

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO ADMINISTRADORA DE RIESGOS  
LABORALES SEGUROS DE VIDA COLPATRIA- VIGENCIA 2020.**

**CGR- CDST No. 25  
Noviembre de 2021**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO ADMINISTRADORA DE RIESGOS  
LABORALES SEGUROS DE VIDA COLPATRIA- VIGENCIA 2020**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralora Delegada para el Sector Trabajo Jehan Alí Cabrales

Director de Vigilancia Fiscal para el Sector Trabajo Héctor Jairo Osorio Madiedo

Supervisora

Marleny Burbano Cleves

Líder de auditoría

Oneida Rosa Díaz Viloria

Audidores:

Gabriel Jesús Ruiz Tarazona  
Jaime Andrés Díaz Ceballos  
Jesica Paola Ortiz Hurtado  
Luis Alejandro Bareño  
Luisa Fernanda Vega Salamanca  
Yaneth Moreno García

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO</b> .....	4
<b>2. CARTA DE CONCLUSIONES</b> .....	7
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	8
2.2 FUENTES DE CRITERIO.....	8
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	12
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO .....	15
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....	15
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	15
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	17
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO .....	17
<b>3. OBJETIVOS Y CRITERIOS</b> .....	19
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	19
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	19
<b>4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b> .....	23
4.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 .....	23
4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 .....	45
4.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 .....	67
4.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 .....	70
4.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5 .....	78
4.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6 .....	78
4.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7 .....	78
4.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8 .....	80
4.9. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 9 .....	81
<b>5. ANEXOS</b> .....	87

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

### Contexto de la ARL

AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S. A. (La Compañía) es una entidad privada cuyo objeto social consiste en la realización de operaciones de seguros sobre la vida y las que tengan carácter complementario de éstas. Así mismo, puede efectuar operaciones de reaseguros en los términos que establezca la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) en desarrollo de su objeto social. La Compañía puede, además de todo aquello para lo cual esté legalmente facultada, celebrar y ejecutar cualquier otra clase de contratos civiles o mercantiles que guarden relación con su objeto social.

AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. fue constituida mediante escritura pública No. 121 de enero 30 de 1959 otorgada en la notaría novena de Bogotá D.C. y tiene un término de duración para la realización de negocios propios de su objeto social hasta el 31 de diciembre del año 3000. La última reforma de los estatutos de la sociedad se protocolizó mediante escritura pública No. 4604 del 13 de noviembre de 2015, en la cual se incrementó el capital autorizado de la sociedad quedando en \$23.802.000.378 dividido en 16.060.729 acciones nominativas ordinarias de valor de \$1.482 cada una.

ARL AXA COLPATRIA se fundó en 1995, apenas dos años después de la promulgación de la Ley 100 de 1993, que facultó a las compañías de seguros de vida para la administración de seguros en riesgos profesionales.

La Compañía tiene su domicilio principal en Bogotá D.C. y cuenta con veintisiete (27) sucursales a nivel nacional, en las ciudades de: Armenia (1), Barrancabermeja (1), Barranquilla (2), Bogotá (3), Bucaramanga (1), Cali (3), Cartagena (2), Cúcuta (1), Ibagué (1), Manizales (1), Medellín (2), Montería (1), Neiva (1), Palmira (1), Pasto (1), Pereira (1), Santa Marta (1), Tunja (1), Valledupar (1) y Villavicencio (1). Cuenta además con once (11) agencias ubicadas en las siguientes ciudades: Bogotá (4), Barrancabermeja (1), Montería (1), Cartago (1), Tunja (1), Ibagué (1), Villavicencio (1) y Neiva (1).

Mediante documento privado de Bogotá D.C. del 15 de mayo de 2014, inscrito en la Cámara de Comercio el 16 del mismo mes bajo el número 01835377 del libro IX, se registró la configuración de la existencia del “Grupo Empresarial”, cuya sociedad matriz o controlante es “AXA S.A.” de Francia la cual ejerce control indirectamente a través de AXA MEDITERRANEAN HOLDING S.A. establecida en España a AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A.

### Pandemia Covid-19

El Gobierno nacional por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declara Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y se aplicará a empleadores y trabajadores, pensionados connacionales fuera del país, Administradoras de Riesgos Laborales de orden privado, Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones

y de Cesantías de carácter privado que administren cesantías y Cajas de Compensación Familiar.

## **Decretos de suministro de EPP**

Con el fin de mitigar los efectos sobre el empleo, la calidad de vida y la actividad productiva en la situación de emergencia, se hizo necesario adoptar una serie de medidas que promuevan la continuidad de las empresas y negocios, así como la conservación del empleo, la permanencia de los contratos de trabajo y el nivel de vida los trabajadores y sus familias se emite el Decreto 488 de 2020.

El Decreto tiene como objeto adoptar medidas en el ámbito laboral con el fin de promover la conservación del empleo y brindar alternativas a trabajadores y empleadores dentro de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En su artículo 5 establece *“Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar el Coronavirus COVID-19. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, las Administradoras de Riesgos Laborales destinarán los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, que trata el artículo 11 la 1562 2012, de acuerdo con la siguiente distribución:*

*1. El cinco por ciento (5%) del total la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, igual que los trabajadores de vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de terminales de transporte aéreo, marítimo o terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja, para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.*

*2. Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el 10% para las actividades de prevención y promoción de que trata el numeral 2° del artículo 11 la 1562 de 2012.*

*3. El uno por ciento (1 %) en favor del Fondo de Riesgos Laborales.*

*4. El dos por ciento (2%) para actividades emergencia e intervención y para la compra elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con contención y atención del Coronavirus COVID-19, destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja.*

*Parágrafo. Las Administradoras Riesgos Laborales presentarán a la Superintendencia Financiera en el mes de noviembre de 2020, el informe financiero detallado de la destinación de recursos de que trata el presente artículo.”*

Es de precisar que durante los 26 años que lleva funcionando el ramo de riesgos laborales, de acuerdo con lo estipulado en la normatividad vigente, no se tenía permitido a las administradoras la entrega de Elementos de Protección Personal a las empresas afiliadas; razón por la cual, con la declaración de la emergencia sanitaria y la entrada en vigencia del Decreto 488 de 2020, para efectos del cumplimiento de las disposiciones normativas, AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A procedió con la búsqueda de una red de proveedores para el suministro de los diferentes tipos de elementos de protección personal que permitiera cumplir con lo dispuesto en el decreto.

**Recaudos pendientes por aplicar ARL Axa Colpatria:**

Se presenta vacío jurídico en determinar la aplicación de los recursos denominados por la ARL Axa Colpatria como, recaudo pendiente por aplicar, de acuerdo con los aportes de trabajadores independientes, que no pueden ser aplicados por no existir afiliación previa, los aportes referidos para la vigencia 2020, ascienden a \$1.827.230.073, con corte a 30 de julio de 2021 el acumulado se consolidó en \$2.388.939. 488.pesos. este hecho no permite que se dispongan los recursos de acuerdo con las finalidades de la ARL, así como del Fondo de Riesgos Laborales – FRL.

