio se presentó y se reveló de conformidad con la naturaleza de los recursos (públicos y privados), incluyendo la discriminación de los ingresos, y de los gastos que afectaron dicho resultado, discriminando los rubros

más significativos, en cumplimiento del numeral 8.1.2.1. del Capítulo VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

El estado de situación financiera se presentó y se reveló de conformidad con la naturaleza de los recursos (públicos y privados), de acuerdo con los marcos normativos vigentes, incluyendo información sobre los activos, pasivos y patrimonio, discriminando las partidas más significativas relacionadas con el estado de situación financiera, en cumplimiento del numeral 8.1.2.2. del Capítulo VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Se verificó y evidenció el adecuado proceso de programación presentación y aprobación del presupuesto por parte de cada uno de los centros de costos, así como el análisis minucioso y correcto por parte de la Junta Directiva de cada una de las proyecciones para el incremento de los ingresos y gastos del presupuesto para las vigencias 2019-2020 para su oportuna aprobación por parte de la Junta Directiva.

Se encontró que tanto en las cuentas de ingresos públicos como gastos públicos la imputación presupuestal se realizó acorde con los rubros adoptados por la cámara de Comercio.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.1

3.4.1 Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicable a los recursos públicos administrados por la Cámara de Comercio, en las vigencias 2019 y 2020, de conformidad con el plan estratégico y los manuales aprobados por la junta directiva.

Como resultado de la evaluación realizada al cumplimiento de la normatividad aplicable a los recursos públicos administrados por la Cámara de Comercio de Manizales durante las vigencias auditadas, se determinó que el pago de bonificación para el presidente de la entidad cameral siendo un pago de naturaleza privada se cancela con recursos públicos, de igual manera el pago de cuotas de sostenimiento y afiliación a organizaciones gremiales que conllevaron la utilización de recursos públicos en actividades no incluidas dentro de las funciones atribuidas por la ley y el Gobierno Nacional a las Cámaras de Comercio.

Así mismo, En materia contractual, se puede concluir que, salvo por algunos contratos con deficiencias en la selección de proveedores, en el estudio del mercado para la selección de proveedores, en el seguimiento control y monitoreo tanto técnico como financiero a los recursos públicos invertidos y por las falencias en el cumplimiento de las disposiciones referidas a la función archivística de los expedientes contractuales, se dio cumplimiento a la normatividad establecida en el manual de contratación adoptado por el ente Cameral.

De la evaluación efectuada, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO No.1: PAGO DE BONIFICACIÓN PARA EL PRESIDENTE EJECUTIVO (A, D, F, IP)

Constitución Política de Colombia.

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

“Artículo 267. El control fiscal es 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 de la Nación, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019 y por el Decreto 403 de 2020 (principios de la vigilancia y el control fiscal).”

Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

“Artículo 8. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Decreto 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación

del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

“Artículo 3°. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c)...

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados....

Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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 organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Ley 1607 de 2012

“Artículo 182. De la tasa contributiva a favor de las cámaras de comercio. Los ingresos a favor de las Cámaras de Comercio por el ejercicio de las funciones registrales, actualmente incorporadas e integradas en el Registro Único Empresarial y Social- Rues, son los previstos por las leyes vigentes.

Su naturaleza es la de tasas, generadas por la función pública registral a cargo de quien solicita el registro previsto como obligatorio por la ley, y de carácter contributivo por cuanto tiene por objeto financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.

Los ingresos provenientes de las funciones de registro, junto con los bienes adquiridos con el producto de su recaudo, continuarán destinándose a la operación y administración de tales registros y al cumplimiento de las demás funciones

atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.

Las tarifas diferenciales y la base gravable de la tasa contributiva seguirán rigiéndose por lo establecido en el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992.”

La Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

“Artículo 53. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.”

Concepto de la Sala de Consulta C.E. 2025 de 2011 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Según el Concepto en mención, después de realizarse un análisis, normativo y jurisprudencial, hace entre otras, las siguientes referencias:

“Por su parte la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad del artículo 124 de la ley 6a de 1992 y declararlo exequible, sostuvo en la sentencia C – 144 de 1993 que el desempeño de un servicio o función pública por un particular no “impide al Legislador sujetar dicha actividad o servicio a un sistema tributario de tasa, máxime si éste resulta ser el único adecuado e idóneo para ese propósito.” Y en relación con la retribución que a las Cámaras de Comercio pagan los usuarios por concepto del servicio recibido, esto es, la tarifa, declaró que “debe orientarse a la recuperación del costo del servicio”.

La Corte reiteró posteriormente, en la sentencia C – 167 de 1995, que las actividades de las Cámaras de Comercio en cumplimiento de la función pública del registro mercantil, si bien corresponden al Estado, son prestadas por los particulares merced a una habilitación legal (art. 86 inciso 3º del Código de Comercio), y por esta razón los respectivos ingresos son ingresos públicos que tienen el carácter de tasas, sujetos a control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En relación con esta materia la Corte hizo las siguientes precisiones, de importancia para lo que ha de concluirse en este concepto:

“...para esta Corporación es racional entender que, si el registro mercantil implica la prestación de un servicio público, su financiamiento debe asegurarse mediante un ingreso percibido por la Cámara de Comercio en forma de tasa, cuyo destino no es el acrecimiento del patrimonio de la entidad, tal como lo entiende el libelista, sino para asegurar la adecuada prestación de este servicio público, vale decir para la recuperación del costo total o parcial del servicio, que es consustancial a la naturaleza de este ingreso público...”

Concluye esta corporación que los ingresos de las cámaras de comercio, provenientes del registro público mercantil, que aquellas manejan, por virtud de la

ley, ciertamente son dineros fiscales; las cámaras de comercio manejan fondos que corresponden a la actividad impositiva del Estado y que no pueden entenderse como recursos privados de estas instituciones”. (Resalta la Sala)”.

Es de anotar que la Corte Constitucional, ha sostenido reiteradamente que la destinación específica de lo producido por la tasa es un elemento característico de esta. En la sentencia C – 809 de 2007 lo expresó así: “Esta Corporación ha definido el concepto de tasa como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado al Contribuyente. Y ha aclarado que su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación” (subraya la Sala).

Concepto CGR-OJ-186-2020 de la Contraloría General de la Republica

“Así las cosas, como quiera que las cámaras de comercio, administran recursos públicos, en lo que corresponde al recaudo, manejo e inversión de la tasa registral, se someten, en relación con dichos recursos, al cumplimiento de los principios del control fiscal consagrados por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019 y por el Decreto 403 de 2020 (principios de la vigilancia y el control fiscal), y los principios de la Función Administrativa, artículo 209 de la Constitución y los establecidos en las Leyes 42 de 1993 y Ley 610 de 2000”.

De acuerdo con los anteriores referentes, constitucionales, legales y jurisprudenciales, se ha evidenciado lo siguiente:

La Cámara de Comercio de Manizales, mediante Acta de la Junta Directiva, No. 543 del 20 de diciembre de 2007, aprobó:

“Bonificación para el presidente ejecutivo:

La secretaria informa que desde el año pasado la Junta Directiva solicitó al Comité de Apoyo Administrativo y Financiero, establecer un mecanismo para que de manera técnica se asignara la bonificación al presidente ejecutivo, que tradicionalmente se otorga en el mes de diciembre. El citado comité acogió la propuesta presentada pro (sic) la Administración, la cual posteriormente fue evaluada en la Comisión de la Mesa que le hizo ajustes y hoy se somete a consideración.

El modelo propuesto se basa en utilizar los mismos indicadores que arroja el Balanced Scorecard de la Entidad, desagregando el porcentaje de cumplimiento de ingresos, en públicos y privados. A cada indicador se le estableció un peso específico diferente, así: Satisfacción de los funcionarios 15%, alta calidad de los procesos 20%, satisfacción del usuario 15%, cumplimiento de ingresos públicos 15%, cumplimiento de ingresos privados 10% y cumplimiento de egresos 25%.

En el periodo a evaluar, se aplican los resultados obtenidos en los indicadores

propuestos, multiplicados por la ponderación anteriormente establecida; el resultado final se ubica en la siguiente tabla, a fin de establecer el porcentaje que se otorga de bonificación. La base para calcular la misma, será el salario mensual que devengue el presidente en el año de evaluación.

RANGO		BONIFICACION
De	Hasta	Base Sueldo
	82%	0%
82,01%	87%	50%
87,01%	92%	75%
92,01%	97%	90%
97,01%	100%	120%

...

Asimismo, la junta aprueba que la base para el cálculo sean los indicadores a 31 de diciembre de 2007; por lo tanto, se pagará la bonificación en el mes de enero del año siguiente, con cargo a dineros de origen privado.

La Cámara de Comercio de Manizales autorizó el pago de una bonificación a favor de la presidente ejecutiva de la cuenta No. 560843699999846 de Davivienda por valor de \$25.691.880 en la vigencia 2019 según procesos de pago electrónicos No. 32511001 del 15/01/2019 y No. 32738268 del 11/02/2019 y \$26.976.480 según procesos de pago electrónicos No. 35706940 del 27/01/2020 y No. 35773268 del 03/02/2020 en la vigencia 2020, los pagos anteriores fueron cancelados con recursos públicos, contrariando lo ordenado por la Junta Directiva; lo cual deja en evidencia una práctica antieconómica, pues el reconocimiento y pago de la bonificación en cuestión, con recursos públicos, va en contravía de los principios de eficiencia y economía, ya citados, como se puede evidenciar, se está accediendo a un beneficio con recursos públicos, cuando la Junta Directiva aprobó el beneficio para ser pagado con recursos privados.

Dicha situación se presenta por la ausencia de mecanismos de control y la no aplicación de la normatividad vigente para el caso; situación que la cursa en el artículo 6, de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, por cuanto constituye un gasto con recursos públicos generando un detrimento patrimonial en cuantía de \$52.668.360, por pagos efectuados en las vigencias 2019 y 2020.

Las deficiencias en los mecanismos de control relacionadas con la inversión de los recursos públicos infringen los principios de la gestión administrativa previstos en el artículo 209 de CP, incumpliendo los deberes, en especial lo previsto en el Régimen especial de particulares en el manejo de recursos públicos, Art. 52 y s.s. de la Ley 734 de 2002 considerándose también con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad

De la misma se sustrae lo siguiente:

En atención a la naturaleza jurídica que reviste a las Cámaras de Comercio, tema que ha sido debatido en varios escenarios jurídicos, se llega a la conclusión que, como entidades corporativas gremiales y privadas, les resulta aplicable el principio de la autonomía de la voluntad; en consecuencia, estas pueden adoptar sus propias políticas y directrices, tanto en el ámbito administrativo como en el laboral. En este último, es importante precisar que las relaciones laborales entre la Cámara y sus empleados se rige por el Código Sustantivo del Trabajo, dejando abierta la posibilidad de poder establecer de manera autónoma y discrecional, los beneficios laborales para sus trabajadores, claro está, respetando siempre las disposiciones legales y el principio de razonabilidad objetiva.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con las funciones delegadas por el Estado, y su papel como gestoras del tejido empresarial, las Cámaras de Comercio administran recursos públicos y privados, y por lo tanto se deja claro que solo los recursos provenientes de la actividad registral son públicos.

Para el concepto que nos ocupa, la bonificación del Presidente ejecutivo es una retribución a su gestión, eficiencia y resultados de productividad, relacionada directamente con el cumplimiento de todas las funciones de la Cámara, sin exclusión alguna, y fue concebida para incentivar y motivar el esfuerzo y liderazgo y cumplir los propósitos y objetivos estratégicos fijados por la Junta Directiva. Asimismo, es importante tener en cuenta que el régimen laboral del presidente ejecutivo no es otro que el del régimen privado. (...)

Si bien es cierto que la Junta Directiva aprobó inicialmente esta bonificación con recursos privados, en el año 2016, previo concepto que la Superintendencia de Industria y Comercio emitió sobre el tema en cuestión, en el sentido de aceptar que este tipo de bonificaciones se puedan asumir con recursos públicos, (concepto 18-19452-1 del 24/08/2018, y 16-234408-1-0 del 5/10/2016), se decidió seguir pagando dicha bonificación con recursos públicos, existiendo así una conexidad entre las funciones del presidente ejecutivo y el origen de los recursos con que se le paga su salario integral y la prima de productividad. De esta manera y a partir de dicho año, se incorporó en el presupuesto de egresos con cargo a dineros de origen público, en la cuenta Bonificaciones del personal, la partida correspondiente para el pago de la bonificación citada, presupuesto que es aprobado por la junta directiva de manera integral con todas las partidas de ingresos y gastos que la componen, tanto en la parte pública como en la privada.

Igualmente, en el año 2016 Confecámaras consultó al doctor Diego Younes Moreno, exministro de Trabajo, exdirector de la Función Pública, expresidente del Consejo de Estado, quien argumentó en igual sentido (concepto 862855 del 4/03/2016).

Nos permitimos transcribir los apartes más importantes de los conceptos:

- Concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio – radicado 18-19452-1 del 24/08/2018:

Atendiendo lo solicitado, nos permitimos informarle que el concepto emitido por esta Oficina Asesora Jurídica y radicado el 5 de octubre de 2016 bajo el número 16-234408 en la actualidad se encuentra vigente.

En tal virtud, la posición de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto al pago de salarios, primas legales y extralegales, bonificaciones, auxilios económicos, etc. por parte de las cámaras a sus funcionarios, sigue siendo la misma planteada en el concepto mencionado, y que se resume en que dada la naturaleza privada de las Cámaras de Comercio, a ellas se les aplica el principio de la autonomía de la voluntad, y, bajo dicho principio, pueden organizarse interna y administrativamente, así como establecer las políticas del talento humano y sus reglamentos de trabajo en donde podrán prever la remuneración a sus empleados y el otorgamiento de bonificaciones y auxilios económicos, enmarcados en las disposiciones legales vigentes que regulan la materia.

En consecuencia, frente al tema, se mantiene la conclusión del concepto 16-234408, así:

“En este orden, a pesar de que no corresponde a esta Superintendencia pronunciarse sobre el control y vigilancia de la gestión fiscal, esta Entidad en el marco de sus funciones entiende que en el manejo e inversión, dichos recursos económicos deben ser utilizados o destinados por las Cámaras de Comercio para la operación y administración de los registros públicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones que la ley y los decretos del Gobierno les atribuyen, lo cual incluye, por obvias razones, las erogaciones necesarias para remunerar e incentivar el trabajo de quienes están encargados de realizar tanto las funciones registrales como las demás funciones atribuidas por la ley o los decretos a las Cámaras de Comercio, pudiendo entonces ser utilizados en el pago de salarios, primas legales y extralegales, prestaciones sociales, bonificaciones, auxilios, entre otros, de sus empleados, siempre y cuando se garantice su correcta inversión, dentro de un contexto de razonabilidad y racionalidad que no implique un despilfarro o gasto injustificado de tales recursos.”

Por último, a manera de información, el pasado 28 de mayo de 2016, esta Oficina atendió una consulta relacionada con este tema, presentada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca bajo el radicado 18-121263, respuesta que tuvo en cuenta lo señalado en el concepto 16-234408.

Concepto 862855 del 4/03/2016, del doctor Diego Younes Moreno, exministro de

Trabajo, exdirector de la Función Pública, expresidente del Consejo de Estado:

- (...) El principio de autonomía de las Cámaras de Comercio

Las Cámaras de Comercio como organizaciones sociales, constituídas en aplicación y desarrollo del derecho de asociación gozan de autonomía, derecho fundamental de rango constitucional, que debe ser respetado en el ejercicio de las actividades de vigilancia del Estado sobre las organizaciones sociales titulares de dicha autonomía.

En consecuencia, es dentro de este marco legal de garantías mínimas y de favorabilidad que deben interpretarse las relaciones laborales de **carácter particular**, como en nuestro caso. (...)

De los conceptos transcritos se colige que, es legalmente posible que la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, con fundamento en el principio de la autonomía de la voluntad privada, pueda establecer políticas laborales y reglamentos de trabajo, que incluyan bonificaciones, auxilios, entre otros beneficios extralegales, como la bonificación para el presidente ejecutivo, los cuales puede pagar con cargo a los recursos públicos, siempre y cuando dichas actividades o funciones estén destinados a la operación y administración de los registros públicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones.

La política de remuneración que consiste en la bonificación de productividad aprobada por la Junta Directiva, se le ha venido dando aplicación de manera automática cada año y la administración incorpora los recursos del presupuesto anual en el rubro de “bonificaciones del personal”, que es aprobado por la Junta Directiva para cada vigencia fiscal. (...)

