

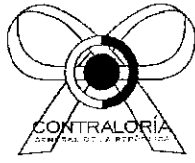
## INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL No. 2

### RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALIAS VIGENCIAS Y SISTEMA GENERAL DE REGALIAS 2011, 2012 Y 2013

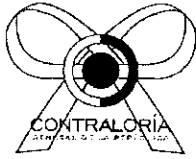
DEPARTAMENTO DEL GUAINIA

CDSME SGR No. \_\_\_\_\_

JULIO DE 2014

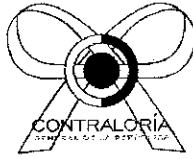


Contralor General de la República	SANDRA MORELLI RICO
Vice-contralor	LIGIA HELENA BORRERO RESTREPO
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía	LEONARDO ARBELAEZ LAMUS
Contralor Delegado Intersectorial - Ejecutivo de Auditoría	ALBERTO RUIZ POVEDA
Directora de Vigilancia Fiscal Delegada de Minas (e)	JUANITA DE LA HOZ GUERRA
Contralor Delegado Intersectorial - Supervisor ACES	BERNARDO POSADA VERA
Integrantes Equipo Auditor	JOSÉ FRANCISCO CABREJO S. (LÍDER) MANUEL JOSÉ LINARES P. CESAR RODIAN ACONCHA M.



## TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL .....	4
2. HECHOS RELEVANTES.....	5
3. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO .....	6
3.1 GESTIÓN LEGAL.....	6
3.2 GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTABLE Y FINANCIERA.....	6
3.3 GESTION CONTRACTUAL.....	8
3.4. HALLAZGOS .....	9
4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS. ....	19
5. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	19
ANEXOS.	



## INFORME - ACTUACION ESPECIAL N°2 DE 2014

### DEPARTAMENTO DEL GUAINIA

#### 1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

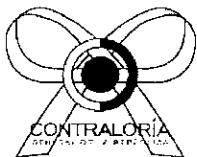
La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, resoluciones No.6680 y 6750 de 2012 practicó Actuación Especial No.02 a los recursos provenientes de Regalías de la gobernación del Guainía, vigencias 2011, 2012 y 2013, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades y/o procesos examinados.

La Actuación Especial incluyó la evaluación de las operaciones financieras, administrativas, económicas en desarrollo de la gestión de adquisición de bienes y servicios por parte de la gobernación de Guainía, conforme a las normas legales, estatutarias y procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración Departamental el contenido de la información suministrada por esa entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de este órgano de control consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre la actuación especial realizada.

#### OBJETIVO GENERAL

Evaluar la gestión y los resultados fiscales del ente territorial logrados en la administración de los recursos de regalías, en términos de los principios de eficiencia, eficacia, economía y el cumplimiento de los objetivos establecidos para el Fondo Nacional de Regalías - FNR y el Sistema General de Regalías - SGR, creados mediante las Leyes 141 de 1994 y 1530 de 2012.



## 2. HECHOS RELEVANTES

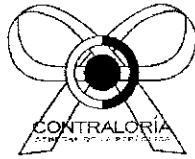
Las vigencias 2011, 2012 y 2013 auditadas cubren dos programas de gobierno. A 31 de diciembre del 2011, se termina la administración del periodo de gobierno 2008- 2011y a partir del 1º de enero de 2012, se inicia un nuevo periodo de Gobierno para las vigencias 2012-2015 con el plan de desarrollo "Un Nuevo Futuro".

De igual forma, la manera de distribución de los recursos para los entes territoriales por concepto de las regalías, se modifica a partir del Acto Legislativo 05 de 2011, *"Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías , se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones"*. Con base en el referido Acto Legislativo, el Gobierno Nacional procede a hacer operativo el Sistema General de Regalías "SGR" a partir del 1º de enero de 2012, para lo cual expidió el Decreto Ley transitorio 4923-2011, el cual determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

La Gobernación de Guainía para el año 2011 tuvo asignaciones por valor de \$2.745,73 millones, provenientes del acuerdo 038 de 2011 Escalonamiento de hidrocarburos, los cuales fueron incorporados al presupuesto en la vigencia 2012. En el año 2012 con la implementación del Sistema General de Regalías –SGR, le asignaron recursos por valor de \$41.148,6 millones, mediante resolución 005 de 2012 Escalonamiento de hidrocarburos por valor de \$30.820,2 millones y recursos aprobados por la OCADS región llano por valor de \$10.328,4 millones.

Para la vigencia 2013 le asignaron recursos por valor de \$21.548,8 millones provenientes de recursos de regalías Escalonamiento de hidrocarburos a través de la Resolución 012 de 2013 por valor de \$10.070,4 millones y recursos aprobados por OCASD de \$11.478.4 millones.

Lo anterior significa que el Departamento de Guainía fue beneficiado con la aprobación del Acto Legislativo 005 de 2011.