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Señor

**JUAN GUILLERMO ZULOAGA LOZADA**

Representante Legal

Administradora de Riesgos Laborales – Seguros de Vida AXA Colpatria

Correo electrónico: [juan.zuloaga@axacolpatria.co](mailto:juan.zuloaga@axacolpatria.co)

Correo recepción de requerimiento ARL: [requerimientos.arl@axacolpatria.co](mailto:requerimientos.arl@axacolpatria.co)

Correo administración de requerimientos: [liliana.aldana@axacolpatria.co](mailto:liliana.aldana@axacolpatria.co)

Dirección: Carrera 15 No. 104-33

Bogotá, D.C.

Respetado señor Zuloaga:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política modificado por el Artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica Reglamentaria 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre la Administradora de Riesgos Laborales Seguros de Vida Colpatria (en adelante ARL Axa Colpatria) para emitir un concepto sobre el cumplimiento de los marcos normativos, reglamentarios y los objetivos de protección laboral que se relacionan con el recurso parafiscal por parte de la ARL, durante la vigencia 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 manejo y gestión de los recursos asignados, la cual está fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

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 012 del 24 de marzo de 2017 y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas

Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI<sup>1</sup>, desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI<sup>2</sup>,.

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 destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le 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 remitidas por Seguros de Vida Axa Colpatria S.A - Ramo Riesgos Laborales.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías - SICA establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo.

La auditoría se adelantó en la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2020 y abarcó el período comprendido entre enero 1 a diciembre 31 de 2020.

Las observaciones 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.

## 2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

### **Objetivo General**

Emitir un concepto sobre el cumplimiento de los marcos normativos, reglamentarios y los objetivos de protección laboral que se relacionan con el recurso parafiscal por parte de la ARL.

## 2.2 FUENTES DE CRITERIO

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

### **2.2.1. Fuentes de Criterios- Generales**

- Constitución Política 1991
- Código Civil Colombiano.

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions



- Código de Comercio
- Código Sustantivo del Trabajo
- Ley 42 de 1993, sobre organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ley 610 de 2000, establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos.
- Ley 599 de 2000, Código Penal.
- Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.
- Ley 100 de 1993, crea el Sistema de Seguridad Social Integral y dicta otras disposiciones.
- Decreto 2555 de 2010, *se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.*
- Decreto 959 de 218, *Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con las reglas de asignación por defecto a los afiliados en el esquema Multifondos.*
- Ley 1870/2017. *“Por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras”.*
- Acuerdo 42 de 2002 del Archivo General de la Nación, *“por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental ...”.*
- Acuerdo 05 del 15 de marzo de 2013 del Archivo General de la Nación, *“por el cual se establecen los criterios básicos para la clasificación, ordenación y descripción de los archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas ...”.*
- Ley 1955 de 2019, *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*
- Guía de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR.
- Decreto Ley 663 de 1993. Estatuto orgánico sistema financiero. *“Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”.*
- Circular Externa 100 de 1995. Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera de Colombia
- Circular Externa 029 de 2014. Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia
- Circular Externa 016 de 2016, Modifica el capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera,
- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Artículo 97 (Numeral 1º artículo 97 del EOSF, modificado por el artículo 23 de la Ley 795 de 2003) Información Servicios Prestados por las Entidades a los Usuarios y el Artículo 98 (Numeral 4 del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 24 de la Ley 795 de 2003)
- Ley 1328 de 2009, Artículo 9 consumidor financiero, Artículo 23, Artículo 24 literal n).
- Decreto 2241 de 2010, Protección al Consumidor Financiero
- Circular Externa 008 de 2017 SFC, Modificación a la Circular Básica Jurídica, expedida mediante la Circular Externa 029 de 2014, respecto del Sistema de Atención a los Consumidores Financieros en situación de discapacidad

- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 Ministerio de Salud y Protección Social *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.*
- Directiva Presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020, Presidencia de la República, *“Medidas para atender la Contingencia generada por COVID 19 a partir del Uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones TIC”.*
- Acto legislativo 4 de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.
- Ley Estatutaria 1581 de 2012
- Ley Estatutaria 1266 de 2008 (diciembre 31)
- Decreto 403 de 2020.
- Instructivo Gestión Contractual en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – Sireci – Cgr
- Políticas de Insurance Procurement para la Compra de elementos de Protección Personal (Decreto 488 De 2020)
- Políticas de Operaciones y Calidad para Prestadores e Instituciones (Insurance Procurement).
- Políticas Gestión de Facturas y Ordenes de Pago Cuentas por Pagar.
- Documentos necesarios para pago de órdenes de servicio Formato Recibo a Satisfacción Actividades de Prevención ARL Axa Colpatría.
- Ley 1474 de 2011 *“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.”*
- Decreto 1148 de 2020 Ministerio de Salud y Protección Social *“Por el cual se establecen los requisitos sanitarios que faciliten la fabricación e importación de productos y servicios para atender la pandemia por el COVID 19 y se dictan otras disposiciones.”*
- Resolución 522 de 2020 Min salud y Protección Social *“Por la cual se establecen requisitos para la importación y fabricación en el territorio nacional de reactivos de diagnóstico in vitro, dispositivos médicos, equipos biomédicos y medicamentos, declarados vitales no disponibles, requeridos para prevención, diagnóstico y tratamiento, seguimiento del COVID-19.”*
- Acta No. 3 de 24 de marzo de 2020 Invima *“Sala Extraordinaria Virtual Especializada de Dispositivos Médicos y Reactivos de Diagnósticos In Vitro”.*
- Resolución 078 de 2020 Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica

## 2.2.2. Fuentes de Criterios Específicos

### ➤ Recaudo, afiliaciones y giro a FRL

- Decreto 1295 de 1994 Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Ley 1562 de 2012 por la cual se modifica el sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

- Resolución 2388 de 2016 Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales.
- Resolución 5858 de 2016 Por la cual se modifica la resolución 2388 de 2017 en relación con el plazo para su implementación y sus anexos técnicos.
- Decreto 1990 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud, en relación con las reglas de aproximación de los valores contenidos en la planilla de autoliquidación de aportes; se fijan plazos y condiciones para la autoliquidación y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales, respectivamente.
- Resolución número 5666 de 2016, por la cual se establece el reporte de información de aportes al Fondo de Riesgos Laborales
- Ley 633 de 2000 *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”*
- LEY 153 DE 1887 Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. REGLAS GENERALES SOBRE VALIDEZ Y APLICACIÓN DE LAS LEYES
- Ley 1607 de 2012 *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones y complementada por la ley 1819 de 2016”.*
- Decreto 3033 de 2013 Por el cual se reglamentan los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras. disposiciones.
- Decreto 723 de 2013 *“Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones”.*
- Decreto 1072 DE 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
- Decreto 2150 de 1995 *“Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.*
- Concepto Radicado 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852) Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil.
- Concepto Jurídico – Aportes de empresa no afiliadas 2-2021-153615 Supersubsidio, 14 de septiembre de 2021

### ➤ **Promoción y Prevención**

- Decreto 1295 de 1994 Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Ley 1562 de 2012 por la cual se modifica el sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.
- Resolución 2388 de 2016 Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales.
- Resolución 5858 de 2016 Por la cual se modifica la resolución 2388 de 2017 en relación con el plazo para su implementación y sus anexos técnicos.
- Decreto 1530 de 1996 - Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993 y el Decreto Ley 1295 de 1994; Arts. 10 a 14

- Decreto 1072 del 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Título 4: Riesgos Laborales Cap. 6 Art: 2.2.4.6.1- 42
- Decreto 1990 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud, en relación con las reglas de aproximación de los valores contenidos en la planilla de autoliquidación de aportes; se fijan plazos y condiciones para la autoliquidación y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales, respectivamente.
- Resolución 1401 de 2007 Ministerio de la Protección Social por la cual se reglamenta la investigación de incidentes y accidentes de trabajo
- Resolución número 5666 de 2016, por la cual se establece el reporte de información de aportes al Fondo de Riesgos Laborales.
- Resolución 0312 de 2019 Estándares mínimos del SG-SST
- Circular Unificada 2004 Unificar las instrucciones para la vigilancia, control y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Manual Proceso de Facturación de Servicios de Prevención
- Políticas Contratación Prevención ARL GSAB-PREV-POLI-010
- Políticas de selección y evaluación para contratación de proveedores de prevención, seguros y servicios de salud.