Comentario a la Respuesta del Auditado

Se concluye, que efectivamente, a la entidad le es aplicable el principio de la autonomía de la voluntad y puede hacer el reconocimiento de la bonificación a la presidente ejecutiva, con sus recursos propios, sin embargo, tratándose de recursos públicos, se debe tener el máximo cuidado en su manejo respetando en cualquier caso las disposiciones legales sobre la materia. Según concepto CGR-OJ-186-2020 del 19/11/2020 de la Contraloría General de la República, es claro que la remuneración que reciben los empleados de las Cámaras de Comercio es fijada en los Estatutos de las Cámaras de Comercio por sus respectivas juntas directivas, los cuales deberán estar acordes con las disposiciones legales reglamentarias aplicables a estas entidades y que en todo caso serán objeto de revisión por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Así las cosas, el hecho de que la Cámara de Comercio haya cumplido con las funciones que le demanda la carga impositiva del estado, no le otorga la potestad de reconocer, con recursos públicos, la bonificación aludida, se sostiene que el

reconocimiento de esta bonificación, evidencia una gestión antieconómica, la cual, se reitera, va en contravía de los principios de Economía: según el cual “En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados”....), Eficiencia: según el cual (En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores), Eficacia: según el cual (En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.....)

Argumenta la entidad que para efectuar el pago de esta bonificación se apoyó en un concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad plenamente facultada para ello, no obstante, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con respecto al alcance de los conceptos jurídicos proferidos por las entidades públicas, establece en su artículo 28 establece:

“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

De este artículo se desprende que los conceptos jurídicos proferidos por las entidades públicas como respuesta a las consultas formuladas en ejercicio del derecho de petición, en principio, no tienen fuerza vinculante, a no ser que expresamente se manifieste este poder vinculante.

Al respecto, la Corte Constitucional puntualizó: *“Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente. De llegar a establecerse una responsabilidad patrimonial por el contenido de tales conceptos, entonces, esto podría traer como consecuencia no solo que se rompa el canal fluido de comunicación entre el pueblo y la administración que existe y se ha consolidado en virtud del ejercicio del derecho de petición de consultas, sino que podría significar, al mismo tiempo, la ruptura del principio de legalidad y con ello una vulneración del principio de estado de derecho por cuanto se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley.”*¹(C-542de 2005).

Se válida como hallazgo administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria.

Teniendo en cuenta que los hechos descritos y reprochados vienen desde el 2016, se hace necesario e imperioso solicitar se de Inicio a una Indagación Preliminar para que se determine cuantía y presuntos responsables por el mal uso de los recursos públicos de acuerdo a lo ordenado en el artículo 39 de la ley 610 de 2000.

“Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.”

HALLAZGO No.2: GASTO CUOTAS DE SOSTENIMIENTO Y AFILIACIÓN (A, D, F, IP)

Constitución Política de Colombia.

“Artículo 267. El control fiscal es 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 de la Nación”.

Decreto 410 de 1971, Por el cual se expide el Código de Comercio, establece:

“Artículo 86. Funciones de las Cámaras de Comercio. Las cámaras de comercio ejercerán las siguientes funciones:

- 1) Servir de órgano de los intereses generales del comercio ante el Gobierno y ante los comerciantes mismos; ...*
- 2)...*
- 3) Llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, como se prevé en este Código;*
- 4) Dar noticia en sus boletines u órganos de publicidad de las inscripciones hechas en el registro mercantil y de toda modificación, cancelación o alteración que se haga de dichas inscripciones...”*

“Artículo 88. Control y vigilancia de recaudos. La Contraloría General de la República ejercerá el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las cámaras de comercio, conforme al presupuesto de las mismas, previamente aprobado por la Superintendencia de Industria y Comercio.”

“Artículo 91. Requisitos para los gastos. Los gastos de cada Cámara se pagarán

con cargo a su respectivo presupuesto debidamente aprobado por el Superintendente de Industria y Comercio.”

“Artículo 93. Ingresos Ordinarios de las Cámaras. Cada cámara tendrá los siguientes ingresos ordinarios:

- 1) El producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados;*
- 2) Las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos, y*
- 3) Los que produzcan sus propios bienes y servicios”.*

“Artículo 96. Confederación de Cámaras-Funciones. Las cámaras de comercio podrán confederarse siempre que se reúnan en forma de confederación no menos del cincuenta por ciento de las cámaras del país.

Las confederaciones de cámaras de comercio servirán de órgano consultivo de las confederadas en cuanto se refiera a sus funciones y atribuciones, con el fin de unificar el ejercicio de las mismas, recopilar las costumbres que tengan carácter nacional y propender al mejoramiento de las cámaras en cuanto a tecnificación, eficacia y agilidad en la prestación de sus servicios. Como tales, convocarán a reuniones o congresos de las cámaras confederadas, cuando lo estimen conveniente, para acordar programas de acción y adoptar conclusiones sobre organización y funcionamiento de las cámaras del país”.

Decreto 019 de 2012, Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, estipula en el artículo 166.

“Del registro único empresarial y social ...Los ingresos provenientes de los registros públicos y los bienes adquiridos con éstos, continuarán afectos a las funciones atribuidas a las Cámaras de Comercio por la ley o por el Gobierno Nacional en aplicación del numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio. En ningún caso los recursos de origen público podrán destinarse para sufragar operaciones o gastos privados de las Cámaras de Comercio.

Los registros públicos que se le trasladan a las Cámaras de Comercio serán asumidos por éstas a partir del primero (1) de marzo de 2012.”

Decreto 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Artículo 124. Modifica el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

“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 gravemente culposa de quienes realizan

gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. 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.

Parágrafo. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad".

Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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 organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo."

La Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

"Artículo 52. Normas aplicables. El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos".

Artículo 53. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011. Sujetos disciplinables.

"El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administramos recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Concepto CGR-OJ-132-2021 de la Contraloría General de la República, del cual se extrae:

“(…) Para este Organismo de Control Fiscal es racional entender que las cuotas de sostenimiento que cancelan las cámaras de comercio no ingresan a CONFECAMARAS con el fin de prestar un servicio público, por cuanto una cuota de esta naturaleza corresponde a una suma de dinero que no se destina a un fin específico, sino para los objetivos de la agremiación, es decir a actividades propias de su objeto social, el cual no tiene como objeto la prestación de un servicio público, y para el caso, los definidos en el artículo 86 del Código de Comercio y las demás disposiciones legales que determinan el objeto de los recursos públicos que recaudan las cámaras de comercio en ejercicio de su actividad registral.

Dicho en otras palabras, pagar una cuota de afiliación le da derecho al asociado a obtener unos beneficios como tal, es decir que es una suma periódica que el afiliado está obligado a cancelar, la cual no tiene un fin determinado, distinto a lo que la agremiación haya establecido expresamente para tales efectos.

(…)

Con fundamento en las anteriores precisiones, si bien CONFECAMARAS, recibe unos recursos públicos por concepto de la cuota de afiliación de las cámaras de comercio, la ley no le ha impuesto el deber de administrarlos conforme a esta, es decir con dichos recursos no se realizan actos de gestión fiscal, en tanto los mismos fueron girados en tal virtud y su ingreso se realiza conforme al objeto para el cual fueron entregados, el cual no es otro que hacer parte de una organización gremial.

En este orden, si los dineros que recibe CONFECAMARAS como cuota de afiliación de las cámaras de comercio bien sea que en su totalidad o parte de ellos son recursos públicos, la Contraloría General de la República no tiene competencia para ejercer la vigilancia sobre los mismos, pues si bien estos son recursos públicos, su gestión, administración y disposición son de competencia y responsabilidad de las cámaras de comercio, sujetos de control fiscal. (…)

La Cámara de Comercio de Manizales durante las vigencias 2019 y 2020, con cargo a los recursos públicos provenientes de la función legal del manejo del Registro

Mercantil, realizó pagos por concepto de cuotas de sostenimiento a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras, órgano al cual se encuentra agremiada por valor de \$15.091.100 en la vigencia 2019 y \$15.702.292 en la vigencia 2020, según la siguiente relación:

Tabla No. 4
Cuotas de sostenimiento 2019 y 2020
(Cifras expresadas en pesos)

Fecha	Comprobante	Descripción	Valor
12/02/2019	70	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE ENERO Y FEBRERO DE 2019	2.515.200,00
05/03/2019	20	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE MARZO 2019	1.257.600,00
02/04/2019	19	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE ABRIL	1.257.600,00
05/06/2019	44	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE JUNIO 2019	1.257.600,00
05/06/2019	44	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE MAYO 2019	1.257.600,00
03/07/2019	28	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE JULIO DE 2019	1.257.600,00
05/08/2019	43	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE AGOSTO DE 2019	1.257.600,00
02/09/2019	18	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE SEPTIEMBRE DE 2019	1.257.600,00
07/10/2019	81	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE OCTUBRE DE 2019	1.257.600,00
07/11/2019	63	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE NOVIEMBRE DE 2019	1.257.600,00
11/12/2019	201	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE DICIEMBRE DE 2019	1.257.500,00
10/01/2020	17	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE ENERO DE 2020	1.308.533,00
14/02/2020	105	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE FEBRERO DE 2020	1.308.533,00
11/03/2020	124	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE MARZO DE 2020	1.308.533,00
06/04/2020	18	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE ABRIL DE 2020	1.308.533,00
11/05/2020	38	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE MAYO DE 2020	1.308.533,00
05/06/2020	19	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE JUNIO DE 2020	1.308.533,00
13/07/2020	67	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE JULIO DE 2020	1.308.533,00
13/08/2020	68	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE AGOSTO DE 2020	1.308.533,00
07/09/2020	36	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE SEPTIEMBRE DE 2020	1.308.533,00
14/10/2020	61	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE OCTUBRE DE 2020	1.308.533,00
11/11/2020	65	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE NOVIEMBRE DE 2020	1.308.533,00
09/12/2020	66	CUOTA DE SOSTENIMIENTO MES DE DICIEMBRE DE 2020	1.308.429,00
TOTAL PAGADO			30.793.392,00

Fuente: Análisis equipo auditor de la información suministrada por la CCM.

La anterior situación evidencia que la Cámara de Comercio de Manizales, realizó

pagos con recursos públicos en actividades no incluidas dentro de las funciones atribuidas por la ley y el Gobierno Nacional a las Cámaras de Comercio; situación que transgrede lo determinado en el artículo 166 del Decreto 019 de 2012, por cuanto constituyen un gasto privado enmarcado en unas actividades gremiales de la Cámara de Comercio de Manizales, generando un detrimento patrimonial en cuantía de \$30.793.392, por pagos efectuados en las vigencias 2019 y 2020 a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras, transgrediendo los principios de la gestión fiscal previstos en el artículo 267 de CP, incumpliendo los deberes, en especial lo previsto en el Régimen especial de particulares en el manejo de recursos públicos, Art. 52 y s.s. de la Ley 734 de 2002 considerándose también con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad

De la misma se sustrae lo siguiente:

En relación con esta observación, nos permitimos precisar el marco legal que sustenta la existencia de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras y el aporte de sostenimiento que realizan las Cámaras de Comercio a favor de ésta, con cargo a recursos públicos, en el marco de sus funciones:

(...)

La jurisprudencia constitucional ha reconocido este carácter y naturaleza en diferentes pronunciamientos. En efecto, basta citar la Sentencia C-144 del 20 de abril de 1993, la Sala Plena de la Corte Constitucional, al definir el alcance de las normas que prevén su existencia y naturaleza jurídica, señaló que las Cámaras de Comercio no son entidades públicas, pues al tiempo que no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la Ley, de acuerdo con sus funciones, excluida la de llevar el registro mercantil, su organización y dirección, las fuentes de sus ingresos, la naturaleza de sus trabajadores y la existencia de sus estatutos que las gobiernan, no se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada. Igualmente, la Corte Constitucional reconoció que no obstante su carácter privado, las Cámaras ejercen la función pública de administrar el registro mercantil. (...)

1. La naturaleza y funciones de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras.

La existencia de Confecámaras se encuentra prevista en el artículo 96 del Código de Comercio, que enfatiza el carácter gremial que cumple la Confederación y su rol frente al cumplimiento adecuado de las funciones legales de las Cámaras de Comercio. En efecto establece el artículo 96 del Código de Comercio: (...)

La naturaleza y funciones de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, es recogida en sus estatutos al señalar que el objeto principal de la Confederación es promover la competitividad, las buenas prácticas y el mejoramiento del sector cameral.

De esta manera, se puede decir que la existencia de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio proviene un acto voluntario de las Cámaras de Comercio regido por la autonomía de la voluntad y que implica para las afiliadas la obligación de aportar a sostenimiento en la organización con el fin de habilitar el cumplimiento de las delicadas funciones que a ella le han sido encomendadas.

Esto implica que el monto con el cual las Cámaras de Comercio contribuyen al sostenimiento de la Confederación es una cuota que tiene repercusiones directas en beneficio de ellas y el desempeño de sus funciones, en igualdad de condiciones para las afiliadas y en este marco podemos destacar las siguientes:

- Servir de órgano consultivo de las Cámaras de Comercio.
- Ejercer la representación de las Cámaras de Comercio ante distintas instancias públicas o privadas del orden nacional o internacional.
- Apoyar el fortalecimiento de las funciones registrales de las Cámaras de Comercio y las demás que les asigna la ley y el reglamento.
- Contribuir a la unificación de criterios y buenas prácticas en materia registral, administrativa y jurídica.
- Gestionar la consecución de programas y proyectos a nivel nacional o internacional para las Cámaras de Comercio.

2. Naturaleza y destinación de los recursos de las Cámaras de Comercio.

En este punto, es importante analizar la naturaleza y destinación de los recursos de las Cámaras de Comercio, y al respecto tenemos que acudir en primera instancia a lo dispuesto en el artículo 93 del Código de Comercio, en donde expresa que los ingresos de las Cámaras de Comercio provienen:

- Del producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y los certificados.
- De las cuotas anuales que el reglamento señala para los comerciantes afiliados e inscritos.
- De las que produzcan sus propios bienes y servicios.

En desarrollo de lo dispuesto en la norma antes citada, el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992, modificado por el Artículo 145 De La Ley 1955 De 2019, Dispuso:

“Artículo 124. Tarifas a favor de las Cámaras de Comercio. El Gobierno nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus renovaciones, cancelaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones.”

“Para el señalamiento de los derechos relacionados con la obligación de la matrícula

mercantil y su renovación, el Gobierno nacional establecerá tarifas diferenciales en función del monto de los activos o de los ingresos de actividades ordinarias del comerciante o del establecimiento de comercio, según sea el caso, con base en el criterio más favorable para la formalización de las empresas.”

“Las cuotas anuales que el reglamento de las Cámaras de Comercio señale para los comerciantes afiliados son de naturaleza voluntaria.” (...)

En ese sentido, es claro que el artículo 182 de la Ley 1607 de 2011 habilita en forma expresa destinar los recursos públicos provenientes del ejercicio de las funciones registrales al cumplimiento de todas las funciones señaladas en el artículo 86 del Código de Comercio y del artículo 4 del Decreto 2042 de 2014, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015.

La anterior afirmación está respaldada también en el Concepto de la Contraloría General de la República No. CGR-J-PI 098 de 2019 del 22 de julio de 2019, que se expidió como posición institucional, y en el que se reconoce que los recursos públicos percibidos por las Cámaras de Comercio, en especial los derivados de la función registral podrán destinarse a todas aquellas funciones en cabeza de las Cámaras de Comercio conferidas por la ley y sus reglamentos. El mencionado concepto dice expresamente:

“En razón a lo anterior, no puede interpretarse que la destinación de los recursos recaudados por las cámaras de comercio en virtud de su función registral, se circunscriba exclusivamente a los costos relacionados con ésta última, si se tiene en cuenta que lo dispuesto por el mencionado artículo 182 de la Ley 1607 de 2012 expresamente amplía esta destinación a todas las funciones que le otorga la ley y el Gobierno Nacional, siendo éstas muy diversas como se evidencia, por ejemplo en el artículo 4 del Decreto 2042 de 2014.

Por lo tanto y en principio, debe aceptarse que todos los ingresos de los registros públicos de las cámaras de comercio pueden destinarse a la financiación de todas las actividades que les impone la ley y el reglamento expedido por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, lo que sí debe quedar claro es que, si bien las cámaras de comercio pueden destinar ingresos públicos a todas funciones atribuidas por Ley o Decreto, resulta elemental que lo que financien con recursos públicos, no puede producir ingresos privados o incrementar su patrimonio privado pues, por más privadas que sean las funciones que están ejerciendo, no tendría lógica ni jurídica, ni fiscal alguna, que lo que se produce con recursos públicos (en bienes públicos, con salarios públicos, con infraestructura y apoyo logístico públicos y sistemas públicos, entre otros) produzca ingresos para los privados que cumplan funciones públicas.” En síntesis, los recursos públicos provenientes por el ejercicio de las funciones públicas por parte de las Cámaras de Comercio deberán destinarse al cumplimiento de todas las funciones concedidas por la ley y sus decretos reglamentarios.

Con base en los anteriores planteamientos, es preciso concluir los siguientes puntos:

- Las Cámaras de Comercio como entidades privadas sin ánimo de lucro cumplen además de la función registral otras importantes funciones previstas en la ley el reglamento a favor del sector empresarial colombiano en aras de la formalización, el emprendimiento y el fortalecimiento de la actividad económica.
- La existencia y funciones de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio Confecámaras, proviene del mandato del Código de Comercio, en el cual se establece adicionalmente su vocación al servicio del cumplimiento y mejoramiento funciones de las Cámaras de Comercio. Así las cosas, las funciones de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras, están íntimamente relacionadas con las funciones y el desempeño de las Cámaras de Comercio en General.