### 3. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

#### 3.1 GESTIÓN LEGAL

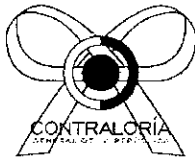
El equipo de auditoría de la CGR responsable de la ACES adelantada al Departamento del Guainía conceptúa que en cuanto al cumplimiento de las normas aplicables en materia contractual, presupuestal y contable en desarrollo de la fase preliminar, de ejecución y de liquidación en la contratación, la gestión es DESFAVORABLE. Para emitir este concepto se verificó para los contratos aprobados en la muestra de auditoría, que estuvieran inmersos en el Plan de Desarrollo Departamental, su coherencia con el plan de desarrollo nacional, la inscripción en el banco de proyectos y la aplicación de los lineamientos de la metodología MGA expedida por el Departamento Nacional de Planeación, encontrándose que se cumplieron los citados requisitos, siendo aprobados los contratos auditados por el DNP. Además, para los recursos del sistema general de regalías, se verificó la Gestión Legal adelantada por la administración Departamental.

#### 3.2 GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTABLE Y FINANCIERA

En materia presupuestal, contable y financiera, la gestión adelantada por la administración departamental de Guainía, es DESFAVORABLE, teniendo como referente el escenario presupuestal auditado correspondiente a las vigencias 2011, 2012 y 2013, según el cual el ente territorial no dio cumplimiento a los procedimientos presupuestales de acuerdo con los artículos 56, 57, 58, 59 y 60 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario parcialmente de la Ley 1530 de 2012.

Del total de los recursos asignados al Departamento durante las vigencias 2011, 2012 y 2013, los cuales ascendieron a \$65.433,9 millones, el ente territorial incorporó recursos al presupuesto por valor de \$54.419,1 millones, equivalente al 83,2%, y comprometió recursos durante las vigencias en mención por valor de \$30.063,1 millones, que equivalen al 55,2% de lo incorporado. Adicionalmente el municipio realizó pagos por un total de \$16.888,8 millones que representan el 56,2% de los recursos comprometidos.

En la ejecución presupuestal se evidencia que al cierre de la vigencia 2013 el departamento de Guainía tiene recursos sin comprometer por valor de \$35.370., millones, con lo cual se obtiene un indicador de recursos comprometidos durante las vigencia auditadas de 46,0%.



**Tabla No. 1**  
**Escenario Presupuestal del Ente Territorial**

ENTE TERRITORIAL GOBERNACION GUAINIA			
ESCENARIO PRESUPUESTAL DEL ENTE TERRITORIAL (Recursos de Regalías)			
VIGENCIA PRESUPUESTAL	RECURSOS ASIGNADOS (Miles de pesos)	RECURSOS INCORPORADOS (Miles de pesos)	RECURSOS EJECUTADOS (Miles de pesos)
2011	2.718.2	0	0
2012	41.148.5	22.353.0	700.0
2013	21.567.0	54.419.1	29.363.1
<b>TOTAL</b>	<b>65.433.9</b>	<b>54.419.1</b>	<b>30.063.1</b>

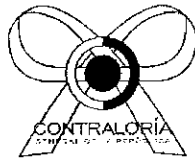
OBSERVACIONES: Vigencia 2011 no hay incorporación de recursos para esa vigencia(FNR); para la vigencia 2012 incluye recursos de Escalonamiento Acuerdo No 038 de 2011 FNR, Resolución 005 de 2012 escalonamiento FNR, Acuerdo 001 de 2012; vigencia 2013 incluye Acuerdo 005 de 2013 y (RB no ejecutados vigencia 2012) funcionamiento OCADS - fortalecimiento SMSCE (región llano)

Fuente. Ejecuciones Presupuestales y decretos incorporación recursos vigencias 2011-2012 y 2013 Gobernación Guainía.

Los recaudos se verificaron y se constató que los mismos se soportan según cuenta bancaria de ahorros de Bancolombia N° 84183444157 y en el libro de bancos. La cuenta financiera anotada generó rendimientos financieros por valor de \$0,85 millones, según certificación del tesorero departamental, los cuales fueron verificados y a la fecha de esta auditoría no se evidencia la incorporación de los mismos al presupuesto de la vigencia 2013.

Las cuentas bancarias de ahorros del Banco Agrario Nos. 47703300436-3, 47703300435-5, 47703300434-7 y 47703300433-9 y la cuenta Bancolombia Ahorro No 84197975261, han generado rendimientos financieros por valor de \$58,3 millones, según certificación expedida por la tesorería general de la gobernación de Guainía, y de acuerdo con verificación realizada en extractos bancarios y conciliación bancaria, con corte a diciembre de 2013, estos rendimientos financieros tampoco se han incorporado en el presupuesto a la fecha de esta auditoría.

En el análisis de las cuentas bancarias mediante las cuales el Ente Territorial realizó pagos a Contratistas, se verificó que dichos pagos fueron efectuados y adicionalmente se hicieron los correspondientes descuentos de ley; para este procedimiento se tomó una muestra de los comprobantes de egreso de



los contratos que se revisaron durante la Actuación Especial a la Gobernación de Guainía.