#### ➤ **Contratación**

- Decreto 1072 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
- Decreto 1295 de 1994, Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales
- Ley 1562 de 2012, Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.
- Decreto 488 de 2020, Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
- Decreto 1637 de 2013. Por el cual se reglamenta el parágrafo 50 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012

## 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance corresponde al total de los recursos de las cotizaciones de los afiliados por primas emitidas durante la vigencia 2020 por \$626.735.238.550, teniendo en cuenta que la ARL administró los recursos de la parafiscalidad bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia.

La auditoría enfocó su evaluación a la gestión de la ARL AXA COLPATRIA desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, verificando las muestras establecidas y los procesos al interior de la organización relacionado con el manejo y usos de los recursos parafiscales.

Los siguientes son los temas analizados como alcance de la presente auditoría:

- ✓ De un universo de 53.305 contratos y/o órdenes de compra, seleccionados según los objetivos de la presente auditoría que ascendieron a \$178.252.302.675, se seleccionó una muestra de 162 contratos y/o órdenes de servicios por valor de \$44.054.741.674 que corresponden al 25% del valor total del universo de contratación. Se evaluó y verificó que los mecanismos y las formas de contratación de la ARL se ajusten a los criterios normativos establecidos, como también la oportunidad en la liquidación de los contratos, así mismo, se analizó que las actividades del programa de promoción y prevención y COVID 19, establecidos en el decreto 488 de 2020 se cumpla con lo aprobado a través de la ejecución de los contratos.
- ✓ Se verificó el cumplimiento de las actividades programadas en promoción y prevención (artículo 11 decreto 1562 de 2012) y los suministros de elementos de protección personal - EPP y pruebas COVID con relación al artículo 5 del Decreto 488 de 2020, así como, la exención de IVA en la compra de dichos artículos de protección personal según el Decreto 551 de 2020.
- ✓ Se revisó los giros mes a mes del 1% de los valores de la cotización correspondientes al Fondo de Riesgos Laborales dentro de los cinco primeros días hábiles de cada mes y se verificó a través de 17 empresas y 34 cotizantes independientes, el correcto registro del recaudo.
- ✓ Se evaluó y emitió concepto sobre el control fiscal interno de la ARL respecto a la gestión de los recursos asignados, girados y ejecutados.
- ✓ Se evaluó y emitió pronunciamiento en oportunidad y contenido sobre la información reportada en el SIRECI en los diferentes formatos con base en la normatividad aplicable.
- ✓ Se atendió el derecho de petición allegado a la auditoría.
- ✓ Se determinó que los sistemas de información asociados a la administración de los recursos públicos de la ARL, cumplieran con los criterios de calidad y oportunidad, enfocados de manera transversal a cada uno de los asuntos o materia auditada.
- ✓ Se revisó los antecedentes de auditoría y no hay evidencias que se haya realizado a la ARL AXA Colpatria en vigencias anteriores, por lo cual no existe plan de mejoramiento.

El monto total auditado en la vigencia 2020 corresponde a:

Contratos asistenciales y de actividades de promoción y prevención por \$44.054.741.674 que representa el 25% del total de los contratos suscritos y pagados durante la vigencia 2020 y el 7% del total del recaudado.

Traslado al Fondo de Riesgos Laborales 1%: Se evaluó el 100% de los giros al Fondo administrado por Ministerio de Trabajo que corresponde a \$626.735.238.550, para los doce (12) meses. Por otro lado, del recaudo de las primas tanto de empresas como independiente se evaluó \$7.071.994.499 que representa el 1.3 % del total recaudado para el año a 2020.

En el alcance al examen de la gestión de la ARL con respecto a los objetivos de la auditoría se adelantaron los siguientes aspectos de la vigencia 2020:



**Objetivo 1:** Verificar la destinación correcta y oportuna, por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales ARL, de los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 y demás normas concordantes

Se verificó la destinación oportuna de los recursos, de la muestra seleccionada correspondiente a órdenes de servicio de actividades de promoción y prevención básicas y/o especializadas y actividades con relación al COVID que fueron desarrolladas en empresas afiliadas durante la vigencia 2020, donde se evaluó el cumplimiento de lo establecido en el Art 11 de la ley 1562 de 2011 y el Art 5 del Decreto 488 de 2020.

**Objetivo 2:** Verificar el giro oportuno y correcto del 1% de las cotizaciones que recibe la ARL a la fiduciaria encargada de manejar los recursos del Fondo de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo.

Se verificó el cumplimiento de la normatividad relacionada con el giro oportuno y correcto del 1% y se evaluó las órdenes de pago durante los 12 meses del año 2020, así como el correcto recaudo a través de 17 empresas y 34 cotizantes independientes.

**Objetivo 3:** Verificar la congruencia en el proceso contractual respecto de los bienes y servicios contratados con recursos de la parafiscalidad, durante la vigencia auditar. Igualmente, la supervisión que de este proceso se haga por parte de la ARL.

Se revisó y analizó el proceso contractual respecto de los bienes y servicios contratados con los recursos de la parafiscalidad, de la muestra de 83 contratos donde se evaluó el cumplimiento normativo.

**Objetivo 4:** Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos destinados y asignados para atender la emergencia por COVID-19

Se verificó la correcta destinación y manejo de los recursos asignados a atender la emergencia por Covid correspondiente al 2% por \$10.574.299.582, de los cuales se analizaron 14 órdenes de compra de elementos de protección personal por \$5.632.544.274, verificando el cumplimiento del Decreto 488 de 2020 y lo establecido en la Circular 29 de 03/04/2020 del Ministerio de Trabajo.

**Objetivo 5:** Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente.

Teniendo en cuenta que es la primera auditoria que la CGR realiza a la ARL Axa Colpatria, esta no ha suscrito plan de mejoramiento.

**Objetivo 6:** Verificar la rendición (oportunidad y contenido) de los informes que debe presentar a la General de la República.

Se evaluó el cumplimiento de la normatividad relacionada con la rendición de los informes que la ARL presenta a la CGR estableciendo la oportunidad y verificando el contenido de las cifras reportadas en los formatos electrónicos.

**Objetivo 7:** Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la ARL en la administración de los recursos públicos/parafiscales.

Conforme a la metodología establecida por la CGR y aplicada en el FAC 04 Matriz para la evaluación Control Fiscal Interno, se evaluó la aplicación y efectividad de los controles, para mitigar los riesgos establecidos en cada una de las materias auditadas.