Por mandato legal, los recursos de las Cámaras de Comercio provenientes de la función registral, tiene la naturaleza de una tasa de carácter contributiva y están destinados solidariamente al cumplimiento de sus funciones, de manera integral.

En ese sentido, se puede entender que el marco legal habilita que la cuota de afiliación para el sostenimiento de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio puede ser sufragada con cargo a recursos de origen público dada la conexidad entre las funciones desarrolladas por la Confederación y las Cámaras de Comercio. De esta manera, la existencia y las funciones de Confecámaras son inherentes al cumplimiento de las funciones de las Cámaras.

Comentarios a la Respuesta de la Entidad

Este organismo de control, no pone en discusión la naturaleza jurídica de las cámaras de comercio al no ser entidades públicas, ni el desarrollo de sus funciones, ni su organización, dirección, su naturaleza corporativa, gremial y privada, es claro que las cámaras de comercio ejercen función pública al momento de administrar el registro mercantil, convirtiéndose estos recursos obtenidos por este concepto en recursos públicos, razón por la cual están sometidos al control y vigilancia establecidos en la ley. Siendo estos recursos públicos no es viable su libre disposición. Así no pertenezcan a ninguna entidad del Estado, ni provengan del Presupuesto General de la Nación.

Ahora bien, el objeto principal de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -Confecámaras, es promover la competitividad, las buenas prácticas y el mejoramiento del sector cameral, actividad que desarrolla como ente privado, que no ejerce funciones públicas, razón por la cual no debe lucrarse con recursos públicos, es cierto que presta servicios a las cámaras de comercio, pero estos servicios deben ser cancelados con recursos privados.

Por lo tanto, no es factible entender que el marco legal habilita que la cuota de afiliación para el sostenimiento de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio puede ser sufragada con cargo a recursos de origen público dada la conexidad entre las funciones desarrolladas por la Confederación y las Cámaras de Comercio, puesto que ambas son entidades de carácter privado.

En este sentido el código de comercio expresa en el artículo 93 sobre los ingresos de las cámaras los cuales también se derivan de lo que produzca sus propios bienes y servicios.

Tampoco genera discusión la inversión de los recursos obtenidos por las cámaras de comercio, tal y como lo establece el artículo 86 del código de comercio, en el desarrollo de sus funciones en las cuales no está inmersa el pago de cuotas de sostenimiento a Confecámaras.

Razón por la cual los presentes argumentos no desvirtuar la presente observación, puesto que con recursos públicos no es dable, cancelar cuotas de sostenimiento a un ente de carácter netamente privado, que no ejerce funciones públicas.

Se válida como hallazgo administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinario.

Teniendo en cuenta que los hechos descritos y reprochados vienen desde vigencias anteriores, se hace necesario e imperioso solicitar se de Inicio a una Indagación Preliminar para que se determine cuantía y presuntos responsables por el mal uso de los recursos públicos de acuerdo a lo ordenado en el artículo 39 de la ley 610 de 2000.

“Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él”

HALLAZGO No. 3: SELECCIÓN DEL PROVEEDOR (A, D, F)

Constitución Política

Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.*

Decreto Ley 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

“El artículo 3: La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: Eficiencia, Eficacia, Equidad, Economía, Concurrencia, Coordinación, Desarrollo sostenible, Valoración de costos ambientales, Efecto disuasivo, Especialización técnica, Inoponibilidad en el acceso a la información, Tecnificación, integralidad, Oportunidad, Prevalencia, Selectividad, Subsidiaridad”

El artículo 126: Modificar el artículo 6o de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6o. 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, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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 organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

La Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 52. Normas aplicables. El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.

Artículo 53. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011.

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal,

acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva”.

El Manual Administrativo para la contratación adoptado por la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, establece lo siguiente:

“6. Selección de Proveedores

6.1 Para seleccionar la mejor cotización o propuesta, el evaluador deberá analizar, según el tipo de suministro de bien o servicio, por lo menos los siguientes aspectos:

Económicos

De calidad

Cumplimiento

Experiencia

Manejo de contratos anteriores con la Entidad

Capacidad instalada

Otros que a juicio del evaluador se considera importantes para el cumplimiento de los principios de selección objetiva”

El día 3 de diciembre de 2020 la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas suscribe dos órdenes de compra OCA-450 y OCA-452 para la adquisición de computadores portátiles, se evidenció que no se seleccionaron las propuestas de menor valor, siendo que ésta ofrecía los mismos equipos y las mismas condiciones, las razones que se argumentaron para seleccionar al proponente fueron la siguientes:

OCA-450-2020

Tabla No. 5
(cifras en pesos)

Fecha	Valor Total	Proveedor	Descripción de la compra
3 diciembre 2020	22,760,592	KAVANTIC	5 portátiles Lenovo ThinkPad E490 Core I7, 8 GB RAM, SSD 256 GB, Win 10, 14", Puerto Ethernet

Fuente: Análisis equipo auditor de la información suministrada por la CCM

Características de la propuesta ganadora vs propuesta de menor valor

Tabla No. 6
(cifras en pesos)

Proponente	Especificaciones	Tiempo de entrega	Garantía	Valor
KAVANTIC	Thinkpad E490 Intel Core i7-8565U Processor (up to 4.6 GHz), AMD Radeon RX 550X Graphics, 2GB DDR5 memory, RAM 8 GB DDR4 2400	2 a 3 días, sujeto a inventario	36 meses	\$ 22,760,592
GTI – ALBERTO ALVAREZ LOPEZ	Thinkpad E490 Intel Core i7-8565U Processor (up to 4.6 GHz), AMD Radeon RX 550X Graphics, 2GB DDR5 memory, RAM 8 GB DDR4 2400	4 – 5 días hábiles	3 años	\$22,717,849

Fuente: Análisis equipo auditor de la información suministrada por la CCM

Se selecciona a KAVANTIC por las siguientes razones:

1. A pesar de que no es la cotización más económica es una empresa Afiliada y a la empresa GTI se le realizarán compras de otros equipos.
2. Entrega en los tiempos requeridos.
3. Los equipos cumplen con las características que necesitamos.

Se observa que la propuesta presentada por el proponente GTI también cumple con los tiempos de entrega y las características de los equipos, además es una empresa afiliada a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, la diferencia económica es de \$ 42,743

OCA-452-2020

Tabla No. 7
(cifras en pesos)

Fecha	Valor Total	Proveedor	Descripción de la compra
3 diciembre 2020	38,481,429	DATA & SERVICE LTDA	11 PORTÁTIL LENOVO NOTEBOOK THINKPAD E14 CORE I5, SSD 256 GB, 8 GB RAM, WIN 10, 14" . COMO REPOSICIÓN DE LOS EQUIPOS OBSOLETOS DE LA

			ENTIDAD.
--	--	--	----------

Fuente: Análisis equipo auditor de la información suministrada por la CCM

Características de la propuesta ganadora vs propuesta de menor valor

Tabla No. 8
(cifras en pesos)

Proponente	Especificaciones	Tiempo de entrega	Garantía	Valor
DATA & SERVICE LTDA	Notebook ThinkPad E14 Procesador Intel Core i5-10210U(4Core-8Hilos-1.60GHz up to 4.2GHz-6MB Cache), Vpro NO RAM 8GB DDR4 2666MHz, Crece Hasta 16GB	A CONVENIR	3 AÑOS COMPUTADORES - MONITOR 1 AÑO	\$ 42,329,572
GTI ALBERTO ALVAREZ LOPEZ	Notebook ThinkPad E14 Procesador Intel Core i5-10210U(4Core-8Hilos-1.60GHz up to 4.2GHz-6MB Cache), Vpro NO RAM 8GB DDR4 2666MHz, Crece Hasta 16GB U	4 – 5 días hábiles	3 años (dada por el fabricante)	\$42,033,364

Fuente: Análisis equipo auditor de la información suministrada por la CCM

“Se selecciona a DATA & SERVICE por las siguientes razones:

1. Pues, aunque no es la cotización más económica se va a repartir la compra entre GTI y Data & Service y además es empresa Afiliada.
2. Entrega en los tiempos requeridos.
3. Los equipos cumplen con las características que necesitamos.”

Igual sucede con esta orden de compra, la propuesta presentada por el proponente GTI cumple con los tiempos de entrega y las características de los equipos, además también es una empresa afiliada a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, la diferencia económica es de \$ 269,281, ya que se adquirieron 10 equipos portátiles

Lo anterior obedece a la omisión en la aplicación del manual de contratación y en la adecuada administración de los recursos públicos, lo que conlleva a una gestión antieconómica por valor de \$ 312.024.

Respuesta de la entidad

De la misma se sustrae lo siguiente:

(...) Más allá del proceso administrativo de selección de proveedores, la decisión tomada por la administración de la CCMPC de dividir la compra, aun sabiendo que había una diferencia en el precio de venta, se hizo por las siguientes razones:

- En el año 2020 el sector empresarial se vio enfrentado a una difícil situación económica generada por las medidas de aislamiento preventivo tomadas por el gobierno nacional con motivo de la pandemia.
- Una de las funciones de las Cámaras es promover y apoyar al sector empresarial en todo momento y más aún en situaciones tan difíciles e inesperadas como las que tuvieron que enfrentar los empresarios con motivo del Covid-19
- La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas no fue ajena a esta situación y utilizó todos los medios posibles para apoyar a empresarios y comerciantes, no solo poniendo en marcha programas y servicios para acompañarlos en su proceso de reactivación y reapertura económica, sino también toda su capacidad de compra.
- En los procesos de compra citados por ustedes, la Entidad evaluó la diferencia de precios ofertados entre todos los proveedores y al considerarlos no materiales, (\$312.024 en total), decidió dividir la compra entre las tres mejores propuestas buscando de esta manera apoyar, no solo a uno, sino a tres empresarios locales en su proceso de reactivación en esa situación tan inusitada.
- La entidad también aportó recursos para apoyar el desarrollo económico y social de la región.

Comentario a la Respuesta del Auditado

La Entidad solo hace referencia que la contratación se llevó a cabo teniendo en cuenta lo establecido en el Manual Administrativo de contratación, toda vez que se solicitaron cotizaciones a varios proveedores. Se recibieron cuatro (4) propuestas y se seleccionaron las (3) que ofrecían las mejores condiciones. La decisión tomada respecto de distribuir la compra entre los tres (3) proveedores se hizo teniendo en cuenta las excepciones al Manual establecidas en numeral 2 – Alcance que a la letra dice: “El Manual Administrativo para contratación será de obligatorio cumplimiento por parte de cada una de las Unidades y áreas de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas. Las excepciones a este manual deberán ser autorizadas únicamente por la Presidencia Ejecutiva y/o la Dirección de la Unidad Administrativa y Financiera

Ahora en cuanto a la otra parte de la respuesta donde informa: “ *que se tenía como fin el apoyo a empresarios y comerciantes, por la difícil situación económica generada por las medidas de aislamiento preventivo que tuvieron que enfrentar los empresarios con motivo del Covid-19, la Entidad evaluó la diferencia de precios ofertados entre todos los proveedores y al considerarlos no materiales, (\$312.024 en total), decidió dividir la compra entre las tres mejores propuestas buscando de*

esta manera apoyar, no solo a uno, sino a tres empresarios locales en su proceso de reactivación en esa situación tan inusitada”

La respuesta no logra desvirtuar la deficiencia revelada, ya que son recursos públicos y deben ser tratados de acuerdo con los principios del Artículo 209 de la Constitución Política.

Se válida como hallazgo administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria.

HALLAZGO No. 04 SEGUIMIENTO CONTROL Y MONITOREO A LOS RECURSOS PÚBLICOS (A, D)

Constitución Política

Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*

Decreto Ley 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

“El artículo 3: La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: Eficiencia, Eficacia, Equidad, Economía, Concurrencia, Coordinación, Desarrollo sostenible, Valoración de costos ambientales, Efecto disuasivo, Especialización técnica, Inoponibilidad en el acceso a la información, Tecnificación, Integralidad, Oportunidad, Prevalencia, Selectividad, Subsidiaridad.”

La Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

“Artículo 52. Normas aplicables. El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos”.

Artículo 53. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011.

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal,

acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva”.

El Manual Administrativo para la contratación adoptado por la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.

“1. ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN LA CONTRATACIÓN (ORDENES - CONTRATOS – CONVENIOS – ALIANZAS): (...)

t) Todos los contratos deberán contar con un Interventor o Coordinador, según sea el caso, para evaluar que su ejecución se efectúe conforme a lo establecido en las normas y procedimientos legales y contractuales.

u) El interventor del contrato deberá cumplir con las obligaciones establecidas en el Manual de Interventoría.

v) Actuará como Interventor o Coordinador, el funcionario designado por el director de la unidad o área que solicitó el servicio o la compra.

(...)

3.7. Liquidación de los contratos:

Una vez terminado la ejecución del contrato, las partes deben efectuar la revisión del objeto de lo pactado, los resultados y el reconocimiento de las prestaciones cumplidas y debidas, para declararse a paz y salvo, según el caso.

La liquidación de los contratos, por cumplimiento del plazo o cumplimiento del objeto contractual, se da por regla general, con la presentación del certificado de cumplimiento.

Se suscribirá acta de liquidación en los siguientes casos:

Cuando se haya suscrito acta de inicio del contrato.

Cuando el contrato termine por incumplimiento de todas o algunas de las obligaciones u objeto del contrato.

Cuando se haya pactado expresamente en el contrato, la elaboración del acta de

liquidación.

Nota 1: El término para liquidar y suscribir el acta de liquidación se pactará en el contrato, en caso de no establecerse, se liquidará a más tardar dentro de los dos (2) meses a la fecha de finalización., en los casos que aplique. En caso de no lograrse la liquidación del contrato en el plazo previsto, el Interventor o Coordinador deberá informar las causas a la administración a fin de proceder de conformidad con lo establecido en el Manual de Interventoría.

(...)

Desembolso de recursos: (...)

Pagos parciales o periódicos:

Se pagarán mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Presentación de la factura o documento equivalente, con el visto bueno del interventor o coordinador del convenio.

Informe de avance y/o documentos exigidos según las obligaciones del convenio.

Pago final:

Se pagarán mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Presentación de la factura o documento equivalente para personas del régimen simplificado, con el visto bueno del interventor o coordinador del convenio.

Informe final y/o documentos exigidos según las obligaciones del convenio.

Informe final de interventoría elaborado por el interventor o coordinador.

Manual de procedimientos de interventoría, adoptado por la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.

Definición de interventor

“Es la persona natural o jurídica que representa a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas en la orden de compra o de servicio, el contrato, convenio o alianza, encargada de vigilar su ejecución y hacer cumplir las obligaciones que de éstos se deriven.

La interventoría es la supervisión, coordinación y control realizado por la persona designada, a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato o de una orden y se ejerce a partir de su perfeccionamiento y hasta la liquidación definitiva, bajo la observancia de las disposiciones legales, las obligaciones contenidas en los contratos, y las disposiciones que para estos eventos establecen el Manual Administrativo de Contratación y las Políticas de la Entidad.

En algunos casos, dependiendo de la clase de contrato, convenio o alianza, actúa como Interventor quien haga las veces de coordinador o supervisor de los mismos.”

(...) “La función de vigilancia y supervisión contractual deberá ser de carácter técnico y económico, y se ejercerá a través de un funcionario de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas (persona natural) que posea las debidas competencias, o de un tercero, quien podrá ser persona natural o jurídica, con experiencia en el área objeto del contrato.

El interventor tendrá, además de las actividades materia de su competencia que se encuentran descritas en el Manual Administrativo para contratación, las siguientes:

(...)

Velar porque el contratista o aliado cumpla con lo pactado, conforme a la programación de actividades y dentro de los términos de la orden, contrato, convenio o alianza, propuesta, y demás anexos....

Ejercer el seguimiento del cumplimiento de todas las obligaciones contractuales inherentes al contrato, convenio o alianza.

Revisar periódicamente los gastos que ocasionen las órdenes, contratos, convenios o alianzas durante la ejecución de los mismos, con el propósito de verificar que estos se ajusten a las estipulaciones contractuales y evitar sobre ejecuciones presupuestales...”

Se detectó que en algunos Convenios donde fugió como Aliada y a la vez como Aportante y ejecutora del objeto contractual donde se invirtieron recursos públicos, no se visualizó informes de supervisión que permitieran inferir la ejecución de los recursos públicos– no realizó seguimiento, control y monitoreo a los recursos públicos aportados, y a la vez fue aportante. Situaciones que se detallan a continuación:

En el Convenio CV-056 – 2019, suscrito el 21/02/2019 con la Alcaldía de Manizales, fungiendo la Cámara de Comercio como Aliada - Ejecutora y Aportante, cuyo objeto fue “Aunar esfuerzos para desarrollar las estrategias para atracción de inversión y eventos de ciudad, internacionalización empresarial y gestión de recursos de cooperación nacional e internacional para Manizales año 2019”. En cuantía de \$209.714.500 (la Cámara de Comercio aportó \$65.714.400 y la alcaldía de Manizales \$144.000.000).