### 3.3 GESTION CONTRACTUAL

Como resultado de la Actuación Especial, la gestión contractual, en los procesos de planeación, contratación y ejecución es deficiente, puesto que no todos los proyectos han cumplido en debida forma con el objeto contractual en favor de la comunidad del departamento de Guainía, en términos de calidad, oportunidad e impacto, habiéndose evidenciado por parte de grupo auditor falta de planeación y seguimiento en la ejecución de los proyectos mismos.

En cuanto al proceso de planeación se evidenciaron deficiencias en la formulación de los planes, programas y proyectos; como hechos relevantes se evidenció el incumplimiento en los contratos que se exponen a continuación:

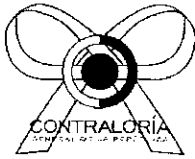
Contratos 327 del 30 de noviembre de 2012 y 264 de 2013: Uso y destinación indebida de recursos públicos. Se financiaron servicios, incluidos en el P.O.S. y financiados con recursos del SSSGS, con recursos de regalías, el departamento realizó actividades propias de las EPS fuera de las que le asigna la Ley.

Mediante dichos contratos el Departamento de Guainía pagó la prestación de servicios de consulta en oftalmología, exámenes especializados en oftalmología e intervenciones quirúrgicas, a personas pertenecientes al régimen subsidiado y al régimen contributivo y no a la población pobre no asegurada, única competencia autorizada al Departamento en materia de salud, denotando con ello deficiencias de control y de claridad en la contratación y ejecución de los objetos contractuales.

### MUESTRA DE AUDITORÍA

En desarrollo de la Actuación Especial realizada al Departamento del Guainía sobre los recursos de Regalías, Fondo Nacional de Regalías - FNR vigencia 2011 y al Sistema General de Regalías – SGR para las vigencias 2012 y 2013, se constató que durante estas vigencias se suscribieron 34 contratos con recursos de Regalías por un valor de \$34.645,5 millones, de los cuales 19 contratos por la suma de \$25.778,8 millones, equivalentes al 74,4% de la contratación total, no se incluyeron





dentro de la revisión de la auditoría puesto que están en ejecución sin que todavía haya un avance significativo, siendo 6 de ellos suscritos después de mayo de 2013 y su avance en promedio está en el 40%, y 13 suscritos después de septiembre de 2013 y su porcentaje de avance entre 0% y 40% máximo.

En consideración de lo anterior, queda un universo auditable de 15 contratos por valor de \$8.866,6 millones, equivalente al 24,6% de la contratación, el cual se define como muestra a auditar (100%), como se describe a continuación:

**Tabla No. 2**  
**Muestra de Auditoría**

Cifras en millones

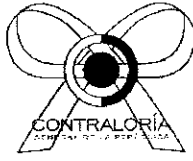
Vigencia	Cantidad total de contratos	Valor (Miles \$)	Contratos en ejecución	Valor (Miles \$)	Contratos auditables	Valor (Miles\$)
2011	0	\$ 0	0	\$ 0	0	\$ 0
2012	4	\$10.355.0	3	\$8.255.0	1	\$2.100
2013	30	\$24.290.4	16	\$17.523.8	14	\$6.766.6
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>\$34.645.4</b>	<b>19</b>	<b>\$25.778.8</b>	<b>15</b>	<b>\$8.866,6</b>

Fuente. Datos de Auditoría

### 3.4. HALLAZGOS

De los 15 contratos auditados, por valor de \$8.866,6 millones, equivalente al 24,6% de la contratación total en las tres vigencias, en tres (3) de ellos cuyo valor asciende a \$5.550,5 millones, es decir el 16% de la contratación y el 62,6% de la muestra de auditoría, hubo hallazgos que se describen a continuación.

En los restantes 12 contratos, por valor de \$3.316,1 millones, equivalente al 9,6% de la contratación y el 37,4% de la muestra de auditoría, no se presentaron hallazgos.



## **H1F1D1. Servicios de salud P.O.S. prestados irregularmente y sin competencia a población no beneficiaria.**

*Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1122 de 2007.*

**Ley 715 2001. Artículo 43. Competencias de los departamentos en salud.**

**43.2.1.** *Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.*

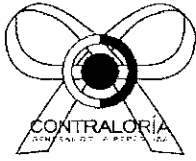
**Ley 1122 de 2007. Artículo 20.** *Las Entidades Territoriales contratarán con Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas la atención de la población pobre no asegurada y lo no cubierto por subsidios a la demanda, cuando la oferta de servicios no exista o sea insuficiente en el municipio o en su área de influencia, la entidad territorial, previa autorización del Ministerio de la Protección social o por quien delegue, podrá contratar con otras instituciones prestadoras de servicios de salud debidamente habilitadas.*