**Objetivo 8:** Atender las denuncias e insumos que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.

Se atendió el derecho de petición ciudadano allegado a la auditoria.

**Objetivo 9:** Determinar si los sistemas de información asociados a la administración de los recursos públicos de la ARL cumplen con los criterios de calidad y oportunidad.

A través del análisis de las bases de datos de afiliados se verificó el cumplimiento de los criterios de calidad y oportunidad en los sistemas de seguridad de la información utilizados para el manejo de los recursos públicos administrados por la ARL.

## 2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

El aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional como una de las medidas de contención por el Covid-19, cuyo periodo cubrió las fases de planeación, ejecución y de informe de la auditoría, impidió la aplicación de herramientas de auditoría en las instalaciones de los sujetos de control; Es por ello que, se emiten los resultados de auditoría con las siguientes limitaciones no atribuibles al auditado que afectaron el alcance de la misma y que incidieron negativamente en su desarrollo: imposibilidad de efectuar in situ y con los responsables de los procesos la recolección y verificación de pruebas y soportes.

## 2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del Control Interno de la ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA, aplicado para la administración y ejecución de los recursos del Sistema Riesgos Laborales, transferidos durante la vigencia 2020, arrojó una calificación de 1,644 puntos que lo ubican en el rango de “Con deficiencias”, a pesar de contar con controles establecidos (identificados y documentados), estos se aplican parcialmente, generando debilidades en la gestión y mitigación de los riesgos, en cada uno de los asuntos evaluados.

## 2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

## **Conclusión (Concepto): Incumplimiento Material - Con Reservas**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a las deficiencias encontradas con relación a las órdenes de servicio de compras de EPP donde se evidencia un posible daño al patrimonio por el mayor valor pagado en cuantía de \$718.282.200, y las que se relacionan a continuación; la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos.

### **Destinación de los recursos, artículo 11 de la Ley 1562 de 2012**

Se evidencia incumplimiento de lo estipulado en la política de contratación, Políticas Gestión de Facturas y Ordenes de Pago Cuentas por Pagar, en los documentos necesarios para pago de órdenes de servicio como el Formato Recibo a Satisfacción de Actividades de Prevención ARL Axa Colpatría, al igual que a los principios de la Función Administrativa.

De la misma manera, se evidenció un presunto detrimento patrimonial de \$200.974.700 debido a unos mayores valores pagados en elementos de protección personal.

### **Giro del 1% al Fondo de Riesgos laborales**

Se evidencia incumplimiento a la obligación de realizar el traslado correcto y oportuno correspondiente al 1% de las cotizaciones de cada uno de sus afiliados al Fondo de Riesgos Laborales durante los cinco (5) días hábiles siguientes a su recaudo según lo estipulado en el artículo 3 de la Resolución 5666 de 2016 del Ministerio del Trabajo y en el artículo 2.2.4.8.4 del Decreto 1072 de 2015.

Por otro lado, se evidencia incidencia recurrente en cuanto al recaudo pendiente por aplicar de acuerdo con los aportes de trabajadores independientes que no pueden ser aplicados por no existir afiliación previa, circunstancia presentada por una presunta ausencia o vacío jurídico que lo regule.

### **Contratación Red Asistencial**

Se presenta incumplimiento a los principios de la Función Administrativa referidos en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y a las Políticas de Operaciones y Calidad para Prestadores e Instituciones y Políticas Gestión de Facturas y Órdenes de Pago Cuentas por Pagar, generando inconsistencias en la legalización de los contratos.

### **Recursos para Emergencia por COVID-19 del 2%.**

Se presenta incumplimiento a los principios de la Función Administrativa referidos en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, así mismo, los recursos parafiscales se ven afectados por la adquisición de elementos de protección personal con mayores



valores pagados, generando un presunto daño al patrimonio del Estado sobre los recursos públicos que administra la ARL en cuantía de \$ 517.307.500.

## **Sistemas de Información**

Se evidenció incumplimiento a las normas de calidad, veracidad y completitud de la información en la relación de los afiliados de la ARL.

## **2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó diez (10) hallazgos administrativos de los cuales cinco (5) tienen incidencia disciplinaria, dos (2) con incidencia fiscal por \$718.282.200, y uno (1) con otras incidencias.

## **2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, 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 vigente.

Bogotá, D. C.,

## **JEHAN ALÍ CABRALES**

Contralora Delegada para el Sector Trabajo

Aprobó: *Héctor Jairo Osorio Madieto – Director de Vigilancia Fiscal para el Sector Trabajo*  
Revisó: *Marleny Burbano Cleves- Supervisora*  
Elaboró: *Equipo Auditor AC Axa Colpatría*





### **3. OBJETIVOS Y CRITERIOS**

Los objetivos específicos evaluados en la AC de la Administradora de Riesgos Laborales Seguros de Vida ARL Axa Colpatria en el manejo, recaudo y uso de los recursos del Sistema de Riesgos Laborales y los recursos para atender la emergencia ocasionada por el COVID-19 fueron:

#### **3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Verificar la destinación correcta y oportuna, por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales “ARL”, de los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 y demás normas concordantes.
2. Verificar el giro oportuno y correcto del 1% de las cotizaciones que recibe cada ARL, a la fiduciaria encargada de manejar los recursos del Fondo de Riesgos Laborales, del Ministerio de Trabajo.
3. Verificar la congruencia en el proceso contractual respecto de los bienes y servicios contratados con recursos de la parafiscalidad, durante la vigencia auditar. Igualmente, la supervisión que de este proceso se haga por parte de la ARL.
4. Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos destinados y asignados para atender la emergencia por COVID-19.
5. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente.
6. Verificar la rendición (oportunidad y contenido) de los informes que debe presentar a la Contraloría General de la República.
7. Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la ARL en la administración de los recursos públicos/parafiscales.
8. Atender las denuncias e insumos que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.
9. Determinar si los sistemas de información asociados a la administración de los recursos públicos de la ARL cumplen con los criterios de calidad y oportunidad.

#### **3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA**

De acuerdo con el objeto de la evaluación, se verificó el cumplimiento de los siguientes criterios:

##### **3.2.1. Fuentes de Criterios- Generales**

- Constitución Política 1991

- Código Civil Colombiano.
- Código de Comercio
- Código Sustantivo del Trabajo
- Ley 42 de 1993, sobre organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ley 610 de 2000, establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos.
- Ley 599 de 2000, Código Penal.
- Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.
- Ley 100 de 1993, crea el Sistema de Seguridad Social Integral y dicta otras disposiciones.
- Decreto 2555 de 2010, *se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.*
- Decreto 959 de 218, *Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con las reglas de asignación por defecto a los afiliados en el esquema Multifondos.*
- Ley 1870/2017. *“Por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras”.*
- Acuerdo 42 de 2002 del Archivo General de la Nación, *“por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental ...”.*
- Acuerdo 05 del 15 de marzo de 2013 del Archivo General de la Nación, *“por el cual se establecen los criterios básicos para la clasificación, ordenación y descripción de los archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas ...”.*
- Ley 1955 de 2019, *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*
- Guía de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR.
- Decreto Ley 663 de 1993. Estatuto orgánico sistema financiero. *“Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”.*
- Circular Externa 100 de 1995. Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera de Colombia
- Circular Externa 029 de 2014. Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia
- Circular Externa 016 de 2016, Modifica el capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera,
- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Artículo 97 (Numeral 1º artículo 97 del EOSF, modificado por el artículo 23 de la Ley 795 de 2003) Información Servicios Prestados por las Entidades a los Usuarios y el Artículo 98 (Numeral 4 del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 24 de la Ley 795 de 2003)
- Ley 1328 de 2009, Artículo 9 consumidor financiero, Artículo 23, Artículo 24 literal n).
- Decreto 2241 de 2010, Protección al Consumidor Financiero
- Circular Externa 008 de 2017 SFC, Modificación a la Circular Básica Jurídica,

expedida mediante la Circular Externa 029 de 2014, respecto del Sistema de Atención a los Consumidores Financieros en situación de discapacidad

- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 Ministerio de Salud y Protección Social *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*.
- Directiva Presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020, Presidencia de la República, *“Medidas para atender la Contingencia generada por COVID 19 a partir del Uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones TIC”*.
- Acto legislativo 4 de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.
- Ley Estatutaria 1581 de 2012
- Ley Estatutaria 1266 de 2008 (diciembre 31)
- Decreto 403 de 2020.
- Instructivo Gestión Contractual en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – Sireci – Cgr
- Políticas de Insurance Procurement para la Compra de elementos de Protección Personal (Decreto 488 De 2020)
- Políticas de Operaciones y Calidad para Prestadores e Instituciones (Insurance Procurement).
- Políticas Gestión de Facturas y Ordenes de Pago Cuentas por Pagar.
- Documentos necesarios para pago de órdenes de servicio Formato Recibo a Satisfacción Actividades de Prevención ARL Axa Colpatría.
- Ley 1474 de 2011 *“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.”*
- Decreto 1148 de 2020 Ministerio de Salud y Protección Social *“Por el cual se establecen los requisitos sanitarios que faciliten la fabricación e importación de productos y servicios para atender la pandemia por el COVID 19 y se dictan otras disposiciones.”*
- Resolución 522 de 2020 Min salud y Protección Social *“Por la cual se establecen requisitos para la importación y fabricación en el territorio nacional de reactivos de diagnóstico un vitro, dispositivos médicos, equipos biomédicos y medicamentos, declarados vitales no disponibles, requeridos para prevención, diagnóstico y tratamiento, seguimiento del COVID-19.”*
- Acta No. 3 de 24 de marzo de 2020 Invima *“Sala Extraordinaria Virtual Especializada de Dispositivos Médicos y Reactivos de Diagnósticos In Vitro”*.
- Resolución 078 de 2020 Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica

### 3.2.2. Fuentes de Criterios Específicos

#### ➤ Recaudo, afiliaciones y giro a FRL

- Decreto 1295 de 1994 Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

- Ley 1562 de 2012 por la cual se modifica el sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.
- Resolución 2388 de 2016 Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales.
- Resolución 5858 de 2016 Por la cual se modifica la resolución 2388 de 2017 en relación con el plazo para su implementación y sus anexos técnicos.
- Decreto 1990 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud, en relación con las reglas de aproximación de los valores contenidos en la planilla de autoliquidación de aportes; se fijan plazos y condiciones para la autoliquidación y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales, respectivamente.
- Resolución número 5666 de 2016, por la cual se establece el reporte de información de aportes al Fondo de Riesgos Laborales
- Ley 633 de 2000 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”
- LEY 153 DE 1887 Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. REGLAS GENERALES SOBRE VALIDEZ Y APLICACIÓN DE LAS LEYES
- Ley 1607 de 2012 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones y complementada por la ley 1819 de 2016”.
- Decreto 3033 de 2013 Por el cual se reglamentan los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras. disposiciones.
- Decreto 723 de 2013 “Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 1072 DE 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
- Decreto 2150 de 1995 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.
- Concepto Radicado 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852) Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil.
- Concepto Jurídico – Aportes de empresa no afiliadas 2-2021-153615 Supersubsidio, 14 de septiembre de 2021

### ➤ **Promoción y Prevención**

- Decreto 1295 de 1994 Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Ley 1562 de 2012 por la cual se modifica el sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.
- Resolución 2388 de 2016 Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales.

- Resolución 5858 de 2016 Por la cual se modifica la resolución 2388 de 2017 en relación con el plazo para su implementación y sus anexos técnicos.
- Decreto 1530 de 1996 - Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993 y el Decreto Ley 1295 de 1994; Arts. 10 a 14
- Decreto 1072 del 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Título 4: Riesgos Laborales Cap. 6 Art: 2.2.4.6.1- 42
- Decreto 1990 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud, en relación con las reglas de aproximación de los valores contenidos en la planilla de autoliquidación de aportes; se fijan plazos y condiciones para la autoliquidación y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales, respectivamente.
- Resolución 1401 de 2007 Ministerio de la Protección Social por la cual se reglamenta la investigación de incidentes y accidentes de trabajo
- Resolución número 5666 de 2016, por la cual se establece el reporte de información de aportes al Fondo de Riesgos Laborales.
- Resolución 0312 de 2019 Estándares mínimos del SG-SST
- Circular Unificada 2004 Unificar las instrucciones para la vigilancia, control y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- Manual Proceso de Facturación de Servicios de Prevención
- Políticas Contratación Prevención ARL GSAB-PREV-POLI-010
- Políticas de selección y evaluación para contratación de proveedores de prevención, seguros y servicios de salud

➤ **Contratación Red Asistencial.**

- Decreto 1072 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
- Decreto 1295 de 1994, Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales
- Ley 1562 de 2012, Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.
- Decreto 488 de 2020, Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
- Decreto 1637 de 2013. Por el cual se reglamenta el parágrafo 50 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012

## **4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

A continuación, se relacionan los resultados encontrados durante el desarrollo de la auditoría.

### **4.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1**



### OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Verificar la destinación correcta y oportuna, por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales ARL, de los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 y demás normas concordantes.

Se verificó el cumplimiento de las ordenes de servicio de actividades de promoción y prevención básicas y especiales suscritas en el año 2019 y 2020 y que fueron pagadas durante la vigencia 2020.

De las ordenes de servicio de la muestra se revisó, que tuviesen todos los soportes como Cámara de Comercio, Rut, copia de la cedula del Representante Legal, Licencia de Salud Ocupacional autorizada por la entidad competente, el diligenciamiento del Formato de Recibo a Satisfacción firmado por el cliente, la distribución de las horas de actividades, las facturas emitidas por los proveedores, las órdenes de pago y las transferencias.

Así mismo, que las Actividades de Promoción y Prevención desarrolladas fueran las permitidas en el Art 11 Ley 1562 de 2012 y la Circular Unificada del 22/04/2004, y que las compras de EPP no tuviesen una fluctuación muy alta en costos en tiempo muy cortos.

Por otro lado, que se cumplieren los principios de la Función Administrativa, además que existan mecanismos de control en el proceso de gestión de riesgos para las Actividades de Promoción y Prevención.

Como resultado de la evaluación se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

#### **Hallazgo No. 1 Órdenes de Servicios de Actividades de Promoción y Prevención Básicas. (A)**

**Constitución Política de Colombia: (...) 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”.*

#### **Ley 610 de 2000.**

Artículo 3 de la, define la Gestión Fiscal como: *“...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos... en orden a cumplir los fines*



esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad...” (Subrayado fuera de texto).