Irregularidades observadas:

No existen informes financieros ni técnicos del seguimiento, control y monitoreo a los recursos aportados por la Cámara de Comercio. (Solo se aportaron pagos de diferentes actividades).

El acta de liquidación del 6/12/2019 a pesar de indicar el valor total del convenio a liquidar \$209.714.500; solo se enfatiza en la liquidación del aporte de la alcaldía de Manizales \$144.000.000, nada se dice del aporte de la Cámara de Comercio.

Convenio CV-077-2019, suscrito el 11/03/2019 con la Gobernación de Caldas, fungiendo la Cámara de Comercio la Aliada - Ejecutora y aportante, cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, humanos, administrativos, financieros, logísticos y de asistencia técnica para contribuir al fortalecimiento del tejido empresarial en el departamento de Caldas, a nivel nacional e internacional a través de la promoción y atracción de inversión, el perfeccionamiento de la competitividad del departamento a partir de la articulación del sistema regional de competitividad, ciencia, tecnología e innovación, la promoción del emprendimiento y la transformación digital empresarial de los municipios, el fortalecimiento de la cadena productiva del café y la promoción y fortalecimiento del sector confecciones.”* En cuantía de \$307.142.857 (la Cámara de Comercio aportó \$92.142.857 y la Gobernación de Caldas \$215.000.000).

Irregularidades observadas:

No se aprecian informes financieros ni técnicos del seguimiento, control y monitoreo a los recursos aportados por la Cámara de Comercio. (Solo se aportaron pagos de diferentes actividades sin poder dilucidar su ejecución ni a que obligaciones fueron direccionados)

En el convenio CV-143-2020 suscrito el 20/06/2020, con la Gobernación de Caldas cuyo objeto contractual fue *“Aunar esfuerzos técnicos, humanos, administrativos, financieros, logísticos y de asistencia técnica para contribuir al fortalecimiento del tejido empresarial de Caldas, en tres frentes específicos: 1- Mejorar la competitividad del Departamento a partir de la articulación del sistema regional de competitividad e innovación. 2- Priorizar actualización de indicadores económicos de Caldas y 3- Transformación digital empresarial”* por cuantía de \$171.185.000 (Aportes Departamento de Caldas: \$119.529.500, aportes Cámara de Comercio de Manizales por Caldas \$42.655.500 quien a la vez actúa como ejecutora del objeto contractual)

Irregularidades observadas:

No existen informes financieros del seguimiento, control y monitoreo a los recursos aportados por la Cámara de Comercio. (solo se aportaron pagos de diferentes actividades)

El acta de liquidación del 29/01/2021 a pesar de indicar el valor total del convenio a liquidar \$171.185.000; solo se enfatiza en la liquidación del aporte de la Gobernación de Caldas \$119.529.500, nada se dice del aporte de la Cámara de comercio.

Convenio CV-127-2020 suscrito el 15/05/2020, suscrito con la Universidad Autónoma de Manizales y la asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANNIF quien fue la ejecutora y administradora de los recursos. Objeto contractual *“Aunar esfuerzos entre las partes para realizar la Gran Encuesta Pyme (GEP)*

Módulo Regional Manizales, mediante la cual se analice el desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas en la actualidad.” Por una cuantía de \$36.443.894. Aportes de la Universidad \$7.288.779, aportes de la Cámara de Comercio de Manizales \$7.288.779 y Aportes de la ANNIF \$21.866.336.

Se observó una deficiente documentación por parte del interventor- supervisor o coordinador de la atapa de ejecución del objeto contractual donde se refleje la inversión de los recursos públicos.

Se presenta un informe final de interventoría donde se indica que se cumplió con los objetivos en porcentajes del 100%, pero no se logra evidenciar el seguimiento control y monitoreo a los recursos públicos aportados por la Cámara de Comercio (sin informe financiero y el informe técnico no soporta la ejecución)

No se liquida el convenio.

Situación que se presenta por la ausencia de control desde el mismo manual de contratación de la CCM toda vez que en el acápite de convenios – alianzas – acuerdos no contempla la obligación de liquidar los contratos a no ser que el aliado así lo establezca, y si el convenio no exige informes periódicos o uno definitivo con detalle de la ejecución la CCM con un escrito sin detalle de información se da por cumplido el objeto contractual; situación que no es de recibo para el Ente de control toda vez que se dejan los recursos públicos aportados sin evidenciarse si se cumplió o no con los fines esenciales del Estado como aquí se ha descrito.

Respuesta de la entidad

Del mismo se sustrae lo siguiente:

Con respecto a la segunda parte de la observación en donde indican que “no se visualizó informes de supervisión que permitieran inferir la ejecución de los recursos públicos– no realizó seguimiento, control y monitoreo a los recursos públicos aportados, y donde fue aportante situaciones que se detallan a continuación”, aclaramos que:

Para los convenios (CV-056-19-2, CV-077-19-2, CV-143-20-2) suscritos con entidades públicas, como Alcaldía y Gobernación, existe una rigurosidad en la presentación, seguimiento a la ejecución y liquidación, que la Cámara en calidad de aliada y administradora de los recursos del convenio realiza con apego a las condiciones establecidas por dichas entidades, lo cual se puede evidenciar en las actas de pago parcial (formato) que se diligencian para presentar a la Alcaldía, tanto en los aspectos financieros como técnicos (ver imagen) (...)

En las actas de pago parcial para los contratos de prestación de servicios y/o compraventa, se consigna la actividad u obligación, la cantidad, porcentaje de ejecución y descripción de cumplimiento.

Como soporte (reposa en cada expediente) y ejemplo, nos permitimos transcribir la descripción de la actividad que evidencia el porcentaje de ejecución del convenio, control y monitoreo al aporte de Cámara, de las actas de pago parcial 5 y 7:

No 5. Los recursos de contrapartida en efectivo de la Cámara de Comercio se vienen ejecutando, para este periodo se reporta una ejecución de \$20.661.999 equivalentes al 31, 44 Anexo 1 1 Sabana contable 1013-11 2 Sabana contable 1013-4, 1 3 Sabana contable 1206-2, 1 4 Sabana contable 1214-2.

No 7. Los recursos de contrapartida en efectivo de la Cámara de Comercio se vienen ejecutando, para este periodo se reporta una ejecución de \$46 395 874 equivalentes al 70,60% Anexo 1 1 Sabana contable 1013-1, 1 2 Sabana contable 1013-4, 1 3 Sabana contable 1206-2, 1 4 Sabana contable 1214-2.

(Ver actas de pago parcial número 5 del 2 de agosto de 2019 y número 7 del 22 de octubre de 2019, del convenio CV-056-19-2, que reposa en los archivos compartidos)

Continuando con la observación, en el aparte “irregularidades observadas acta de liquidación CV-056-19-2:

“El acta de liquidación del 6/12/2019 a pesar de indicar el valor total del convenio a liquidar \$209.714.500; solo se enfatiza en la liquidación del aporte de la alcaldía de Manizales \$144.000.000, nada se dice del aporte de la Cámara de Comercio”, manifestamos lo siguiente:

En el acta de liquidación del convenio CV-056-19-2, en la descripción de cumplimiento, se indica el porcentaje de ejecución de los recursos aportados por la Cámara (ejecución del 93%). Y en el balance del contrato, igualmente consta el valor total del convenio, en el cual se discrimina el aporte de Cámara y se infiere el valor ejecutado.

Imagen 1 - Descripción de cumplimiento - porcentaje de ejecución (...)

Imagen 2. Valor del contrato - balance del contrato a la fecha.

Con respecto a las irregularidades observadas en los siguientes convenios suscritos con la Gobernación de Caldas:

- CV-077-19-2: “...No se aprecian informes financieros ni técnicos del seguimiento, control y monitoreo a los recursos aportados por la Cámara de Comercio. (solo se aportaron pagos de diferentes actividades sin poder dilucidar su ejecución ni a que obligaciones fueron direccionados)...”
- CV-143-20-2: “...No existen informes financieros del seguimiento, control y

monitoreo a los recursos aportados por la Cámara de Comercio. (solo se aportaron pagos de diferentes actividades)..."

Les informamos que, como ya se mencionó, los convenios celebrados con la Gobernación y cuyos recursos son administrados por la Cámara, se realizan con apego a las condiciones establecidas por dichas entidades, y con la debida rigurosidad en cuanto al seguimiento, control y monitoreo de actividades.

Los informes técnicos son elaborados en los formatos dispuestos por la Gobernación, en los cuales se detalla la ejecución de cada actividad. Los informes financieros son firmados por la contadora de la Cámara. (Ver imagen 1, 2 y 3)

Imagen 1 - Informe técnico diligenciado en formato Gobernación (...)

Imagen 2 - Informe financiero (CV-077-19-2)- firmado por la contadora de la Cámara, Adiela Narvárez Marín: (...)

Imagen 3 - Informe financiero (CV-143-20-2)- firmado por la contadora de la Cámara, Adiela Narvárez Marín. (...)

Irregularidad observada en el convenio CV-143-2020 suscrito el 20/06/2020, con la Gobernación de Caldas:

"El acta de liquidación del 29/01/2021 a pesar de indicar el valor total del convenio a liquidar \$171.185.000; solo se enfatiza en la liquidación del aporte de la Gobernación de Caldas \$119.529.500, nada se dice del aporte de la Cámara de comercio...", aclaramos que el acta de liquidación es elaborada en el formato dispuesto por la Gobernación y en la misma se indica el valor total y se relacionan los pagos desembolsados a la Cámara, como la entidad administradora de los recursos; y en el informe financiero (final) se deja constancia del porcentaje de ejecución de ambas entidades. (ver imagen 1 y 2).

Imagen 1 - Tomado del formato acta de liquidación de Gobernación. (...)

Comentario a la Respuesta del Auditado

La entidad en su respuesta confirma como la obligación de supervisión, seguimiento y monitoreo a los recursos públicos no la deja documentado y cuando se deja no se puede apreciar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de una forma técnica, secuencial que lleve a inferir el cumplimiento del objeto contractual, tampoco se puede inferir la forma de ejecución financiera; pues son escasos los informes financieros; si bien es cierto que para la CCM es suficiente que el interventor- supervisor o coordinador indique con un certificado de cumplimiento que todo se cumplió como lo tiene preestablecido en su manual de contratación – y manual de interventoría para este Ente de control este instrumento es insuficiente toda vez que no alcanza a mostrar la ejecución contractual.

Se válida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO No 5: ESTUDIOS DE MERCADO PARA LA SELECCIÓN DE PROVEEDORES (A, D)

Constitución Política

Artículo 209: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*”.

Decreto Ley 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

El artículo 3: La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: Eficiencia, Eficacia, Equidad, Economía, Concurrencia, Coordinación, Desarrollo sostenible, Valoración de costos ambientales, Efecto disuasivo, Especialización técnica, Inoponibilidad en el acceso a la información, Tecnificación, Integralidad, Oportunidad, Prevalencia, Selectividad, Subsidiaridad

La Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Artículo 52. Normas aplicables. El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.

Artículo 53. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011.

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su

utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva”.

La Procuraduría General de la Nación en la cartilla de Estudios Previos, sobre el principio de planeación indica:

“...Planear antes de ejecutar” es una frase que pareciera resumir el objeto de los principios enunciados. El tiempo que las entidades públicas invierten en determinar sus necesidades, analizar los mecanismos más idóneos para satisfacerlas y las condiciones en las cuales realizarán las contrataciones requeridas, todo ello dentro del marco legal, es una inversión a largo plazo para obtener bienes, servicios y obras de primera calidad, de forma oportuna y con el mejor precio del mercado.”

El Manual Administrativo para la contratación adoptado por la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.

“PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL PRIVADA

Transparencia: las actuaciones de los funcionarios o colaboradores de la CCMPC en el proceso de selección, contratación, ejecución y liquidación de los negocios jurídicos (contratos), está enmarcada en la honestidad, rectitud e imparcialidad. Atender con diligencia y fidelidad a los deberes éticos, todas las acciones y decisiones tomadas en las diferentes etapas de los contratos.

(...)

5. COTIZACIONES:

5.1. Aspectos a tener en cuenta:

a) Para solicitar cotizaciones siempre deberá hacerse de forma escrita (medio físico o virtual - correo electrónico), de manera que los proveedores reciban la misma información en cuanto a cantidades, características, clase del servicio a contratar, especificaciones de tiempo modo y lugar.

b) Todas las cotizaciones o propuestas deberán contener las mismas especificaciones, características y cantidades, a fin de que puedan ser comparables
Publicidad: Dar a conocer a la comunidad e interesados los convenios, contratos, ordenes, cuando aplique, que sean celebrados con recursos públicos.”

(...)

6. SELECCIÓN DE PROVEEDORES:

6.1. Para seleccionar la mejor cotización o propuesta, el evaluador deberá analizar, según el tipo de suministro de bien o de servicio, por lo menos los siguientes aspectos:

- ✓ Económicos
- ✓ De calidad
- ✓ Cumplimiento
- ✓ Experiencia
- ✓ Manejo de contratos anteriores con la Entidad
- ✓ Capacidad instalada
- ✓ Otros que a juicio del evaluador se consideren importantes para el cumplimiento de los principios de selección objetiva.

6.2. Cuando se presente igualdad de condiciones, se preferirán los inscritos renovados de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, y entre éstos sus afiliados.

6.3. La selección de la propuesta o cotización, deberá consignarse en un formato o acta de selección, firmado por el solicitante y/o el Director de la Unidad o funcionario facultado, según atribuciones establecidas en la Tabla No.1 de este manual.

6.4. Una vez seleccionado el proveedor, se procederá teniendo en cuenta el Documento D-012 del Sistema de Gestión de la Calidad – Criterios para selección y evaluación de proveedores de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.”

La Cámara de Comercio de Manizales omitió realizar el procedimiento determinado en el manual de contratación para la selección de proveedores, el único argumento utilizado fue el consagrado en el Acta de selección de proveedores del 20/12/2019 en la cual reza: “analizando la excelente calidad del servicio y disponibilidad de las empresas que han venido prestando sus servicios hace más de dos años, se decide contratarlas de nuevo” situación que va en contra vía de los principios de transparencia, de publicidad y de equidad, hechos que se reflejan en los siguientes contratos:

Contrato CT-065-2020 suscrito el 01/02/2020, con CASERA S.A.S cuyo objeto fue “se obliga con plena autonomía técnica, administrativa y financiera, a prestar los servicios de aseo y cafetería, bajo la modalidad de outsourcing en la sede principal de la Cámara” en cuantía de \$36.000.000.

Contrato CT- 063- 2020 suscrito el 31/01/2020, con el Supermercado del centro S.A.S. cuyo objeto fue “Suministrar productos alimenticios, elementos de aseo, cafetería y demás productos requeridos para cubrir y realizar eventos y reuniones,

de conformidad con los precios fijos establecidos en las cotizaciones y tarifas previamente acordadas”. En cuantía de \$30.000.000.

Contrato CT-064-2020 suscrito el 03/02/2020, con CI Integral de Servicios cuyo objeto fue *“Prestar los servicios de aseo, cafetería, jardinería y mantenimiento general, bajo la modalidad de outsourcing en la sede principal de la Cámara y/o en las oficinas de Neuro City.”* En cuantía de \$35.000.000.

Contrato CT-004-2020 suscrito el 14/01/2020, con Inversiones Giraldo Agudelo cuyo objeto fue *“Suministrar los insumos, elementos de aseo y cafetería requeridos para cubrir y ejecutar las actividades propias de estos servicios”*. En cuantía de \$12.000.000.

Contrato CT- 007-2020 suscrito el 27/01/2020 con José Alonso Giraldo Llano cuyo objeto fue *“Suministrar los productos para decoración y piñatería (productos plásticos y otros) requeridos para atender la demanda de consumo interno y para los diferentes eventos y actividades organizados por la entidad”* en cuantía de \$13.000.000.

Contrato CT- 005-2020 suscrito el 16/01/2020 con Servicios Logísticos de Colombia S.A cuyo objeto fue *“Prestar los servicios de mensajería, que comprende la recolección, transporte y entrega de correspondencia y demás objetos postales en la ciudad de Manizales y el departamento de Caldas y a nivel nacional”* en cuantía de \$8.000.000.

Contrato CT-057-2020 suscrito el 22/01/2020 con Nelson Antonio Cardona Medina cuyo objeto fue *“Suministrar elementos de ferretería y materiales de construcción requeridos por la Cámara durante la vigencia del contrato”* en cuantía de \$4.000.000.