**Ley 100 DE 1993. Artículo 177. Definición.** *Las Entidades Promotoras de Salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes unidades de pago por capitación al fondo de solidaridad y garantía, de que trata el título III de la presente ley.*

**Ley 599 de 2000. Artículo 399. Peculado por aplicación oficial diferente.** *El servidor público que dé a los bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados, o comprometa sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierta o utilice en forma no prevista en éste, en perjuicio de la inversión social o de los salarios o prestaciones sociales de los servidores, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.*

*Ley 734 de 2002. Artículo 34. Deberes de los funcionarios públicos.*

Contrato No. 327 del 30 de noviembre de 2012 suscrito entre la Gobernación de Guainía y persona natural, matrícula mercantil N°05-103496-01 del 2003/05/19, cuyo objeto es: "Desarrollo de un programa de salud visual y su complejidad, especializado en factores de riesgo, para prevención de la ceguera en poblaciones vulnerables del Departamento del Guainía – Fase 1",



Valor total: \$1.050,0 millones. Plazo: 30 días, hasta el 31 de diciembre de 2012 o hasta agotar recursos. Estado actual: Liquidado.

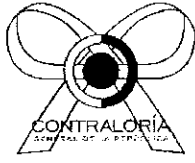
Contrato 264 del 25 de julio de 2013 suscrito entre la Gobernación de Guainía y persona natural, matrícula mercantil N°05-103496-01 del 2003/05/19, cuyo objeto es: –“Prestación de servicios de salud mediante el desarrollo de un proyecto de salud comunitaria implementando la segunda fase del programa de salud visual y su complejidad especializado en factores de riesgo para la prevención de la ceguera, en poblaciones vulnerables del departamento del Guainía – fase 2” . Valor total: \$1.500 millones. Plazo: 4 meses. Estado actual: liquidado.

Una vez adelantada la revisión documental a los contratos en referencia, por parte del equipo de auditoría de la CGR, se encontró que el servicio contratado se prestó a población del régimen subsidiado y contributivo, y no a población pobre no asegurada y no cubierto con subsidios a la demanda, contraviniendo de esa forma artículo 43 de la Ley 715 de 2001 donde solo se le autoriza la contratación de servicios de salud para la población pobre no asegurada, y lo estipulado por el Ministerio de Salud en sus oficios No. 027979 del 14 de febrero de 2012 y No. 201323100860881 del 3 de julio de 2013, respectivamente, mediante los cuales autorizó la prestación del servicio de consulta en oftalmología solamente a la población pobre no asegurada. Dichos oficios señalan:

- “1. Que se trata de servicios de salud para la atención de la población pobre no asegurada y la no cubierto con subsidios a la demanda para la vigencia 2012.*
- 2. Se parte de la premisa de que la contratación con la Red Privada se da por el hecho de no contar con la oferta respectiva en la Red Pública.”*

Es de anotar que la Ley 1122 de 2007 en su artículo 20 establece la posibilidad de que el ente territorial sea autorizado para contratar servicios de salud previa autorización del Ministerio de Salud y Protección Social para la atención de la población pobre no asegurada en lo no cubierto por subsidios a la demanda. Esa autorización fue dada al Departamento de Guainía mediante los oficios arriba anotados y se autorizó por el Ministerio de Salud para ser contratado con la únicamente la consulta especializada por oftalmología para población pobre no asegurada y no cubierto con subsidios a la demanda.

Mediante los contratos Nos. 327 y 264, ya descritos, el Departamento de Guainía pagó la prestación de servicios de consulta en oftalmología, exámenes especializados en oftalmología e intervenciones quirúrgicas, a



personas pertenecientes al régimen subsidiado y al régimen contributivo y no a la población pobre no asegurada, única competencia autorizada al Departamento en materia de salud.

De conformidad con el Acuerdo N°029 de 2011, el cual define, aclara y actualiza integralmente el (P.O.S), los servicios prestados mediante dichos contratos, se encuentran contemplados en el Plan Obligatorio de Salud y son garantizados tanto para el régimen subsidiado como para el contributivo y son competencia de las E. P. S por mandato expreso del artículo 177 de la Ley 100 de 1993, obedeciendo a que cuentan con recursos del sistema general de seguridad social para el efecto. Cabe aclarar que a pesar de que el medio de prestación de algunos procedimientos fue la telemedicina, los servicios médicos efectivamente prestados se encuentran en el P.O.S.

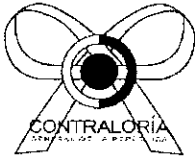
La presunta vulneración de las normas se debió a que se contrataron procedimientos médicos que se encuentran contemplados en el Plan Obligatorio de Salud y por lo tanto son competencia de las E.P.S. y su fuente de financiación son los recursos del sistema general de seguridad social en salud, derivándose un perjuicio para la población pobre no asegurada, puesto que no se aplicó al cumplimiento de los fines del Estado, y un detrimento del patrimonio público por ser servicios que para la población del régimen subsidiado y contributivo están contemplados en el POS y son de responsabilidad de las EPS.