En el artículo 6º de la citada Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así: “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, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)”. Subrayado fuera de texto.

## **LEY 734 DE 2002**

**Artículo 53.** “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.”*

Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.

## **Circular Unificada del 22/04/2004 Unifica las instrucciones para la vigilancia, control y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales – Ministerio de la Protección Social.**

Según el inciso 4º del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 9º de la Ley 100 de 1993, “...no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella y como las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales son dineros del Sistema de Seguridad Social que tiene una destinación específica, su mala inversión o utilización de quienes se benefician o administran dichos recursos (empleadores, empleados o trabajadores de ARP) genera violación de la ley”.

Analizada la muestra de Ordenes de Servicios de las actividades de Promoción y Prevención Básicas que ejecuta la ARL Axa Colpatria en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, se evidenció que el formato de Recibido a Satisfacción como requisito establecido para dar constancia del cumplimiento de la ejecución de la actividad ordenada y así el proveedor proceder a facturar el servicio prestado, no contiene la opción para que la empresa beneficiada de la actividad pueda

establecer como fueron distribuidas las horas desarrolladas por el proveedor en la actividad asignada, de igual manera no se adjunta un listado de los participantes que den fe de la asesoría o capacitación recibida, ni el número de expositores que impartieron la actividad, como tampoco se identifican las ciudades o sucursales beneficiados de la capacitación o asesoría, aunque el proveedor presenta un informe técnico, el cual es avalado para proceder al pago, tampoco se tiene en dicho informe evidencia de cómo fue distribuido el tiempo detallado de la asesoría en la empresa y listado de los participantes. Como se detalla en el cuadro N° 1

**Cuadro No.1**  
**Resumen del Formato de Recibido a Satisfacción de actividades Promoción y Prevención**

Orden Servicios	Actividad	Cantidad - Horas	Valor	Fecha inicio	Fecha final
OS 2705-2019	SIG 078	984	\$ 52.152.000	25/01/2020	SIN FECHA
OS 33445-2019	SIG057	530	37.524.000	01/11/2019	SIN FECHA
OS 4464-2020	SIG091	480	36.000.000	mar-20	SIN FECHA
OS 8100-2020	SIG089	460	37.260.000	mar-20	SIN FECHA
OS 25667-2019	SIG072	350	24.780.000	nov-19	SIN FECHA
OS 24721-2019	SIG072	272	14.144.000	jul-19	ago-19
OS 19471-2019	SIG069	270	13.095.000	ago-19	SIN FECHA
OS 2393-2020	SIG089	245	12.500.000	08/02/2020	14/02/2020
OS 34189-2019	SIG057	210	14.700.000	15/12/2019	SIN FECHA
OS 3621-2020	SIG089	201	10.050.000	19/02/2020	20/02/2020
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 252.205.000</b>		

**Fuente:** Información de Ordenes de Servicios suministradas por la ARL, análisis CGR

**Elaboró:** Equipo auditor

Por lo anterior, se evidenció debilidades de control en la verificación del cumplimiento de las actividades desarrolladas según las órdenes de servicios impartidas a los proveedores para proceder a su pago.

Así mismo, se presenta incumplimiento a los principios de la función administrativa referidos en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, así mismo, el pago órdenes de servicios de actividades de promoción y prevención donde no es posible evidenciar la distribución de las horas ejecutadas, ni los participantes que concurren a la capacitación o asesoría, ni el número de expositores que impartieron la actividad, como tampoco se identifican las ciudades o sucursales beneficiados de la capacitación o asesoría.

### Respuesta ARL:

*“En respuesta a esta observación, nos permitimos informar que, dentro de nuestro proceso interno y conforme a las Políticas Internas de la Compañía, para efectos de facturación, se exige a nuestros proveedores los siguientes documentos adjuntos:*

1. Orden de servicio.
2. Recibo a satisfacción firmado por el cliente, siendo éste el soporte para confirmar que se ejecutó el servicio acorde a las horas o unidades contratadas, y actividad planeada.

3. Correo electrónico por parte del profesional de prevención y servicio o líder de prevención y servicio (funcionario de la aseguradora), que tiene a su cargo a la respectiva empresa afiliada, de aprobación del informe técnico resumen de la asesoría realizada por el proveedor.

*Con respecto a lo anterior, es de precisar que el profesional de prevención o el líder de prevención y servicio, es quien avala la actividad ejecutada, toda vez que son quienes hacen seguimiento al plan de trabajo acordado y desarrollado con la empresa afiliada, la necesidad específica de la actividad contratada, la población objetivo y los entregables de dichas actividades.*

*No obstante, para efectos de validación y entendiendo que la información solicitada requiere un detalle adicional por parte de su despacho, y teniendo en cuenta que el “recibo a satisfacción actividades de prevención ARL AXA COLPATRIA”, no contempla la información adicional requerida y con el fin de ratificar las actividades ejecutadas, adjuntamos información complementaria y soportes correspondientes al cuadro No 4 de cada orden de servicio.*

*En dichos soportes se ratifica por parte de las empresas afiliadas, los proveedores, y el área de prevención de la aseguradora, el detalle, las ciudades y/o centros de trabajo de ejecución, población objeto, distribución de las horas contratadas por actividad, profesionales que ejecutaron la actividad por parte del proveedor, el informe técnico que soporta la actividad ejecutada y, por último, el informe del líder de prevención y servicio que es el rol responsable de monitorear el cumplimiento del plan de trabajo acordado con la empresa afiliada.*

*Es de precisar que las órdenes de servicio mencionadas en el cuadro 4, son por concepto de asesoría, por lo cual no se tiene establecido en los lineamientos internos de la Compañía que por parte del proveedor se diligencie un listado de asistencia, toda vez que las asesorías se desarrollan en un marco de acompañamiento técnico a los responsables y encargados del área de Seguridad y Salud en el Trabajo de cada una de las empresas afiliadas.”*

### **Análisis de respuesta:**

La entidad empieza respondiendo con la descripción del procedimiento para el pago de la orden de servicio una vez se efectuó la actividad de Promoción y Prevención, el cual es de pleno conocimiento de los auditores de acuerdo a las políticas establecidas por la ARL.

También expone sobre el aval dado por el profesional de prevención o el líder de prevención y servicios a un informe técnico el cual fue elaborado por el proveedor y dicho aval hace parte de los requisitos para el pago de la orden de servicio, sin embargo, en dicho informe técnico no se detallan en muchos casos las horas, ni las sucursales, ni los beneficiarios de la capacitación o asesoría

Luego se procede a confirmar que realmente el recibo a satisfacción no contempla la información adicional requerida por la CGR, dado que en la evaluación es un requisito fundamental para tener control de los recursos y de los beneficiarios finales de la asesoría y como también para el pago de la actividad.

La entidad en su respuesta adjunta soportes correspondientes a certificaciones con fechas posteriores a la comunicación de la observación y firmadas por parte de los representantes legales de los proveedores y empresas beneficiarias dando fe de que la actividad fue

ejecutada en las fechas indicadas, ciudades y con la cantidad de horas de asesoría, de lo cual se hizo un análisis como se muestra en el cuadro N°2.