Dicha situación se presenta por desconocer los principios rectores de la selección objetiva de proveedores lo que genera desconfianza en la comunidad y sus afiliados

Respuesta de la entidad

De la misma se sustrae lo siguiente:

En respuesta a observación descrita, informamos a ustedes que previo análisis y atendiendo el principio de planeación contractual, y como mecanismo moderno y eficiente de proveeduría, se revisó la modalidad de contratación más conveniente para atender los servicios administrativos y de operación interna de la Entidad, que permitieran eliminar reprocesos, optimizar tiempos y contar de manera rápida, con productos y servicios de uso rutinario que la entidad requiere para el cumplimiento de sus funciones. Como resultado se optó por elaborar contratos de suministro marco, por la vigencia fiscal, con un monto máximo, que se determinó según el comportamiento de compra mensual del año anterior. En este sentido se realizó el

proceso de selección, dando aplicación a los criterios de selección del proveedor, como son la calidad del servicio, buen manejo de contratos anteriores con la Entidad, capacidad instalada y experiencia.

A continuación, enunciamos el proceso de selección realizado para los diferentes tipos de proveedores de servicios:

Proveedores de servicios de aseo y cafetería en la modalidad de outsourcing:

De acuerdo con la oferta de mercado en la ciudad, para este tipo de servicios, se solicitaron cotizaciones a las empresas C.I Integral de servicios S.A.S. y Casera S.A.S., y se elaboró contrato con ambas empresas, para atender los servicios de limpieza y aseo requerido para todo el año. Para el caso de la temporada de renovación, época en que el número de colaboradores aumenta, se solicita contratación de personal de aseo adicional para la limpieza y la atención de usuarios y colaboradores.

A pesar que en el contrato no se evidencia el comparativo de las cotizaciones, no quiere decir que no se hizo en debida forma el proceso de selección, ni que se haya transgredido los principios de transparencia, publicidad y equidad, porque de manera consciente y en aplicación a las excepciones establecidas en el Manual administrativo para la contratación, para el caso del número de cotizaciones, se evaluó la experiencia, la calidad, el manejo de contratos con la Entidad, y la capacidad instalada, y previo cumplimiento de estos requisitos, se decidió suscribir contrato marco con las dos empresas, y se han utilizado los servicios según las necesidades y disponibilidad.

Contrato CT- 005-2020 suscrito el 16/01/2020 con Servicios Logísticos de Colombia S.A cuyo objeto fue “Prestar los servicios de mensajería, que comprende la recolección, transporte y entrega de correspondencia y demás objetos postales en la ciudad de Manizales y el departamento de Caldas y a nivel nacional.” N una cuantía de \$8.000.000.

Para este tipo de servicio, se celebró contrato marco con la empresa Servicios Logísticos de Colombia, especialmente para atender la demanda de entrega y correspondencia de toda la Entidad. No obstante, tenemos contrato suscrito también con Susencargos Logística S.A.S. y Servicios Postales Nacionales (4/72). Igualmente, y aunque no se suscribió contrato marco, también se contrata la empresa Colvanes S.A. (Envia). En conclusión, se cuenta con una amplia oferta de servicios de mensajería, los cuales son utilizados de acuerdo a la demanda y necesidades de contratación.

En este punto, es importante mencionar que, los servicios prestados por los anteriores proveedores, se utilizan para la entrega de la correspondencia del día a día, la cual no es muy representativa, si lo comparamos con la entrega de otro tipo de correspondencia o paquetes, como por ejemplo, la entrega a los comerciantes de los calendarios, un envío que se hace anual, para lo cual se realiza un estudio

de mercado con diferentes empresas, donde se analizan cotizaciones, se compara y se selecciona a la que se ajuste a la necesidades requeridas. (...)

Contrato CT-057-2020 suscrito el 22/01/2020 con Nelson Antonio Cardona Medina cuyo objeto fue “Suministrar elementos de ferretería y materiales de construcción requeridos por la Cámara durante la vigencia del contrato” en una cuantía de \$4.000.000.

Para el contrato de suministro de elementos de ferretería y materiales de construcción, se cuenta con un solo proveedor puesto que además de estar ubicado muy cerca de la Cámara de Comercio, el total de las compras mensuales no supera un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), puesto que los insumos que se piden son elementos económicos como por ejemplo “tornillos, tuercas, bombillos”, es decir, para arreglar o reparar daños pequeños o realizar pequeñas reparaciones, que requieren atención inmediata. En este caso, y de acuerdo con el Manual administrativo para la contratación, el monto permite una sola cotización si el valor no supera un SMMLV.

Sin embargo, es pertinente aclarar que, cuando se contrata una obra civil, o una reparación que requiere muchos materiales y su valor supera un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), siempre se realiza un estudio de mercado para comparar cotizaciones.

Cabe mencionar que las cuantías expresadas en cada uno de los contratos corresponden a techos proyectados de acuerdo con el historial de compras, y que estos contratos se empezaron a realizar de esta forma por una recomendación de la revisoría fiscal. En los certificados de cumplimiento de cada uno de los contratos, que reposan en el expediente, se puede evidenciar el monto real ejecutado en cada uno.

Comentario a la Respuesta del Auditado

En su respuesta la entidad no logra desvirtuar las irregularidades observadas por la CGR, se enfoca en relacionar los procesos contractuales que consideran más convenientes para atender los servicios administrativos y de operación interna de la Entidad como también la forma como debe ser seleccionado los proveedores. Es decir, no se aporta argumento ni anexo alguno que lleve a concluir a este Ente de control situación distinta a la revelada.

Se válida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

HALLAZGO No.6: ARCHIVO DE LA MEMORIA HISTÓRICA DE LOS SOPORTES DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL (A, OI)

Ley 594 del 2000

“Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos, así:

Archivo. Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia”.

“Artículo 4°. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) Fines de los archivos. 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 fines 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;

b) Importancia de los archivos. Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;

c) Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano.”

Procedimiento para el archivo de contratos, convenios, órdenes de compra y de servicio adoptado por la CCM.

DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO:

“PARA CONTRATOS Y CONVENIOS.

La asistente de la Unidad Administrativa y Financiera, recopila, legaja y archiva en orden cronológico los documentos que hacen parte de los expedientes de convenios, contratos, órdenes de compra y de servicio con sus soportes, así:

Fichas de evaluación del Comité de Convenios, Contratos y Compras, cuando aplica.

Lista de chequeo cuándo aplica.

Formato de solicitud.

Cuadro comparativo cuándo aplica.

Cotizaciones, propuestas u hojas de vida.

Soporte de pago a seguridad social, cuando aplica.

Contrato, convenio, orden de compra o de servicio debidamente firmado por las partes

Pólizas de seguro, cuando aplica.

Formato verificación de referencias, cuándo el proveedor está prestando servicios por primera vez en la entidad o cuando no ha prestado servicios en un término inferior a 2 años.

Aprobación de garantías, publicación en gacetas, certificado de disponibilidad presupuestal (cuando se requieran conforme a las políticas del Manual Administrativo para Contratación)

En los contratos prorrogados se deben archivar los documentos soporte: solicitud de prórroga, cotización y justificación, Otrosí debidamente firmado por las partes, pago de impuestos y ampliación de pólizas, si es necesario.

NOTA: Los formatos F-146 y el concepto de las pruebas psicotécnicas aplicadas a los contratistas se archivan en el área de Gestión Humana.

Digitaliza y conserva en forma electrónica, en el aplicativo de contratos, los siguientes documentos:

Contrato o convenio

Acta de Inicio o acta de legalización, cuando aplique.

Certificado de cumplimiento cuando es contrato.

Informe final de interventoría cuando es convenio.

Acta de liquidación, cuando aplique.

Uno o varios otro sí, cuando apliquen.

Copia del pago de impuestos. (Cuando se requieran conforme a las políticas del Manual Administrativo para Contratación)

Acta de Inicio o acta de legalización, cuando aplique.

Informes de avance y/ o informe final presentado por el contratista (si el contrato lo establece).

Certificado de cumplimiento cuando es contrato.

Informe final de interventoría cuando es convenio.

Acta de liquidación, cuando aplique.

En los contratos prorrogados se deben archivar los documentos soporte: solicitud de prórroga, cotización y justificación, Otrosí debidamente firmado por las partes, pago de impuestos y ampliación de pólizas, si es necesario.”

Como resultado de la evaluación de la gestión contractual en algunos expedientes contractuales revisadas sus etapas (precontractual – contractual y post- contractual) evidenció, que es reiterativa la falta de información de documentos y esenciales de la citadas etapas en algunos expedientes: CV-147- 2020, CV-255-2020, CV-336-2020, CT-344-2020, CT- 323-2020, CV-056-2019, CV-077-2019, CV-143-2020, CV 127-2020, CT065-2020, CV 065-2020, CV-352-2020 CT- 099-2020, parte de la información que soporta la ejecución de la etapa contractual queda en el archivo personal del supervisor, afectando así la unidad documental, el histórico contractual y su valor probatorio.

Dicha situación se presenta por falta de seguimiento, control y monitoreo del área encargada en la consolidación del expediente contractual, lo que trae consigo pérdida de unidad documental, del histórico contractual y del valor probatorio.

Respuesta de la entidad

La entidad acepta la observación indicando que la oficina de control interno en el 2021 ya los había alertado de la irregularidad presentada; describe uno a uno los mecanismos a implementar para que dicha situación no se vuelva a presentar.

Comentario a la Respuesta del Auditado

La entidad en su respuesta ratificó y acepto la observación revelada por lo tanto se valida como hallazgo administrativo, adicionalmente se dará traslado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

3.5.1 Atender las denuncias ciudadanas y alertas reportadas por la Diari sobre la Cámara de Comercio.

Durante la fase de ejecución de la presente Auditoría, no se allegó denuncia alguna sobre la administración de los recursos públicos delegados a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.

De igual manera se tuvo en cuenta el reporte de la Diari en la selección de la muestra contractual sin que arrojara reproche fiscal alguno.

3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3:

3.6.1 Evaluar el control fiscal interno y emitir el correspondiente concepto relacionados con el manejo de los recursos públicos

Contabilidad

En la evaluación de los controles, se detectó que el control es apropiado para mitigar los riesgos, el tipo de control es automatizado y manual en menor proporción, la frecuencia de su utilización es permanente, quien ejerce el control es diferente del responsable de la operación y está documentado en manuales de procedimientos, instructivos u otros documentos formalmente aprobados. La entidad cuenta con un adecuado entorno de control, con procesos de valoración del riesgos y sistemas de información acordes para el cumplimiento de las labores delegadas por el Estado. La evaluación del Control Interno del ente cameral se realizó de acuerdo con la metodología implementada por la Contraloría General de la República, lo que comprendió la evaluación por componentes (Ambiente de Control, Evaluación del Riesgo, Sistemas de Información y Comunicación, Procedimientos y Actividades de Control y Supervisión y Monitoreo), la evaluación del Control Interno Institucional por Componentes correspondió a 45 ítems valorados, obtuvo una calificación ponderada del 0,100 encontrándose en el rango "Adecuado". El riesgo combinado promedio se ubicó en el rango bajo, al igual que el riesgo de fraude promedio.

En la evaluación del diseño y efectividad de los controles se obtuvo una calificación de 1,390, en un rango de adecuado con una calificación final de Control Interno de 1.490, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, el diseño y la efectividad del Control Fiscal Interno de la entidad es "Eficiente". A pesar de ello se evidenciaron algunas situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría y se encuentran incorporadas en el cuerpo del presente informe.

Tabla No 9
Evaluación de Control Interno
Cámara de Comercio de Manizales por Caldas
(vigencias 2019 y 2020)

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento		
<small>Componente público de los estados financieros y del presupuesto, vigencias 2019-2020</small>		
I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	16	1
B. Evaluación del riesgo	9	1
C. Sistemas de información y comunicación	7	1
D. Procedimientos y actividades de control	8	1
E. Supervisión y monitoreo	5	1
Puntaje total por componentes	1	
Ponderación	10%	

Calificación total del control interno institucional por componentes		0,100	Adecuado		
Riesgo combinado promedio		BAJO			
Riesgo de fraude promedio		BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	20,000	20,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	20,000	32,000	1,600	70%	1,120
Calificación total del diseño y efectividad				1,390	Adecuado
Calificación final del control interno				1,490	Eficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato No.04 AC Guía de Auditoría de Cumplimiento.

3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4:

3.7.1. Evaluar el plan de mejoramiento relacionado con aspectos contractuales.

Teniendo en cuenta que la última auditoría realizada a la Cámara de Comercio de Manizales se efectuó en el año 2017 y que como resultado de la misma no se formularon hallazgos, en la presente auditoría no se evaluó cumplimiento al plan de mejoramiento toda vez, que no hay vigente suscrito con la Contraloría General de la República.

4. ANEXOS

ANEXO No. 1. MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	DENOMINACIÓN DE HALLAZGO	A	D	F	Valor fiscal	PAS	\$BA	IP	OI
1	Pago de bonificación para el presidente ejecutivo	x	x	x	52.668.360			X	
2	Gasto cuotas de sostenimiento y afiliación	x	x	x	30.793.392			X	
3	Selección del proveedor	x	x	x	312.024				
4	Seguimiento control y monitoreo a los recursos públicos.	x	x						
5	Estudios de mercado para la selección de proveedores.	x	x						
6	Archivo de la memoria histórica de los soportes del expediente contractual.	X							X

ANEXO No. 2 RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES

Asunto: Respuesta a Observaciones e incidencias, Observaciones No. 3 a No.6.
Auditoría de Cumplimiento Cámara de Comercio de Manizales por Caldas.

OBSERVACIÓN NRO. 1: PAGO DE BONIFICACIÓN PARA EL PRESIDENTE EJECUTIVO (A, D, F)

En atención a la naturaleza jurídica que reviste a las Cámaras de Comercio, tema que ha sido debatido en varios escenarios jurídicos, se llega a la conclusión que, como entidades corporativas gremiales y privadas, les resulta aplicable el principio de la autonomía de la voluntad; en consecuencia, estas pueden adoptar sus propias políticas y directrices, tanto en el ámbito administrativo como en el laboral. En este último, es importante precisar que las relaciones laborales entre la Cámara y sus empleados se rige por el Código Sustantivo del Trabajo, dejando abierta la posibilidad de poder establecer de manera autónoma y discrecional, los beneficios laborales para sus trabajadores, claro está, respetando siempre las disposiciones legales y el principio de razonabilidad objetiva.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con las funciones delegadas por el Estado, y su papel como gestoras del tejido empresarial, las Cámaras de Comercio administran recursos públicos y privados, y por lo tanto se deja claro que solo los recursos provenientes de la actividad registral son públicos.

Para el concepto que nos ocupa, la bonificación del Presidente ejecutivo es una retribución a su gestión, eficiencia y resultados de productividad, relacionada directamente con el cumplimiento de todas las funciones de la Cámara, sin exclusión alguna, y fue concebida para incentivar y motivar el esfuerzo y liderazgo y cumplir los propósitos y objetivos estratégicos fijados por la Junta Directiva. Asimismo, es importante tener en cuenta que el régimen laboral del presidente ejecutivo no es otro que el del régimen privado.

De acuerdo con los estudios realizados entre las grandes compañías de nuestro país, se ha logrado identificar que los empleadores consideran que contar con un programa de beneficios para sus trabajadores es un motivador y generador de lealtad hacia la empresa, lo cual redundará en resultados positivos y productivos, que además generan estabilidad y permite que las empresas sean cada vez más competitivas.

A fin de contar con mecanismos de motivación laboral, iguales a las condiciones laborales de los demás empleados y en consideración a que el cargo del representante legal de la Cámara requiere de unas altas competencias y un alto nivel estratégico, la Junta Directiva aprobó como política de remuneración una bonificación de productividad para el Presidente ejecutivo (2007).

Si bien es cierto que la Junta Directiva aprobó inicialmente esta bonificación con recursos privados, en el año 2016, previo concepto que la Superintendencia de Industria y Comercio emitió sobre el tema en cuestión, en el sentido de aceptar que este tipo de bonificaciones se puedan asumir con recursos públicos, (concepto 18-19452-1 del 24/08/2018, y 16-234408-1-0 del 5/10/2016), se decidió seguir pagando dicha bonificación con recursos públicos, existiendo así una conexidad entre las funciones del presidente ejecutivo y el origen de los recursos con que se le paga su salario integral y la prima de productividad. De esta manera y a partir de dicho año, se incorporó en el presupuesto de egresos con cargo a dineros de origen público, en la cuenta Bonificaciones del personal, la partida correspondiente para el pago de la bonificación citada, presupuesto que es aprobado por la junta directiva de manera integral con todas las partidas de ingresos y gastos que la componen, tanto en la parte pública como en la privada.

Igualmente, en el año 2016 Confecámaras consultó al doctor Diego Younes Moreno, exministro de Trabajo, exdirector de la Función Pública, expresidente del Consejo de Estado, quien argumentó en igual sentido (concepto 862855 del 4/03/2016).

Nos permitimos transcribir los apartes más importantes de los conceptos:

- Concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio – radicado 18-19452-1 del 24/08/2018:

Atendiendo lo solicitado, nos permitimos informarle que el concepto emitido por esta Oficina Asesora Jurídica y radicado el 5 de octubre de 2016 bajo el número 16-234408 en la actualidad se encuentra vigente.