El valor del detrimento en los contratos referidos, **asciende a \$2.474,5 millones** y se especifica de la siguiente forma:

En el Contrato No. 327 del 30 de noviembre de 2012, **asciende a la suma de \$1.018,5 millones**, que surgen de tomar el valor total del contrato que es de \$ 1.050,0 millones, (\$700,0 millones recursos regalías directas del valor inicial del contrato y \$350,0 millones fuente RCLD, valor adicionado al contrato), y descontar el valor del tamizaje visual del Contrato 327 de 2012 que es de \$31,5 millones.

En el Contrato 264 del 25 de julio de 2013, **asciende a la suma de \$1.456 millones**, que surgen de tomar el valor total del contrato \$1.500,0 millones y descontar el valor del tamizaje visual del Contrato 264 de 2013 por la suma de \$ 43,2 millones pesos,

El único servicio autorizado por el Ministerio de Salud para ser prestado directamente por el Departamento del Guainía era la consulta especializada por oftalmología a población pobre no asegurada, sin embargo se prestó a



población del régimen subsidiado para la que dichos servicios están incluidos en el POS y son responsabilidad de las EPS. .

El número de usuarios de la población de beneficiarios de los servicios contratados se determinó por parte del equipo auditor que es equivalente a cero (0) debido a que el Departamento manifiesta no tener ningún listado de población pobre no asegurada atendida mediante los contratos suscritos en mención.

Mediante comunicación del 12 de mayo de 2014, se comunica la observación a la Gobernación del Departamento de Guainía.

### Respuesta de la Entidad

*Con radicado No. 2014ER0071946 de fecha 221 de mayo de 2014, la Gobernación de Guainía presentó su respuesta argumentando que el contratista se encontraba habilitado como prestador del servicios de salud y que el igualmente el departamento tenía competencia legal para prestar dicho servicio de salud.*

### Análisis del Grupo Auditor

*- Frente a los argumentos para justificar la prestación directa de servicios a cargo de las E. P. S. y contemplados en el P. O. S. por parte de la Gobernación del Guainía, estos no son aceptables, puesto que el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, el Artículo 20 de la Ley 1122 de 2007 y el Artículo 177 de la Ley 100 de 1993, establecen que la prestación de servicios de salud contemplados en el Plan Obligatorio de Salud corresponde a las E. P. S. y la única competencia del Departamento conforme a la Ley es la prestación de servicios dirigidos únicamente a la población pobre no asegurada previa y taxativamente autorizados por el Ministerio de Salud.*

*- Frente al argumento del Departamento de Guainía según el cual su competencia para prestar servicios de salud proviene de los artículos 43 y 46 de la Ley 715 de 2001 desarrollada por el Decreto 3039 de 2007 por tratarse de servicios de salud en materia de promoción y prevención, habrá de prosperar parcialmente, teniendo en cuenta que el Decreto 3039 de 2007 establece la competencia de las entidades territoriales en cuanto a la prevención y promoción de salud, dentro de la cual no se encuentra la prestación de servicios de salud incluidos en el P.O.S. y financiados con recursos del SGSSS, pero si se encuentra el **seguimiento y evaluación** de las acciones de prevención específica y detección temprana del P.O.S. a cargo de las E.P.S., labor que la Gobernación del Guainía realizó a través del tamizaje visual remitiendo a los pacientes con patología oftalmológica cubierta por el P. O. S. a su respectiva E. P. S. para que se les desarrollara el tratamiento correspondiente, **lo que también debieron hacer con los pacientes a quienes realizaron exámenes y procedimientos no autorizados**, siendo remitidos a su E.P.S., ya que dichos exámenes y procedimientos se encuentran incluidos en el P. O. S. y por ende ya*



habían sido pagados por el SGSSS como unidad de pago por capitación U.P.C. en caja de las E.P.S.

El Decreto 3039 de 2007, en el cual se ampara la Gobernación del Guainía, establece en materia de prevención como competencia de las entidades territoriales acciones de seguimiento y evaluación pero en ningún momento de prestación directa del P.O.S.

No fue allegado por parte de la Gobernación del Guainía un registro de población pobre no asegurada atendida con consulta de optometría y oftalmología, únicos servicios que la Ley y el Ministerio de Salud le autorizaban al Departamento, razón por la cual no puede descontarse ninguna cifra por estos conceptos.

**Por lo anterior se confirma el Hallazgo con connotación fiscal por la cuantía de \$2.474,5 millones.**

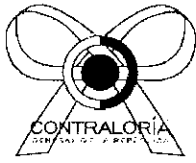
De otra parte, al existir una destinación oficial diferente de los recursos del Estado, situación que riñe con los artículos 399 de la ley 599 de 2000, y con el Artículo de 34 la ley 734 de 2002, el hallazgo tiene una presunta connotación penal y presunta connotación disciplinaria.