**Cuadro N°2**  
**Análisis de soportes adjuntos a la respuesta sobre certificación de cumplimiento de Actividades de Promoción y Prevención**

Orden Servicios	Fecha de certificación de actividad	Ratificación de Actividad	Ratificación distribución de horas	Ratificación de ciudades	Ratificación De Beneficiarios	Informe Técnico
OS 2705-2019	22/10/2021	X	X	X	X	
OS 33445-2019	21 y 22 octubre 2021	X	X	X	X	X
OS 4464-2020	21/10/2021	X	X	X	X	X
OS 8100-2020	22/10/2021	X	X	X	X	X
OS 25667-2019	21 y 22 octubre 2021	X	X	X	X	X
OS 24721-2019	21/10/2021	X	X	X	X	X
OS 19471-2019	*	*	*	*	*	*
OS 2393-2020	22/10/2021	X	X	X	X	X
OS 34189-2019	21/10/2021	X	X	X	X	X
OS 3621-2020	22/10/2021	X	X	X	X	X

**Fuente:** Soportes adjuntos a la respuesta de la observación N°2, análisis CGR.

\*Adjuntan informes del 2019 donde se evidencia la distribución de las horas impartidas, las actividades desarrolladas y los centros de trabajo. De igual forma adjunta informe de la líder de prevención y servicio de la ARL donde ratifica el cumplimiento de la actividad.

En consideración a lo anterior y de acuerdo al análisis efectuado, la observación se mantiene como hallazgo administrativo retirando las connotaciones Disciplinaria y Fiscal.

### **Hallazgo No. 2 Órdenes de Servicios de Actividades de Promoción y Prevención Básicas ejecutadas en empresa del grupo empresarial del mismo proveedor. (A, D)**

**Constitución Política de Colombia: (...) 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”.*

#### **Ley 610 de 2000.**

Artículo 3 de la, define la Gestión Fiscal como: *“...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos... en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia,*

*equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad...* (Subrayado y negrita fuera de texto).

### **Decreto 403 de 2020.**

En el artículo 6º de la citada Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del, quedó así: "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, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)". Subrayado fuera de texto.

### **Circular Unificada del 22/04/2004 Unifica las instrucciones para la vigilancia, control y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales – Ministerio de la Protección Social.**

Según el inciso 4º del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 9º de la Ley 100 de 1993, "...no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella y como las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales son dineros del Sistema de Seguridad Social que tiene una destinación específica, su mala inversión o utilización de quienes se benefician o administran dichos recursos (empleadores, empleados o trabajadores de ARP) genera violación de la ley".

### **Políticas Contratación Prevención ARL**

Proceso de selección: "8. Que exista vínculos o relaciones laborales entre el proveedor y la empresa afiliada que puedan perjudicar el desempeño objetivo y eficaz de la actividad para la que se está contratando se presentara al Comité de Contratación de Prevención para su estudio para su posterior aprobación o negación."

### **LEY 734 DE 2002**

**Artículo 53.** "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."



Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.

Analizadas las ordenes de servicio de la muestra de actividades de Promoción y Prevención básicas, se pudo evidenciar en la orden de servicio No. 70-0000016433 donde asigna la actividad SIG046 “Asesoría SG-SST” a un proveedor para ejecutarla en una empresa que hace parte del mismo grupo empresarial al que pertenece este, así mismo, el Formato de Recibo a Satisfacción es firmado por la misma representante legal del proveedor, contraviniendo en lo estipulado en las Políticas Contratación Prevención de la ARL como se detalla en el siguiente cuadro

**Cuadro No. 3**  
**Representante Legal Proveedor vs Empresa Beneficiaria.**

Proveedor	Representante Legal proveedor	Actividad	Horas	Empresa Beneficiaria	Firma Recibo a Satisfacción	Cargo
CISOT LTDA	Yxxx Cxxx Hxxx	SIG046	250	COLTEMPORA SA	Yxxx Cxxx Hxxx	Gerente Recursos Humanos

**Fuente:** Información de Ordenes de Servicios suministradas por la ARL, análisis CGR

Por lo anterior, se presentan debilidades de control para el cumplimiento de las Políticas de contratación y verificación de las órdenes de servicios impartida a los proveedores para proceder a su pago.

Así mismo, se pagan órdenes de servicios de actividades de promoción y prevención donde se incumplen los principios enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política – de la Función Administrativa.

### **Respuesta ARL:**

*“En respuesta a esta observación, de acuerdo con lo mencionado y estipulado en las políticas de contratación observamos que, en la validación realizada al certificado de la Cámara de Comercio aportada por parte del proveedor, no fue identificado que la representante legal de proveedor fuera la misma de la empresa cliente.*

*No obstante, las actividades contratadas pasaron por todo el proceso de validación por parte del área de prevención y pago, lo que se acredita con todos los informes técnicos que describen y soportan la ejecución del servicio, los cuales se adjuntan.”*

### **Análisis respuesta:**

La ARL en su primer párrafo de la respuesta afirma que no se surtió la validación del representante legal registrado en la cámara de comercio de la empresa proveedor, por lo cual el hallazgo se mantiene. No obstante, se ratifica que los documentos que la ARL adjunto como son la cámara de comercio y la cedula de ciudadanía de la representante legal de la empresa proveedor, confirma que es la misma persona que firma los Formatos de Recibo a Satisfacción de Actividades de Promoción y prevención de la empresa beneficiaria de la actividad.

La ARL da la razón a lo observado por la CGR, por lo tanto, esta observación se eleva a hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria al no cumplirse lo estipulado en la Política de Contratación Prevención ARL.

### **Hallazgo No. 3 Órdenes de Servicios de Actividades de Promoción Y Prevención con enmendaduras. (A)**

**Constitución Política de Colombia: 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”.*

#### **Ley 610 de 2000.**

Artículo 3 de la, define la Gestión Fiscal como: *“...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos... en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad...”* (Subrayado fuera de texto).

En el artículo 6º de la citada Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así: *“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, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)”*. Subrayado fuera de texto.

#### **Circular Unificada del 22/04/2004 Unifica las instrucciones para la vigilancia, control y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales – Ministerio de la Protección Social.**

Según el inciso 4º del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 9º de la Ley 100 de 1993, *“...no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella y como las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales son dineros del Sistema de Seguridad Social que tiene una destinación específica, su mala inversión o utilización de quienes se benefician o administran dichos recursos (empleadores, empleados o trabajadores de ARP) genera violación de la ley”.*

#### **FORMATO RECIBO A SATISFACCIÓN ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN ARL AXA COLPATRIA**

*“Apreciado cliente antes de diligenciar este documento por favor tener en cuenta lo siguiente:*

- *Este formato debe ser diligenciado en su totalidad por la empresa beneficiaria y/o usuaria de recibir el servicio.*
- *Este soporte se considera un requisito ineludible para que el proveedor le sea posible facturar.*
- *La firma de este soporte implica aceptación y satisfacción de la actividad o servicio.*
- *Debe ser legible, diligenciado manualmente en su totalidad.*
- *No debe presentar enmendaduras, tachones, ni presentar inconsistencias. “*

Analizada la muestra de Ordenes de Servicios de las actividades de Promoción y Prevención Básicas que ejecuta la ARL Axa Colpatria en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, se pudo evidenciar en la Orden de Servicio N° 70-0000034278 el formato de recibido a satisfacción presenta posibles enmendaduras en la cantidad de horas de la actividad GEH087 ASE RIESGO PSICOSOCIAL ESP ejecutada.