En tal virtud, la posición de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto al pago de salarios, primas legales y extralegales, bonificaciones, auxilios económicos, etc. por parte de las cámaras a sus funcionarios, sigue siendo la misma planteada en el concepto mencionado, y que se resume en que dada la naturaleza privada de las Cámaras de Comercio, a ellas se les aplica el principio de la autonomía de la voluntad, y, bajo dicho principio, pueden organizarse interna y administrativamente, así como establecer las políticas del talento humano y sus reglamentos de trabajo en donde podrán prever la remuneración a sus empleados y el otorgamiento de bonificaciones y auxilios económicos, enmarcados en las disposiciones legales vigentes que regulan la materia.

En consecuencia, frente al tema, se mantiene la conclusión del concepto 16-234408, así:

“En este orden, a pesar de que no corresponde a esta Superintendencia pronunciarse sobre el control y vigilancia de la gestión fiscal, esta Entidad en

el marco de sus funciones entiende que en el manejo e inversión, dichos recursos económicos deben ser utilizados o destinados por las Cámaras de Comercio para la operación y administración de los registros públicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones que la ley y los decretos del Gobierno les atribuyen, lo cual incluye, por obvias razones, las erogaciones necesarias para remunerar e incentivar el trabajo de quienes están encargados de realizar tanto las funciones registrales como las demás funciones atribuidas por la ley o los decretos a las Cámaras de Comercio, pudiendo entonces ser utilizados en el pago de salarios, primas legales y extralegales, prestaciones sociales, bonificaciones, auxilios, entre otros, de sus empleados, siempre y cuando se garantice su correcta inversión, dentro de un contexto de razonabilidad y racionalidad que no implique un despilfarro o gasto injustificado de tales recursos.”

Por último, a manera de información, el pasado 28 de mayo de 2016, esta Oficina atendió una consulta relacionada con este tema, presentada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca bajo el radicado 18-121263, respuesta que tuvo en cuenta lo señalado en el concepto 16-234408.

Concepto 862855 del 4/03/2016, del doctor Diego Younes Moreno, exministro de Trabajo, exdirector de la Función Pública, expresidente del Consejo de Estado:

- (...) El principio de autonomía de las Cámaras de Comercio

Las Cámaras de Comercio como organizaciones sociales, constituídas en aplicación y desarrollo del derecho de asociación gozan de autonomía, derecho fundamental de rango constitucional, que debe ser respetado en el ejercicio de las actividades de vigilancia del Estado sobre las organizaciones sociales titulares de dicha autonomía.

En consecuencia, es dentro de este marco legal de garantías mínimas y de favorabilidad que deben interpretarse las relaciones laborales de **carácter particular**, como en nuestro caso.

Situación distinta es la de los empleados o funcionarios públicos ligados a la administración pública por una relación legal y reglamentaria. En tal caso los organismos de control y en concreto la Contraloría General de la República ejerce su vigilancia fiscal verificando la aplicación exacta de las distintas normas que regulan el régimen jurídico de los funcionarios públicos, y por tanto no se pueden autorizar pagos salariales o prestacionales distintos a los expresamente consagrados en la ley, para dichos servidores públicos con estatutos de empleados o funcionarios públicos.

De otro lado la autonomía de la voluntad, deriva de la autonomía constitucionalmente consagrada para organizaciones como las Cámaras de

Comercio en orden a mejorar y superar el mínimo de las condiciones laborales de sus trabajadores, además de las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo se sustentan también en la condición de persona jurídica privada que ellas tienen, y que no se altera por su participación en el ejercicio de una función pública, como antes citada que insisten en el carácter gremial, de derecho privado y en tal condición con la titularidad del derecho a la autonomía en los términos del artículo 103 inciso 2° de la Constitución, citado anteriormente.

De los conceptos transcritos se colige que, es legalmente posible que la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, con fundamento en el principio de la autonomía de la voluntad privada, pueda establecer políticas laborales y reglamentos de trabajo, que incluyan bonificaciones, auxilios, entre otros beneficios extralegales, como la bonificación para el presidente ejecutivo, los cuales puede pagar con cargo a los recursos públicos, siempre y cuando dichas actividades o funciones estén destinados a la operación y administración de los registros públicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones.

La política de remuneración que consiste en la bonificación de productividad aprobada por la Junta Directiva, se le ha venido dando aplicación de manera automática cada año y la administración incorpora los recursos del presupuesto anual en el rubro de “bonificaciones del personal”, que es aprobado por la Junta Directiva para cada vigencia fiscal.

Con respecto a la segunda y última parte de la observación, en donde manifiestan que los pagos de la bonificación de la presidenta ejecutiva “se hicieron inclusive sin cumplir con el 100% de las metas”, les aclaramos que los pagos por conceptos de bonificación que se causaron a favor de la presidenta ejecutiva, se realizaron con base en el siguiente criterio de cumplimiento de los indicadores del Balanced Scorecard de la Entidad, el cual se encuentra establecido por la Junta Directiva de la Entidad:

RANGO		BONIFICACION
De	Hasta	Base Sueldo
	82%	0%
82,01%	87%	50%
87,01%	92%	75%
92,01%	97%	90%
97,01%	100%	120%

Como se puede observar, la bonificación del 120% de la base del sueldo, se paga cuando el indicador del Balanced Scorecard alcanza un resultado entre el 97.01% y 100%. Esto quiere decir también que de llegarse a obtener un resultado de cumplimiento superior al 100% la bonificación seguirá siendo máximo del 120%.

El resultado de este indicador durante las vigencias 2019 y 2020, fue el siguiente:

Vigencia del pago	Porcentaje BSC a 31/12/2018	Porcentaje tabla aprobada por la Junta Directiva	Salario	Valor Bonificación pagada
2019	99,32%	120,00%	21.409.900	25.691.880
2020	99,67%	120,00%	22.480.400	26.976.480
TOTAL PAGADO POR CONCEPTO DE BONIFICACION AL PRESIDENTE EJECUTIVO				52.668.360

Como se puede observar, se alcanzó un cumplimiento del 99,32% y del 99,67%, en las vigencias 2019 y 2020, situándose en el rango establecido para el pago de la bonificación del 120% de la base del sueldo.

En consideración a lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a lo tratado en la mesa de trabajo del día de hoy (25/10/2021), en la que asistieron funcionarios de la Contraloría Departamental, Confecámaras y del equipo de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, liderado por su Presidenta ejecutiva, les solicitamos comedidamente reconsiderar y excluir la mencionada observación clasificada con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en la medida que no se configura un detrimento patrimonial, ni mucho menos representa un incumplimiento a los deberes y principios de la gestión fiscal.

OBSERVACIÓN No.2: GASTO CUOTAS DE SOSTENIMIENTO Y AFILIACIÓN (A, D, F)

En relación con esta observación, nos permitimos precisar el marco legal que sustenta la existencia de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras y el aporte de sostenimiento que realizan las Cámaras de Comercio a favor de ésta, con cargo a recursos públicos, en el marco de sus funciones:

1. Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio.

Sea lo primero señalar que las Cámaras de Comercio son entidades privadas sin ánimo de lucro, de carácter gremial y corporativo, que ejercen las funciones delegadas en la ley para llevar los registros públicos en el marco de la descentralización por colaboración previsto por el artículo 210 de la Constitución Política.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido este carácter y naturaleza en diferentes pronunciamientos. En efecto, basta citar la Sentencia C-144 del 20 de abril de 1993, la Sala Plena de la Corte Constitucional, al definir el alcance de las normas que prevén su existencia y naturaleza jurídica, señaló que las Cámaras de Comercio no son entidades públicas, pues al tiempo que no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la Ley, de acuerdo con sus funciones, excluida la de llevar el registro mercantil, su organización y dirección, las fuentes de sus ingresos, la naturaleza de sus trabajadores y la existencia de sus estatutos que las gobiernan, no se puede dudar

sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada. Igualmente, la Corte Constitucional reconoció que no obstante su carácter privado, las Cámaras ejercen la función pública de administrar el registro mercantil.

Respecto de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, el artículo 78 del Código de Comercio, establece:

“Artículo 78. Definición de Cámara de Comercio. Las cámaras de comercio son instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar. Dichas entidades serán representadas por sus respectivos presidentes”.

A su turno, el régimen legal de las Cámaras de Comercio establece en el artículo 1° del Decreto 2042 de 2014, incorporado hoy al Decreto Único 1074 de 2015, que las Cámaras de Comercio son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, así:

“Artículo 2.2.2.38.1.1. Naturaleza Jurídica. Las cámaras de comercio son personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, administradas y gobernadas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil que tengan la calidad de afiliados. Son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del Gobierno Nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto y verificación de su sostenibilidad económica que garantice el cumplimiento eficiente de sus funciones”.

3. La naturaleza y funciones de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras.

La existencia de Confecámaras se encuentra prevista en el artículo 96 del Código de Comercio, que enfatiza el carácter gremial que cumple la Confederación y su rol frente al cumplimiento adecuado de las funciones legales de las Cámaras de Comercio. En efecto establece el artículo 96 del Código de Comercio:

“Artículo 96. Las cámaras de comercio podrán confederarse siempre que se reúnan en forma de confederación no menos del cincuenta por ciento de las cámaras del país. Las confederaciones de cámaras de comercio servirán de órgano consultivo de las confederadas en cuanto se refiera a sus funciones y atribuciones, con el fin de unificar el ejercicio de estas, recopilar las costumbres que tengan carácter nacional y propender al mejoramiento de las cámaras en cuanto a tecnificación, eficacia y agilidad en la prestación de sus servicios. Como tales, convocarán a reuniones o congresos de las cámaras confederadas, cuando lo estimen conveniente, para acordar programas de acción y adoptar conclusiones sobre organización y funcionamiento de las cámaras del país.”

La naturaleza y funciones de la Confederación Colombiana de Cámaras de

Comercio, es recogida en sus estatutos al señalar que el objeto principal de la Confederación es promover la competitividad, las buenas prácticas y el mejoramiento del sector cameral.

De esta manera, se puede decir que la existencia de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio proviene un acto voluntario de las Cámaras de Comercio regido por la autonomía de la voluntad y que implica para las afiliadas la obligación de aportar a sostenimiento en la organización con el fin de habilitar el cumplimiento de las delicadas funciones que a ella le han sido encomendadas.

Esto implica que el monto con el cual las Cámaras de Comercio contribuyen al sostenimiento de la Confederación es una cuota que tiene repercusiones directas en beneficio de ellas y el desempeño de sus funciones, en igualdad de condiciones para las afiliadas y en este marco podemos destacar las siguientes:

- Servir de órgano consultivo de las Cámaras de Comercio.
- Ejercer la representación de las Cámaras de Comercio ante distintas instancias públicas o privadas del orden nacional o internacional.
- Apoyar el fortalecimiento de las funciones registrales de las Cámaras de Comercio y las demás que les asigna la ley y el reglamento.
- Contribuir a la unificación de criterios y buenas prácticas en materia registral, administrativa y jurídica.
- Gestionar la consecución de programas y proyectos a nivel nacional o internacional para las Cámaras de Comercio.

4. Naturaleza y destinación de los recursos de las Cámaras de Comercio.

En este punto, es importante analizar la naturaleza y destinación de los recursos de las Cámaras de Comercio, y al respecto tenemos que acudir en primera instancia a lo dispuesto en el artículo 93 del Código de Comercio, en donde expresa que los ingresos de las Cámaras de Comercio provienen:

- Del producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y los certificados.
- De las cuotas anuales que el reglamento señala para los comerciantes afiliados e inscritos.
- De las que produzcan sus propios bienes y servicios.
-

En desarrollo de lo dispuesto en la norma antes citada, el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992, modificado por el Artículo 145 De La Ley 1955 De 2019, Dispuso:

“Artículo 124. Tarifas a favor de las Cámaras d’0e Comercio. El Gobierno nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus renovaciones, cancelaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan

en ejercicio de sus funciones.”

“Para el señalamiento de los derechos relacionados con la obligación de la matrícula mercantil y su renovación, el Gobierno nacional establecerá tarifas diferenciales en función del monto de los activos o de los ingresos de actividades ordinarias del comerciante o del establecimiento de comercio, según sea el caso, con base en el criterio más favorable para la formalización de las empresas.”

“Las cuotas anuales que el reglamento de las Cámaras de Comercio señale para los comerciantes afiliados son de naturaleza voluntaria.”

Como se observa, la Ley contempla que los recursos generados por las tarifas son en favor de las Cámaras de Comercio. Esto es que no pertenecen a ninguna entidad del Estado, no provienen del Presupuesto General de la Nación.

A su turno, la Ley 1607 de 2012 en el artículo 182, al referirse a los ingresos de las Cámaras de Comercio, precisó el alcance de su naturaleza y destinación. Al respecto, la norma mencionada, señaló que los ingresos provenientes de la función registral es una tasa de carácter contributiva que puede ser destinada al cumplimiento de todas las funciones asignadas por la Ley y el Gobierno Nacional a las Cámaras de Comercio.

Al efecto de manera textual, el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012 establece:

“Artículo 182°. De la tasa contributiva a favor de las Cámaras de Comercio. Los ingresos a favor de las Cámaras de Comercio por el ejercicio de las funciones registrales, actualmente incorporadas e integradas en el Registro Único Empresarial y Social- Rues, son los previstos por las leyes vigentes.”

“Su naturaleza es la de tasas, generadas por la función pública registral a cargo de quien solicita el registro previsto como obligatorio por la ley, y de carácter contributivo por cuanto tiene por objeto financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.”

“Los ingresos provenientes de las funciones de registro, junto con los bienes adquiridos con el producto de su recaudo, continuarán destinándose a la operación y administración de tales registros y al cumplimiento de las demás funciones atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.”

“Las tarifas diferenciales y la base gravable de la tasa contributiva seguirán rigiéndose por lo establecido en el artículo 124 de la Ley 6 de 1992. “

“Parágrafo. Los ingresos por las funciones registrales que en lo sucesivo se

adicionen al Registro Único Empresarial y Social- Rues o se asignen a las Cámaras de Comercio, serán cuantificados y liquidados en la misma forma y términos actualmente previstos para el registro mercantil o en las normas que para tal efecto se expidan.”

En ese sentido, es claro que el artículo 182 de la Ley 1607 de 2011 habilita en forma expresa destinar los recursos públicos provenientes del ejercicio de las funciones registrales al cumplimiento de todas las funciones señaladas en el artículo 86 del Código de Comercio y del artículo 4 del Decreto 2042 de 2014, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015.

La anterior afirmación está respaldada también en el Concepto de la Contraloría General de la República No. CGR-J-PI 098 de 2019 del 22 de julio de 2019, que se expidió como posición institucional, y en el que se reconoce que los recursos públicos percibidos por las Cámaras de Comercio, en especial los derivados de la función registral podrán destinarse a todas aquellas funciones en cabeza de las Cámaras de Comercio conferidas por la ley y sus reglamentos. El mencionado concepto dice expresamente:

“En razón a lo anterior, no puede interpretarse que la destinación de los recursos recaudados por las cámaras de comercio en virtud de su función registral, se circunscriba exclusivamente a los costos relacionados con ésta última, si se tiene en cuenta que lo dispuesto por el mencionado artículo 182 de la Ley 1607 de 2012 expresamente amplía esta destinación a todas las funciones que le otorga la ley y el Gobierno Nacional, siendo éstas muy diversas como se evidencia, por ejemplo en el artículo 4 del Decreto 2042 de 2014.

Por lo tanto y en principio, debe aceptarse que todos los ingresos de los registros públicos de las cámaras de comercio pueden destinarse a la financiación de todas las actividades que les impone la ley y el reglamento expedido por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, lo que sí debe quedar claro es que, si bien las cámaras de comercio pueden destinar ingresos públicos a todas funciones atribuidas por Ley o Decreto, resulta elemental que lo que financien con recursos públicos, no puede producir ingresos privados o incrementar su patrimonio privado pues, por más privadas que sean las funciones que están ejerciendo, no tendría lógica ni jurídica, ni fiscal alguna, que lo que se produce con recursos públicos (en bienes públicos, con salarios públicos, con infraestructura y apoyo logístico públicos y sistemas públicos, entre otros) produzca ingresos para los privados que cumplan funciones públicas.” En síntesis, los recursos públicos provenientes por el ejercicio de las funciones públicas por parte de las Cámaras de Comercio deberán destinarse al cumplimiento de todas las funciones concedidas por la ley y sus decretos reglamentarios.

Con base en los anteriores planteamientos, es preciso concluir los siguientes puntos:

- Las Cámaras de Comercio como entidades privadas sin ánimo de lucro cumplen además de la función registral otras importantes funciones previstas en la ley el reglamento a favor del sector empresarial colombiano en aras de la formalización, el emprendimiento y el fortalecimiento de la actividad económica.

- La existencia y funciones de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio Confecámaras, proviene del mandato del Código de Comercio, en el cual se establece adicionalmente su vocación al servicio del cumplimiento y mejoramiento funciones de las Cámaras de Comercio. Así las cosas, las funciones de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras, están íntimamente relacionadas con las funciones y el desempeño de las Cámaras de Comercio en General.

Por mandato legal, los recursos de las Cámaras de Comercio provenientes de la función registral, tiene la naturaleza de una tasa de carácter contributiva y están destinados solidariamente al cumplimiento de sus funciones, de manera integral.