**H2FA1 Dineros a reintegrar al Departamento por recursos no ejecutados.**

**LEY 80 DE 1993. ARTÍCULO 27. DE LA ECUACIÓN CONTRACTUAL.** *En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.*

Contrato de prestación de servicios N° 166 del 20 de marzo de 2013. Objeto: "Contratación de un modelo educativo flexible y semi-presencial para jóvenes y adultos que pueda ser implementado en las instituciones educativas del departamento del Guainía" -. Valor total: \$2.700 millones. Plazo inicial: 4 meses

El contrato fue suscrito con base en Estudio de Conveniencia y Oportunidad de fecha 1 de marzo de 2013 denominado "Estudios previos para la contratación de un modelo educativo flexible y semipresencial para jóvenes y adultos que pueda ser implementado en las instituciones educativas oficiales del departamento de Guainía".



Las actividades iniciales del objeto contractual fueron: 1. Estrategia educativa, 2. Coordinación para la implementación del modelo educativo, 3. Asesoría en la focalización del modelo educativo, 4. Selección, contratación y remuneración de docentes, 5. Formación permanente de docentes, 6. Materiales educativos entregados a docentes, 7. Material educativo entregado a estudiantes, 8. Seguimiento, 9. Dotación de aulas interactivas

La Gobernación del Guainía celebró el mencionado contrato con la fundación para el desarrollo social TRANSFORMEMOS por cuantía de \$2.700,0 millones, basándose en una perspectiva de alumnos a matricular estimada en 5.500 estudiantes, según la Cláusula Sexta del contrato, en donde también se establece que no obstante la cifra establecida, el valor del contrato se determinará por el número de estudiantes matriculados:

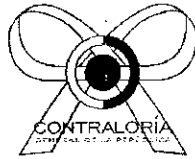
*Clausula Sexta.- Valor Del Contrato. El valor del presente contrato será hasta por la suma de \$2.700,0 millones incluidos los impuestos a los que haya lugar. No obstante lo anterior, el valor del contrato se determinará por el número de alumnos debidamente registrados en el SIMAT en los ciclos 1, 2, 3, 4, 5, 6.*

Posteriormente mediante oficio No. 1 se adicionaron \$300 millones, para un total del contrato de \$ 3.000 millones. Con la cuantía contratada se buscaba atender 3.600 estudiantes a un valor mayor por cada estudiante debido a la inclusión en el contrato de un sistema interactivo compuesto por: 1. Tablet con software multilingüe, 2. Cartillas en lengua indígena, 3. Capacitación adicional a los docentes

Finalmente el número de alumnos matriculados fue de 3.600 estudiantes, tal como literalmente está consagrado en la Cláusula 3. Numeral 1, del contrato de Adición N° 1, en donde se pactó: "1. Dotar a cada uno de los 3.600 estudiantes jóvenes y adultos de los ciclos uno al seis del software educativo del sistema interactivo Transformemos para su respectivo grado."

Así las cosas, la liquidación del contrato implicaba multiplicar el número de estudiantes matriculados, 3.600, según el ciclo en que se encuentren, por el valor pactado para cada ciclo.

De conformidad con la Cláusula Tercera del contrato, éste debió ajustarse reduciendo su valor, habida cuenta que el número de alumnos matriculados (3.600), fue inferior al proyectado inicialmente (5.500). Sin embargo la auditoría no evidenció ningún ajuste en el contrato en dicho sentido



No obstante lo anterior, aparecen comprobantes de egreso y pago a favor del contratista Transformemos efectuados por la Gobernación de Guainía, así: el 24 de abril de 2013 por \$810,0 millones, el 21 de agosto de 2013 por valor de \$810,0 millones, el 13 de noviembre de 2013 por valor de \$810,0 millones y por valor de \$300,0 millones correspondientes a la adición número 1 al contrato, para un total de \$2.730,0 millones pagados al contratista.

De otra parte, no obstante que en los registros de la Gobernación los estudiantes matriculados ascienden a 3.600 alumnos, en esos mismos registros consta que solo fueron efectivamente atendidos 3.185 de ellos, generándose una diferencia de 2.315 estudiantes con relación a los 5.500 que se proyectaron a la firma del contrato por \$ 2.700 millones. Ello según explica el ente auditado porque se presentaron deserciones de estudiantes que a última hora no tomaron el programa

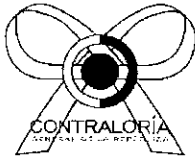
Lo anotado se prueba en los siguientes cuadros extractados de la información de la Gobernación de Guainía:

**Tabla No. 3**

Valor ciclos, estudiantes y costo total contrato N° 166 del 20 de marzo de 2013

N° CICLO	VALOR POR ESTUDIANTE CONTRATO INICIAL	VALOR ADICIONADO POR ESTUDIANTE POR INCLUSIÓN DE SISTEMA INTERACTIVO (TABLETS)	TOTAL COSTO POR ESTUDIANTE CONTRATO INICIAL MAS ADICIONALES	NUMERO DE ESTUDIANTES ATENDIDOS SEGÚN SIMAT	COSTO TOTAL POR CICLO
CICLO 1	\$ 400,000	\$ 333,500	\$ 733,500	1,006	\$ 737,901,000
CICLO 2	\$ 400,000	\$ 333,500	\$ 733,500	816	\$ 598,536,000
CICLO 3	\$ 600,000	\$ 373,500	\$ 973,500	720	\$ 700,920,000
CICLO 4	\$ 600,000	\$ 373,500	\$ 973,500	345	\$ 335,857,500
CICLO 5	\$ 400,000	\$ 373,500	\$ 773,500	241	\$ 186,413,500
CICLO 6	\$ 400,000	\$ 373,500	\$ 773,500	57	\$ 44,089,500
<b>TOTAL</b>				<b>3,185</b>	<b>\$ 2,603,717,500</b>





Las tabletas y los libros fueron entregados a los estudiantes en calidad de préstamo, y una vez sea cumplido y aprobado el respectivo ciclo pasaran a ser propiedad del estudiante. Se encuentra como evidencia de dicha entrega las actas de entrega a los beneficiarios con las firmas respectivas de los mismos.

De lo expuesto se concluye que el contratista deberá reintegrar a la Gobernación de Guainía la suma de \$126,3 millones, resultantes de la diferencia entre lo pagado (\$2.730 millones) y lo ejecutado (\$2.603,7 millones). También quedará a favor de la gobernación el saldo desembolsado que asciende a \$ 270 millones, resultante del valor total del contrato (3.000 millones) menos la cantidad girada al contratista (2.730 millones).

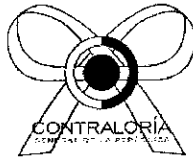
Dado que el contrato está en proceso de liquidación, la CGR emitirá una Función de Advertencia al ente auditado para que obtenga los recursos que debe reintegrar el contratista y evite girar los recursos que aún tiene a favor el contrato.

### H3D2FA2. Embargo recursos de regalías

**Artículo 70 de la ley 1530 de 2012.** *"Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la responsabilidad fiscal."*

Se identificó en la cuenta bancaria No 84183444157 de Bancolombia, regalías directas Gobernación de Guainía, mediante el proceso de verificación realizada por el grupo auditor a los extractos y conciliación bancaria, que se aplicó medida de embargo a favor del Instituto de Seguros Sociales por valor de \$55,0 millones, proveniente de proceso administrativo de cobro coactivo No. 9021 del 27 de junio de 2012, afectación realizada en el mes de septiembre de 2012.

Los hechos que dieron lugar a la acción judicial se generaron a partir de una visita realizada a la Gobernación del Guainía por parte de funcionarios del Instituto de Seguros Sociales en el primer semestre de 2012, donde se encontraron **deficiencias y errores en la liquidación de pagos de seguridad social y parafiscales**; eso ocasionó que el ISS iniciara el proceso de cobro coactivo No. 9021, ya citado, que concluyó en la orden de



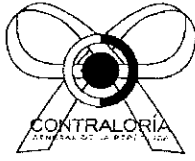
embargo, que según el auto respectivo fue “de conformidad con los artículos 513 y 681 del código de procedimiento civil”

En el proceso de cobro coactivo y según según oficio SHDT -263 de septiembre de 2012, dirigido al gerente de Bancolombia sucursal Villavicencio, con referencia recursos cuenta embargada de regalías, se ordenó el embargo de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes, de ahorros, CDTs, o cualquier otro título bancario o financiero, con excepción de las cuentas y/o recursos que provengan de la mesada pensional, teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en el artículo 134 de la ley 100 de 1993. Valor a embargar \$55,0 millones.

En dicha comunicación dirigida a Bancolombia se afirma que: *“Los créditos parafiscales de seguridad social pertenecen a la primera clase de que trata el artículo 2495 del código civil y teniendo el mismo privilegio que los créditos por concepto de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, y respecto de dichos créditos no es aplicable la inembargabilidad. De otra parte le recuerdo que la responsabilidad por el embargo es del despacho, no siendo posible rehusar el efectivo e inmediato cumplimiento de la orden de embargo por la entidad financiera.....”*

No obstante lo anterior, los recursos se encuentran aún en Bancolombia, bajo la restricción de congelados, dado que la Gobernación de Guainía interpuso ante Bancolombia y el ISS las reclamaciones pertinentes por ser recursos del Sistema General de Regalías que son inembargables de acuerdo con el artículo 70 de la ley 1539 de 2012. La Gobernación está adelantando los trámites contra la resolución de embargo, y por ello ha presentado comunicaciones ante diferentes instancias gubernamentales, entre ellas el ISS y ante Bancolombia (SHDT 063 de febrero 13 del 2013), ante el Ministerio de Hacienda (SHDT 048 de febrero 13 del 2013). Igualmente oficio SHDT 207 de junio 26 de 2013 Área Jurídica gobernación, solicitud trámite desembargo recursos regalías, oficio Bancolombia No 117111 de 30 de julio de 2013 dirigido a la directora jurídica del ISS, (hoy Colpensiones), referencia congelación recursos regalías, oficio interno SHDT 279 de agosto 21 de 2013 dirigido a la oficina jurídica de la gobernación, solicitud información trámite proceso de desembargo recursos regalías.