En ese sentido, se puede entender que el marco legal habilita que la cuota de afiliación para el sostenimiento de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio puede ser sufragada con cargo a recursos de origen público dada la conexidad entre las funciones desarrolladas por la Confederación y las Cámaras de Comercio. De esta manera, la existencia y las funciones de Confecámaras son inherentes al cumplimiento de las funciones de las Cámaras.

Finalmente, por el hecho que Confecámaras no sea sujeto de control fiscal, no es obstáculo para que la Cámara pague con recursos públicos la cuota de afiliación, porque esto equivaldría decir que la entidad, con recursos públicos, no podría pagar los contratos que suscribe con terceros. El valor que le paga la Cámara a Confecámaras no es una donación, no es un recurso en administración; es un recurso que lo entrega a título de pago para que entre en el presupuesto y en el patrimonio de Confecámaras con título de domino. A partir del pago se pierde la naturaleza pública de los recursos y se convierte en un recurso privado que Confecámaras usa para el cumplimiento de sus funciones de apoyo a la red cameral.

En consideración a lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a lo tratado en la mesa de trabajo del día de hoy (25/10/2021), en la que asistieron funcionarios de la Contraloría Departamental, Confecámaras y del equipo de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, liderado por su Presidenta ejecutiva, les solicitamos comedidamente reconsiderar y excluir la mencionada observación clasificada con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en la medida que no se configura un detrimento patrimonial, ni mucho menos representa un incumplimiento a los deberes y principios de la gestión fiscal.

OBSERVACIÓN No. 3: SELECCIÓN DEL PROVEEDOR (A, D, F)

Respecto de la anterior observación es importante precisar lo siguiente:

El proceso de selección adelantado para la compra de los equipos de cómputo se llevó a cabo teniendo en cuenta lo establecido en el Manual Administrativo de contratación, toda vez que se solicitaron cotizaciones a varios proveedores. Se recibieron cuatro (4) propuestas y se seleccionaron las 3 que ofrecían las mejores condiciones.

La evaluación de las propuestas se realizó teniendo en cuenta los criterios establecidos en el numeral 6.1 del citado Manual, a saber:

Económicos

De calidad

Cumplimiento

Experiencia

Manejo de contratos anteriores con la Entidad

Capacidad instalada

Asimismo, se tuvo en cuenta que todos los proveedores son afiliados a la CCMPC. La decisión tomada respecto de distribuir la compra entre los tres (3) proveedores se hizo teniendo en cuenta las excepciones al Manual establecidas en numeral 2 – Alcance que a la letra dice: “El Manual Administrativo para contratación será de obligatorio cumplimiento por parte de cada una de las Unidades y áreas de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas. Las excepciones a este manual deberán ser autorizadas únicamente por la Presidencia Ejecutiva y/o la Dirección de la Unidad Administrativa y Financiera.”

Más allá del proceso administrativo de selección de proveedores, la decisión tomada por la administración de la CCMPC de dividir la compra, aun sabiendo que había una diferencia en el precio de venta, se hizo por las siguientes razones:

En el año 2020 el sector empresarial se vio enfrentado a una difícil situación económica generada por las medidas de aislamiento preventivo tomadas por el gobierno nacional con motivo de la pandemia.

Una de las funciones de las Cámaras es promover y apoyar al sector empresarial en todo momento y más aún en situaciones tan difíciles e inesperadas como las que tuvieron que enfrentar los empresarios con motivo del Covid-19

La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas no fue ajena a esta situación y utilizó todos los medios posibles para apoyar a empresarios y comerciantes, no solo poniendo en marcha programas y servicios para acompañarlos en su proceso de reactivación y reapertura económica, sino también toda su capacidad de compra.

En los procesos de compra citados por ustedes, la Entidad evaluó la diferencia de precios ofertados entre todos los proveedores y al considerarlos no materiales, (\$312.024 en total), decidió dividir la compra entre las tres mejores propuestas buscando de esta manera apoyar, no solo a uno, sino a tres empresarios locales en su proceso de reactivación en esa situación tan inusitada.

La entidad también aportó recursos para apoyar el desarrollo económico y social de la región.

En consideración a lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a lo tratado en la mesa de trabajo del día de hoy (25/10/2021), en la que asistieron funcionarios de la

Contraloría Departamental, Confecámaras y del equipo de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, liderado por su Presidenta ejecutiva, les solicitamos comedidamente reconsiderar y excluir la mencionada observación clasificada con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.”

OBSERVACIÓN No. 4: PAGOS DE MÁS AL CONTRATISTA. (A, D, F)

La respuesta de la entidad desvirtúa la observación

OBSERVACIÓN No. 05 SEGUIMIENTO CONTROL Y MONITOREO A LOS RECURSOS PÚBLICOS (A, D)

La respuesta de la entidad y su sustento logra desvirtuar la afirmación de en cuanto en que “no se designó supervisor – interventor”

Con respecto a la segunda parte de la observación en donde indican que “no se visualizó informes de supervisión que permitieran inferir la ejecución de los recursos públicos– no realizó seguimiento, control y monitoreo a los recursos públicos aportados, y donde fue aportante situaciones que se detallan a continuación”, aclaramos que:

Para los convenios (CV-056-19-2, CV-077-19-2, CV-143-20-2) suscritos con entidades públicas, como Alcaldía y Gobernación, existe una rigurosidad en la presentación, seguimiento a la ejecución y liquidación, que la Cámara en calidad de aliada y administradora de los recursos del convenio realiza con apego a las condiciones establecidas por dichas entidades, lo cual se puede evidenciar en las actas de pago parcial (formato) que se diligencian para presentar a la Alcaldía, tanto en los aspectos financieros como técnicos (ver imagen)

CV-056-19-2 – Convenio suscrito con Alcaldía

	ALCALDÍA DE MANIZALES	PSI-SJM-FR-13
	SERVICIOS JURÍDICOS	Estado Vigente
ACTA DE PAGO PARCIAL PARA CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y/O COMPRAVENTA		Versión 2

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS CONTRATO DE SUMINISTROS

ACTA No	5
FECHA	2 de Agosto de 2019
SECRETARÍA	TIC Y COMPETITIVIDAD
PERIODO EVALUADO	Julio 1 a Julio 31 de 2019
CONVENIO No	1902210211
OBJETO	"AUNAR ESFUERZOS PARA DESARROLLAR LAS ESTRATEGIAS PARA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN Y EVENTOS DE CIUDAD, INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL Y GESTIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL PARA MANIZALES AÑO 2019"
CONTRATISTA	Cámara de Comercio de Manizales por Caldas
SUPERVISOR(ES)	Paula Andrea Sanchez Graldo
PLAZO DE EJECUCIÓN	30 de noviembre de 2019
VALOR DEL CONTRATO	TOTAL \$209 714 500 (\$144'000.000 Aporte Alcaldía de Manizales y \$65 714 500 Aporte Cámara de Comercio en efectivo)
PRÓRROGAS	
SUSPENSIONES	
ADICIONES	

N.º	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACION	ACTIVIDADES REALIZADAS		DESCRIPCIÓN DEL CUMPLIMIENTO
		CANTIDAD	PORCENTAJE	
1	Aportar recurso en efectivo de acuerdo el valor pactado para la ejecución del presente CONVENIO en las condiciones descritas	100% recurso de contrapartida	31 44%	Los recursos de contrapartida en efectivo de la Cámara de Comercio se vienen ejecutando, para este periodo se reporta una ejecución de \$20 661 999 equivalentes al 31 44% Anexo 1 1 Sabana contable 1013-1, 1 2 Sabana contable 1013-4, 1 3 Sabana contable 1206-2, 1 4 Sabana contable 1214-2
2	Gestionar con aliados internacionales recursos técnicos y/o financieros de cooperación con enfoque de desarrollo	15 empresas y/o instituciones	53 33%	• Se realizó misión de termalismo en Galicia (España) entre el 21 y el 26 de julio de 2019. En esta participaron 8 empresas e

Acta pago parcial No 7

VERIFICACIÓN DE OBLIGACIONES

N.º	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACION	ACTIVIDADES REALIZADAS		DESCRIPCIÓN DEL CUMPLIMIENTO
		CANTIDAD	PORCENTAJE	
1	Aportar recurso en efectivo de acuerdo el valor pactado para la ejecución del presente CONVENIO en las condiciones descritas	100% recurso de contrapartida	70 60%	Los recursos de contrapartida en efectivo de la Cámara de Comercio se vienen ejecutando, para este periodo se reporta una ejecución de \$46 395 874 equivalentes al 70,60% Anexo 1 1 Sabana contable 1013-1, 1 2 Sabana contable 1013-4, 1 3 Sabana contable 1206-2, 1 4 Sabana contable 1214-2

En las *actas de pago parcial para los contratos de prestación de servicios y/o compraventa*, se consigna la actividad u obligación, la cantidad, porcentaje de ejecución y descripción de cumplimiento.

Como soporte (reposa en cada expediente) y ejemplo, nos permitimos transcribir la descripción de la actividad que evidencia el porcentaje de ejecución del convenio, control y monitoreo al aporte de Cámara, de las actas de pago parcial 5 y 7:

No 5. Los recursos de contrapartida en efectivo de la Cámara de Comercio se vienen ejecutando, para este periodo se reporta una ejecución de \$20.661.999 equivalentes al 31,44% Anexo 1 1 Sabana contable 1013-1, 1 2 Sabana contable 1013-4, 1 3 Sabana contable 1206-2, 1 4 Sabana contable 1214-2.

No 7. Los recursos de contrapartida en efectivo de la Cámara de Comercio se vienen ejecutando, para este periodo se reporta una ejecución de \$46 395 874 equivalentes al 70,60% Anexo 1 1 Sabana contable 1013-1, 1 2 Sabana contable 1013-4, 1 3 Sabana contable 1206-2, 1 4 Sabana contable 1214-2.

(Ver actas de pago parcial número 5 del 2 de agosto de 2019 y número 7 del 22 de octubre de 2019, del convenio CV-056-19-2, que reposa en los archivos compartidos)

Continuando con la observación, en el aparte "irregularidades observadas acta de liquidación CV-056-19-2:

"El acta de liquidación del 6/12/2019 a pesar de indicar el valor total del convenio a

liquidar \$209.714.500; solo se enfatiza en la liquidación del aporte de la alcaldía de Manizales \$144.000.000, nada se dice del aporte de la Cámara de Comercio”, manifestamos lo siguiente:

En el acta de liquidación del convenio CV-056-19-2, en la descripción de cumplimiento, se indica el porcentaje de ejecución de los recursos aportados por la Cámara (ejecución del 93%). Y en el balance del contrato, igualmente consta el valor total del convenio, en el cual se discrimina el aporte de Cámara y se infiere el valor ejecutado.

Imagen 1 - Descripción de cumplimiento - porcentaje de ejecución

VERIFICACIÓN DE OBLIGACIONES				
N°	DESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACION	ACTIVIDADES REALIZADAS		DESCRIPCIÓN DEL CUMPLIMIENTO
		CANTIDAD	PORCENTAJE	
1	Aportar recurso en efectivo de acuerdo el valor pactado para la ejecución del presente CONVENIO en las condiciones descritas	100% recurso de contrapartida	99,37 %	Los recursos de contrapartida en efectivo de la Cámara de Comercio se ejecutaron por un valor de \$65 301 847 equivalentes al 99,37%
2	Gestionar con aliados internacionales recursos técnicos y/o financieros de cooperación con enfoque de desarrollo empresarial (Mínimo 15 empresas y/o instituciones beneficiadas)	15 empresas y/o instituciones	100%	Para este período se reporta. * Se realizó asistencia técnica en cosmética termal por parte de la Dra Lourdes Mourelle Mosquera, profesora de la Universidad de Vigo (España) para las empresas Hada

Imagen 2. Valor del contrato - balance del contrato a la fecha.

	ALCALDÍA DE MANIZALES SERVICIOS JURÍDICOS	PSI-SJM-FR-12 Estado Vigente Versión 2
	ACTA FINAL Y DE LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y/O COMPRAVENTA	

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS ____ CONTRATO DE COMPRAVENTA Y/O SUMINISTRO ____

FECHA	Diciembre 6 de 2019
SECRETARÍA	TIC y Competitividad
PERÍODO EVALUADO	Octubre 16 a Noviembre 30 de 2019
CONTRATO N°	1902210211
OBJETO	"AUNAR ESFUERZOS PARA DESARROLLAR LAS ESTRATEGIAS PARA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN Y EVENTOS DE CIUDAD, INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL Y GESTIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL PARA MANIZALES AÑO 2019"
CONTRATISTA	Cámara de Comercio de Manizales por Caldas
SUPERVISOR(ES)	Paula Andrea Sánchez Giraldo
PLAZO EJECUCIÓN DEL CONTRATO	30 de noviembre de 2019
VALOR DEL CONTRATO	TOTAL \$209 714 500 (\$144'000.000 Aporte Alcaldía de Manizales y \$65 714 500 Aporte Cámara de Comercio en efectivo)
PRÓRROGAS	N A
SUSPENSIONES	N A
ADICIONES	N A

BALANCE DEL CONTRATO A LA FECHA		
ITEM	PAGOS	SALDO
VALOR TOTAL DEL CONTRATO		\$144'000 000
ADICIONES		
VALOR PAGADO ACTAS ANTERIORES	\$99'644,764	
VALOR A PAGAR PRESENTE ACTA	\$44'297 513	
SALDO	\$57 723	
TOTAL	\$144'000 000	\$144'000.000

Con respecto a las irregularidades observadas en los siguientes convenios suscritos con la Gobernación de Caldas:

CV-077-19-2: "...No se aprecian informes financieros ni técnicos del seguimiento,

control y monitoreo a los recursos aportados por la Cámara de Comercio. (solo se aportaron pagos de diferentes actividades sin poder dilucidar su ejecución ni a que obligaciones fueron direccionados)..”

CV-143-20-2: “...No existen informes financieros del seguimiento, control y monitoreo a los recursos aportados por la Cámara de Comercio. (solo se aportaron pagos de diferentes *actividades*)...”

Les informamos que, como ya se mencionó, los convenios celebrados con la Gobernación y cuyos recursos son administrados por la Cámara, se realizan con apego a las condiciones establecidas por dichas entidades, y con la debida rigurosidad en cuanto al seguimiento, control y monitoreo de actividades.

Los informes técnicos son elaborados en los formatos dispuestos por la Gobernación, en los cuales se detalla la ejecución de cada actividad. Los informes financieros son firmados por la contadora de la Cámara. (Ver imagen 1, 2 y 3)

Imagen 1 - Informe técnico diligenciado en formato Gobernación

	INFORME PARCIAL DE SUPERVISIÓN 	Código: FO-GD-02-062
		Versión: 06 Fecha Modificación: 21/05/2019

SECRETARIA:	DESARROLLO EMPLEO E INNOVACION
UNIDAD O GRUPO:	EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL
FECHA INFORME:	Agosto 27 de 2019

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Nº CONVENIO DE ASOCIACION	
CONTRATISTA	
OBJETO DE CONVENIO	Aunar esfuerzos técnicos, humanos, administrativos, financieros, logísticos y de asistencia técnica para Contribuir al fortalecimiento del tejido empresarial de Caldas en seis frentes específicos: turismo de reuniones a nivel nacional e internacional, promoción y atracción de inversión, mejorar la competitividad del departamento a partir de la articulación del sistema regional de competitividad, ciencia, tecnología e innovación, promoción del emprendimiento y la transformación digital empresarial de los municipios, fortalecimiento de la cadena productiva del café y promoción y fortalecimiento del sector confecciones
POBLACIÓN BENEFICIADA	EMPRESARIOS -EMPRENDEDORES

ANALISIS DEL SUPERVISOR

ACTIVIDAD REALIZADA DE ACUERDO A PROPUESTA TECNICO-ECONOMICA	ANALISIS	NIVEL DE CUMPLIMIENTO %
Objetivo 1: Turismo de Reuniones (Visit)	<p>Se ha participado en 3 ruedas de Negocios, 27 mayoristas contactados de turismo MICE, 2 empresas directas en búsqueda de destino para su viaje de incentivos y 21 asociaciones. Los 5 eventos realizados con el apoyo de Visit Manizales en lo transcurrido del 2019 generaron una derrama económica de \$689.100.000 y movilizaron 820 turistas. Los eventos reportaron los subcontratos de 29 proveedores diferentes de alimentación, impresión, transporte, traducción simultánea, alojamiento entre otros.</p> <p>Congresos Realizados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Congreso Nacional de Neurología Infantil 2- Asamblea Nacional de Estudiantes de Economía 3- Asamblea anual de Ashmore 4- Congreso Nacional de Prostodoncia 5- IEEE Workshop on Power Electronics & Power 	

Imagen 2 - Informe financiero (CV-077-19-2)- firmado por la contadora de la

Cámara, Adiela Narváez Marín:

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CONVENIO CCMP - GOBERNACIÓN DE CALDAS NO. 11032019-6888

OBJETO DEL CONVENIO: AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS, LOGÍSTICOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO EMPRESARIAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

FECHA DE INICIO DEL CONVENIO: 15/03/2019
FECHA INFORME FINANCIERO: 30/11/2019

NOMBRE DEL RECURSO	FUENTE DE FINANCIACIÓN		EJECUCIÓN 15 DE MARZO AL 30 DE MAYO DE 2019 - CCMP	EJECUCIÓN 15 DE MARZO AL 30 DE MAYO DE 2019 - GOBERNACIÓN	EJECUCIÓN 28 DE MAYO AL 31 DE JULIO - CCMP	EJECUCIÓN 28 DE MAYO AL 31 DE JULIO - GOBERNACIÓN	EJECUCIÓN 1 DE AGOSTO A 31 DE NOVIEMBRE - CCMP	EJECUCIÓN 1 DE AGOSTO A 31 DE NOVIEMBRE - GOBERNACIÓN	SALDO CCMP	SALDO GOBERNACIÓN	% DE EJECUCIÓN CCMP	% DE EJECUCIÓN GOBERNACIÓN
	CCMP	Gobernación de Caldas										
Objetivo 1 Turismo de Reuniones (Visit Manizales)	\$ 8.571.429	\$ 20.000.000	\$ 951.986	\$ 0	\$ 1.263.000	\$ 6.360.800	\$ 6.326.443	\$ 13.630.000	\$ 0	\$ 0	100,0%	100,0%
Objetivo 2 Inversión (invest in Manizales)	\$ 17.142.857	\$ 40.000.000	\$ 870.918	\$ 11.183.300	\$ 1.917.007	\$ 9.220.000	\$ 13.787.241	\$ 18.609.750	\$ 567.691	\$ 0	96,7%	100,0%
Objetivo 3 Comisión Regional de Competitividad de Caldas	\$ 17.142.857	\$ 40.000.000	\$ 4.937.596	\$ 12.205.261	\$ 1.829.020	\$ 6.188.039	\$ 9.040.408	\$ 18.400.000	\$ 1.230.785	\$ 1.236.750	80,8%	96,8%
Objetivo 4 Red de Emprendimiento, Concurso Emprendo y Transformación digital Empresas Municipales	\$ 9.842.857	\$ 23.200.000	\$ 0	\$ 3.240.000	\$ 1.784.000	\$ 4.320.000	\$ 6.116.000	\$ 15.640.000	\$ 32.857	\$ 0	99,7%	100,0%
Objetivo 5 Campaña Pasión Café	\$ 9.037.143	\$ 11.800.000	\$ 1.083.350	\$ 4.963.000	\$ 2.600.000	\$ 6.900.000	\$ 1.373.793	\$ 318.650	\$ 0	\$ 0	100,0%	100,0%
Objetivo 6 Desarrollo Productivo	\$ 8.571.429	\$ 20.000.000	\$ 958.390	\$ 0	\$ 6.820.490	\$ 11.885.000	\$ 704.930	\$ 8.054.150	\$ 0	\$ 0	100,0%	100,0%
Objetivo 8 Desarrollo productivo	\$ 19.280.714	\$ 45.000.000	\$ 0	\$ 0	\$ 17.460.714	\$ 45.000.000	\$ 1.845.000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	100,0%	100,0%
Objetivo 7 Asesoría	\$ 6.426.971	\$ 15.000.000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 4.416.971	\$ 6.000.000	\$ 0	\$ 0	100,0%	100,0%
TOTAL	\$ 92.142.857	\$ 219.000.000	\$ 6.620.240	\$ 31.621.911	\$ 39.774.141	\$ 88.083.939	\$ 65.762.143	\$ 84.887.450	\$ 1.836.233	\$ 1.266.750	99,91%	99,48%

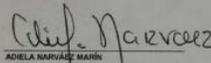

ADIELA NARVÁEZ MARÍN
 T.P. No. 14138 - T
 FIRMA DE CONTADOR

Imagen 3 - Informe financiero (CV-143-20-2)- firmado por la contadora de la Cámara, Adiela Narváez Marín.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL CONVENIO CCMP - GOBERNACIÓN DE CALDAS NO. 12062020-0632

OBJETO DEL CONVENIO: AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS, LOGÍSTICOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO EMPRESARIAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

FECHA DE INICIO DEL CONVENIO: 13/06/2020
FECHA INFORME FINANCIERO: 15/12/2020

NOMBRE DEL RECURSO	FUENTE DE FINANCIACIÓN		EJECUCIÓN 12 DE JUNIO AL 15 DE AGOSTO DE 2020 - CCMP	EJECUCIÓN 12 DE JUNIO AL 15 DE AGOSTO DE 2020 - GOBERNACIÓN	EJECUCIÓN 18 DE SEPTIEMBRE AL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2020 - CCMP	EJECUCIÓN 18 DE SEPTIEMBRE AL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2020 - GOBERNACIÓN	EJECUCIÓN 3 DE SEPTIEMBRE AL 25 DE NOVIEMBRE DE 2020 - CCMP	EJECUCIÓN 3 DE SEPTIEMBRE AL 25 DE NOVIEMBRE DE 2020 - GOBERNACIÓN	EJECUCIÓN 26 DE NOVIEMBRE AL 15 DE DICIEMBRE DE 2020 - CCMP	EJECUCIÓN 26 DE NOVIEMBRE AL 15 DE DICIEMBRE DE 2020 - GOBERNACIÓN	SALDO CCMP	SALDO GOBERNACIÓN	% DE EJECUCIÓN CCMP	% DE EJECUCIÓN GOBERNACIÓN
	CCMP	Gobernación de Caldas												
Objetivo 1 Comisión Regional de Competitividad e Inversión	\$ 26.400.000	\$ 61.800.000	\$ 1.620.000	\$ 14.300.000	\$ 3.279.722	\$ 13.840.000	\$ 4.375.000	\$ 23.425.000	\$ 12.950.297	\$ 10.075.000	\$ 4.175.981	\$ 180.000	84,76%	99,74%
Objetivo 2 Análisis Sectorial (Mesa de Industrias)	\$ 9.000.000	\$ 21.000.000	\$ 0	\$ 2.721.000	\$ 1.004.700	\$ 5.442.000	\$ 323.800	\$ 11.476.500	\$ 5.900.000	\$ 1.360.000	\$ 1.371.000	\$ 0	84,76%	100,00%
Objetivo 3 Transformación Digital	\$ 7.200.000	\$ 10.829.000	\$ 0	\$ 1.400.000	\$ 103.917	\$ 2.800.000	\$ 1.234.180	\$ 6.800.000	\$ 5.485.130	\$ 6.898.000	\$ 402.272	\$ 221.000	94,60%	99,82%
Objetivo 4 Otro en línea	\$ 0.000.000	\$ 20.000.000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 1.070.000	\$ 0	\$ 5.430.000	\$ 30.000.000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	100,00%	100,00%
TOTAL	\$ 41.600.000	\$ 119.629.000	\$ 1.620.000	\$ 16.421.000	\$ 5.337.539	\$ 21.882.000	\$ 6.462.880	\$ 46.981.500	\$ 29.345.427	\$ 28.333.000	\$ 5.949.754	\$ 281.000	99,60%	99,67%


ADIELA NARVÁEZ MARÍN
 T.P. No. 14138 - T
 CONTADOR

Irregularidad observada en el convenio CV-143-2020 suscrito el 20/06/2020, con la Gobernación de Caldas:

“El acta de liquidación del 29/01/2021 a pesar de indicar el valor total del convenio a liquidar \$171.185.000; solo se enfatiza en la liquidación del aporte de la Gobernación de Caldas \$119.529.500, nada se dice del aporte de la Cámara de comercio...”, aclaramos que el acta de liquidación es elaborada en el formato dispuesto por la Gobernación y en la misma se indica el valor total y se relacionan los pagos desembolsados a la Cámara, como la entidad administradora de los recursos; y en el informe financiero (final) se deja constancia del porcentaje de ejecución de ambas entidades. (ver imagen 1 y 2).

Imagen 1 - Tomado del formato acta de liquidación de Gobernación.

RESUMEN DEL CONTRATO		
VALOR DEL CONTRATO		99.529.500,00
ADICION.		20.000.000,00
VR. PAGO ACTA	37.582.000,00	
VR. PAGO ACTA	43.222.500,00	
VR. PAGO ACTA	38.333.500,00	
VR. PAGO ACTA	0,00	
SALDO DEL CONTRATO	391.500,00	
Sumas Iguales:	119.138.000,00	119.529.500,00

Imagen 2 -Tomada de informe financiero

SALDO CCMP	SALDO GOBERNACIÓN	% DE EJECUCIÓN CCMP	% DE EJECUCIÓN GOBERNACIÓN
\$ 4.175.981	\$ 180.000	84,18%	99,74%
\$ 1.371.500	\$ 0	84,76%	100,00%
\$ 402.273	\$ 231.500	94,46%	98,83%
\$ 0	\$ 0	100,00%	100,00%
\$ 5.949.754	\$ 391.500	88,48%	99,67%

Irregularidades observadas en el convenio CV-127-2020, suscrito con la Universidad Autónoma de Manizales y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF quien fue la ejecutora y administradora de los recursos:

(...) no se logra evidenciar el seguimiento control y monitoreo a los recursos públicos aportados por la Cámara de Comercio (sin informe financiero y el informe técnico no soporta la ejecución)

No se liquida el convenio.

Se recuerda que, al designarse un interventor para los convenios, quien tiene unas funciones que previamente han sido definidas por la Cámara, se está delegando la responsabilidad de realizar el seguimiento y control a la ejecución de los mismos, se está depositando la confianza en que con la gestión administrativa y contractual que realiza al asumir dicho rol, este interventor está representando en debida forma los intereses de la Entidad. Como muestra de ello, es el interventor la persona facultada para dar el visto bueno a las cuentas de cobro y desembolsos de los recursos que son aportados por la Cámara y emitir un concepto de cumplimiento del objeto convenido, que solo se puede dar, siempre y cuando quede demostrado a satisfacción.

Igualmente, y como reposa en el expediente, se encuentra un informe final, que da cuenta de las actividades realizadas y es elaborado a solicitud de la Cámara y revisado por el interventor. En este convenio como el objeto es realizar la Gran Encuesta Pyme, este es el documento principal que se presenta como entregable y reposa en expediente (58 folios).

Asimismo, y siendo importante mencionar, en este convenio CV-127-20-2, se hace un control y seguimiento permanente, puesto que los funcionarios e interventor junto con la presidenta ejecutiva conforman el Comité técnico regional, instancia en la cual se socializa la Gran encuesta Pyme (GEP). Además, que los desembolsos del aporte entregado por Cámara, se hacen previa demostración de avance de ejecución. (ver imagen)

Comité Técnico Regional

Cámara de Comercio de
Manizales por Caldas

Universidad Autónoma
de Manizales

Lina María Ramírez
Mateo Rivera
Jorge Alberto García

Carlos Jaramillo
Daniel Osorio

En consideración a lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a lo tratado en la mesa de trabajo del día de hoy (25/10/2021), en la que asistieron funcionarios de la Contraloría Departamental, Confecámaras y del equipo de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, liderado por su Presidenta ejecutiva, les solicitamos comedidamente reconsiderar y excluir la mencionada observación clasificada con presunta incidencia disciplinaria, en la medida que no representa un incumplimiento a los deberes y principios de la *gestión* administrativa y fiscal.

OBSERVACIÓN No 6: ESTUDIOS DE MERCADO PARA LA SELECCIÓN DE PROVEEDORES (A, D)

1. La entidad tiene definido en el procedimiento P-10104 los documentos que formarán parte del expediente del contrato o convenio, así:

Fichas de evaluación del Comité de Convenios, Contratos y Compras, cuando aplica.

Lista de chequeo cuándo aplica.

Formato de solicitud.

Cuadro comparativo cuándo aplica.

Cotizaciones, propuestas u hojas de vida.

Soporte de pago a seguridad social, cuando aplica.

Contrato, convenio, orden de compra o de servicio debidamente firmado por las partes

Pólizas de seguro, cuando aplica.

Formato verificación de referencias, cuándo el proveedor está prestando servicios por primera vez en la entidad o cuando no ha prestado servicios en un término inferior a 2 años.

Aprobación de garantías, publicación en gacetas, certificado de disponibilidad

presupuestal (cuando se requieran conforme a las políticas del Manual Administrativo para Contratación)

Copia del pago de impuestos. (Cuando se requieran conforme a las políticas del Manual Administrativo para Contratación)

Acta de Inicio o acta de legalización, cuando aplique.

Informes de avance y/ o informe final presentado por el contratista (si el contrato lo establece).

Certificado de cumplimiento cuando es contrato.

Informe final de interventoría cuando es convenio.

Acta de liquidación, cuando aplique o aplique

Asimismo, se tiene establecido que en los contratos prorrogados se deben archivar los documentos soporte: solicitud de prórroga, cotización y justificación, Otrosí debidamente firmado por las partes, pago de impuestos y ampliación de pólizas, si es necesario.

Como se puede observar, no se tiene establecido incorporar en el expediente contractual los informes parciales y/o finales de ejecución de convenios, ni los informes financieros, los cuales reposan en las áreas responsables de la ejecución del proyecto, quienes actúan como testigos documentales, en el marco del **Acuerdo 027 de 2006** que define un testigo documental como el “**Elemento que indica la ubicación de un documento cuando se retira de su lugar, en caso de salida para préstamo, consulta, conservación, reproducción o reubicación y que puede contener notas de referencias cruzadas**”.

Tampoco se tiene establecido incorporar evidencias de los pagos efectuados con recursos públicos que la cámara aporta como contrapartida de los convenios, los cuales reposan en el área Contable de la Entidad, y sería ineficiente duplicar esta información con el fin de llevarla al expediente contractual. Lo anterior, teniendo en cuenta que **en el marco del proceso de gestión documental** que adelanta la entidad, se cuenta con unas tablas de retención documental que buscan evitar la duplicidad de información y definir qué información se conserva y quién es el responsable de su custodia. Así las cosas, la Cámara de Comercio ha decidido que la información referente a pagos permanezca y sea custodiada en el área Contable.

No obstante, esa información existe y se encuentra disponible; prueba de ello, es que en el momento en el que el equipo auditor solicitó complementar la información referente a los informes parciales y/o finales, informes financieros y evidencia de pagos efectuados con recursos públicos como aporte de contrapartida de los convenios y contratos CV-147-2020, CV-255-2020, CV-336-2020, CV-056-2019, CV-077-2019, CV-143-2020, CV-127-2020, CV-065-2020, CV-352-2020 y CT- 099-2020, la misma fue suministrada al equipo auditor.

Asimismo, con respecto a los CT-344-2020, CT-323-2020 y CT-065-2020, se clarificó al equipo auditor que la información inicial suministrada estaba completa y que no aplicaba complementar la con informes de avance o finales, ya que se trataba

de contratos de suministro (CT-344-2020 Impresión de libros fiscales y CT- 323-2020 Compra de tapabocas) y tercerización de servicios de aseo (CT-065-2020 con Casera S.A.S).

La Cámara de Comercio de Manizales por Caldas ha dado cumplimiento a las normas en materia archivística reglamentada, entre otras, en la Ley 594 de 2000, Ley 1712 de 2014 y su Decreto reglamentario No. 103 de 2015 y Decreto 1080 de 2015, así como con las condiciones para la implementación de manera obligatoria y las directrices en materia de gestión documental y organización de archivos contenidas en la Resolución 8934 de 2014 y en la Circular 02 de 2016 expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Así mismo, con ocasión de la expedición del Acuerdo 005 de 2018 "Por el cual se reglamenta la gestión documental en las Cámaras de Comercio en desarrollo de sus funciones públicas", y se deroga el Acuerdo 016 de 2002, por parte del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación, la Cámara se encuentra trabajando en la implementación de esta disposición.

Desde el año 2014, la Cámara de Comercio participa en la construcción de un programa de gestión documental con la Red Cameral, mediante el cual de manera homogénea se han diseñado instrumentos archivísticos para la implementación de la Política de Gestión Documental.

Es así como además de aplicar la citada normatividad a los archivos de registros públicos, hemos emprendido acciones con los archivos administrativos, entre los cuales se encuentran los expedientes de convenios y contratos, en términos de llevar a cabo su conservación (archivos físicos) y su preservación (archivo virtual).

En este sentido se han iniciado procesos de organización técnica y digitalización, así como actividades de seguimiento y control periódicas que nos permitan garantizar la unidad documental y la memoria histórica de la entidad.

Como resultado de la auditoría de control interno realizada en 2021 al proceso de contratación y compras, se suscribió un plan de manejo de riesgos, con el fin de emprender acciones que permitan mitigar el riesgo de "Inadecuada información documentada del proceso contractual", entre las cuales se encuentran la actualización del procedimiento para archivo de contratos, convenios, órdenes de compra y servicios (P-10104) y el almacenamiento de los expedientes de las órdenes de compra y servicio, con el fin de fortalecer el proceso de archivo de la gestión contractual.

En este sentido, nos encontramos de acuerdo con su observación.