La situación encontrada se debe a las deficiencias y errores en la liquidación de pagos de la seguridad social y a la falta de controles en los procesos administrativos y jurídicos en perjuicio de la disponibilidad de los recursos para atender programas sociales en beneficio de la comunidad.



Por las razones anotadas se configura un hallazgo con presunto alcance disciplinario ante el incumplimiento de los Deberes de los funcionarios públicos. En estas condiciones la Contraloría General de la República, advierte el riesgo en que se encuentran los recursos involucrados ya que la administración debe adelantar los trámites y gestiones pertinentes con miras a que sean descongelados los recursos que han sido inmovilizados, para destinarlos al cumplimiento de los programas previstos en bien de la comunidad, Por lo tanto la CGR emitirá una Función de Advertencia al Departamento de Guainía.

#### 4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS.

La Contraloría General de la República en desarrollo de la Actuación Especial de fiscalización determinó tres (3) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene incidencia fiscal por valor de \$2.474,5 millones. y dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria y serán trasladados a la instancia competente. Igualmente se proferirán dos (2) Funciones de Advertencia. Este órgano de control en posteriores actuaciones de control, continuara evaluando la contratación y las gestiones fiscales de las vigencias auditadas.

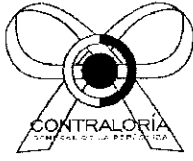
#### 4. PLAN DE MEJORAMIENTO

Con relación a los hallazgos detectados, la entidad debe formular o ajustar su plan de mejoramiento consolidado, según el caso, y presentarlo a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes "SIRECI", con base en los resultados del presente informe para lo cual cuenta con un término de 15 días siguientes al recibo de este informe, con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes, de acuerdo con la resolución Orgánica No. 7530 del 29 de noviembre de 2013 expedida por la Contraloría General de la República.

Para efectos de habilitar el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes "SIRECI" es necesario que se remita el oficio de radicación a los correos:

Jairo.oyaga@contraloria.gov.co; Soporte\_SIRECI@contraloriagen.gov.co.

Sobre dicho plan la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que durante la siguiente actuación de vigilancia y

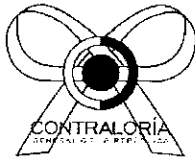


control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Este órgano de control en posteriores actuaciones continuará evaluando la contratación y las gestiones fiscales de las vigencias auditadas.

**LEONARDO ARBELAEZ LAMUS**  
Contralor Delegado de Minas y Energía

Bernardo Posada Vera Contralor Delegado Intersectorial – Supervisor encargado  
Alberto Ruiz Poveda – Contralor Delegado Intersectorial – Ejecutivo de Auditoría



ANEXO NO. 1.

MATRIZ DE HALLAZGOS- BENEFICIOS Y FUNCIONES DE ADVERTENCIA.

Ítem	NUMERO Y DESCRIPCIÓN	Disciplinario	Penal	FA.	Fiscal	Cuantía (Pesos)
1	H1F1D1. Servicios de salud P.O.S. prestados irregularmente y sin competencia a población no beneficiaria. El Departamento de Guainía pagó la prestación de servicios de consulta en oftalmología, exámenes especializados en oftalmología e intervenciones quirúrgicas, a personas pertenecientes al régimen subsidiado y al régimen contributivo y no a la población pobre no asegurada, única competencia autorizada al Departamento en materia de salud.	X		X	X	2.474,5
2	H2D2. el contratista deberá reintegrar a la Gobernación de Guainía la suma de \$126,3 millones, resultantes de la diferencia entre lo pagado (\$2.730 millones) y lo ejecutado (\$2.603,7 millones). También quedará a favor de la gobernación el saldo desembolsado que asciende a \$ 270 millones, resultante del valor total del contrato (3.000 millones) menos la cantidad girada al contratista (2.730 millones).  Dado que el contrato está en proceso de liquidación, la CGR emitirá una Función de Advertencia al ente auditado para que obtenga los recursos que debe reintegrar el contratista y evite girar los recursos que aún tiene a favor el contrato			X		
3	H3D3. Congelamiento de recursos de regalías por proceso de cobro coactivo. Los hechos que dieron lugar a la acción judicial se generaron a partir de una visita realizada a la Gobernación del Guainía por parte de funcionarios del Instituto de Seguros Sociales en el primer semestre de 2012, donde se encontraron deficiencias y errores en la liquidación de pagos de seguridad social y parafiscales	X				
						2.474,5