Por lo anterior, se evidenció debilidades en los controles en el radicado de cuentas de cobro sin el lleno de requisitos, contraviniendo lo estipulado en el formato de recibo a satisfacción, siendo este el documento para proceder a la emisión de la factura, el cual no debe presentar enmendaduras.

### **Respuesta ARL:**

*“Revisadas las imágenes, indicamos que desde el área que valida los soportes y facturación no se evidencia que el recibo a satisfacción tenga posibles enmendaduras, pero adicionalmente en la revisión para el pago de las facturas se verifican los soportes e informes técnicos para asegurar el pago de lo realmente ejecutado; para este caso, se verificaron los soportes nuevamente y el pago fue procedente con base en la orden de servicio, el recibo a satisfacción y los informes técnicos que soportaron la actividad, que se adjuntan a este requerimiento, como soportes de la idoneidad de ejecución del servicio.*

***En cuanto a la Orden de Servicio N° 70-0000034278 el formato de recibido a satisfacción presenta posibles enmendaduras en la cantidad de horas de la actividad GEH087 ASE RIESGO PSICOSOCIAL ESP ejecutada como se muestra en la imagen N° 2***

*Revisadas las imágenes, indicamos que desde el área que valida los soportes y facturación no se evidencia que el recibo a satisfacción tenga posibles enmendaduras, pero adicionalmente en la revisión para el pago de las facturas se verifican los soportes e informes técnicos para asegurar el pago de lo realmente ejecutado; para este caso, se revisaron los soportes nuevamente y el pago fue procedente con base en la orden de servicio, el recibo a satisfacción y el informe técnico que soporto la actividad técnica, que se adjunta a este requerimiento, como soporte de la cantidad de horas contratadas y la idoneidad de ejecución del servicio.”*

### **Análisis Respuesta:**

Analizada la respuesta y revisados los soportes adjuntos, se estableció que las cifras están acordes con la orden de servicio N° 70-0000023909 y los pagos de la misma, por lo tanto, se retira lo observado.



En cuanto a la Orden de Servicio N° 70-0000034278 se evidenció que no existen otros documentos donde realmente se certifique la distribución de las horas en las actividades desarrolladas que puedan ser confrontadas con el formato de Recibo a Satisfacción, generando dudas en el registro de las mismas.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo.

#### **Hallazgo No. 4 Compra de Elementos de Protección Personal con cargo al 5% de la cotización (A, D, F)**

**Constitución Política de Colombia: (...) 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”.*

#### **LEY 610 DE 2000**

Artículo 3 de la, define la Gestión Fiscal como: *“...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos... en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad...”* (Subrayado y negrita fuera de texto).

#### **Decreto 403 de 2020.**

En el artículo 6° de la citada Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del presente Decreto. El nuevo texto es el siguiente: *“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, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)”* (Subrayado fuera de texto).

#### **Circular Unificada del 22/04/2004 Unifica las instrucciones para la vigilancia, control y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales – Ministerio de la Protección Social.**

Según el inciso 4° del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 9° de la Ley 100 de 1993, *“...no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la*

*Seguridad Social para fines diferentes a ella y como las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales son dineros del Sistema de Seguridad Social que tiene una destinación específica, su mala inversión o utilización de quienes se benefician o administran dichos recursos (empleadores, empleados o trabajadores de ARP) genera violación de la ley”.*

## **LEY 734 DE 2002**

**Artículo 53.** *“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.”*

Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.

## **DECRETO 488 DE 2020.**

**Artículo 5.** *“Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar el Coronavirus COVID-19. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, las Administradoras de Riesgos Laborales destinarán los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 de acuerdo con la siguiente distribución:*

*1. El cinco por ciento (5%) del total de la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de terminales de transporte aéreo, marítimo o terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja, para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.*

## **POLÍTICAS DE INSURANCE PROCUREMENT PARA LA COMPRA DE ELEMENTOS DE PROTECCION PERSONAL (DECRETO 488 DE 2020)**

*Confirmación de atribución de incremento de tarifas según porcentajes indicados en el punto 3 de ADJUDICACION - Se limita el histórico a los últimos 6 meses para hacer la comparación de tarifas según lo indicado en el punto 3 de ADJUDICACION Formalización contractual con los proveedores de EPP.*

En el marco normativo para la distribución de los recursos parafiscales en la destinación específica para los Servicios de Red 2020, para atender la emergencia sanitaria de los trabajadores, ARL AXA COLPATRIA ha suscrito órdenes de servicio para la compra de elementos de protección personal.

Analizada la información reportada por la ARL relacionada con las muestras seleccionadas, de las órdenes de servicio de Red de Prevención 2020, se puede observar lo siguiente:

Se observa, el pago de un presunto mayor valor por la adquisición de elementos de protección tipo mascarilla N95 de las mismas características que ofrece otro proveedor, no obstante, la ARL suscribió orden de servicio de elementos de protección personal, sin tener en cuenta que existían otros proveedores a quienes se les habían adquirido a menor valor y en fechas próximas.

De lo anterior no se adjuntaron ni evidenciaron soportes idóneos del procedimiento utilizado, ni el estudio de mercado para una selección objetiva y posterior adjudicación, en el entendido, que en cualquier proceso de compra se debe procurar que en los bienes y servicios adquiridos no disminuyan injustificadamente los recursos públicos correspondientes a las cotizaciones de los trabajadores, aportados a través del empleador o del mismo trabajador independiente.

En razón a ello, se encontraron diferencias en los valores de compra de mascarillas N95 como en el caso de la orden de servicio No. 739 – 29/07/2020 teniendo que el valor de la unidad sobrepasa al de la orden de Servicio No 691 – 24/07/2020 en \$4.905 por unidad, como se detalla en el siguiente cuadro No.4:

**Cuadro No. 4**  
**Diferencia de valores en órdenes de servicio Red de Prevención mascarillas N95**

Orden de Servicio No.	739 – 29/07/2020	691 – 24/07/2020
Proveedor	Alear Colombia SAS	CIENTO ONCE SUPPORT SERVICES S.A.S
Producto	Mascarilla N95	Mascarilla N95
Cantidad	15.700 UND	31.938 UND
Valor unidad	\$14.025	\$9.120
Valor total	\$220.192.500	\$291.274.560
<b>Diferencia \$4.905 X 15.700 UND</b>		
<b>Presunto mayor valor pagado \$77.008.500</b>		

**Fuente:** Tabla 8 respuesta ARL muestras de órdenes de Servicio Red de Prevención, resumen y análisis CGR

Así mismo, se encontraron diferencias en los valores de compra de caretas de las mismas características como en el caso de la orden de servicio No. 287 – 8/05/2020 teniendo que el valor de la unidad sobrepasa al de la orden de Servicio No 433 – 29/05/2020 en \$3.200 por unidad, como se puede observar en el cuadro No.5

**Cuadro No. 5**

**Diferencia de valores en órdenes de servicio Red de Prevención caretas**

Orden No.	287 – 8/05/2020	433 – 29/05/2020
Proveedor	INGEINDUSTRIALES SAS	L E R PREVENCION
Producto	Caretas	Caretas
Cantidad	7.716 UND	10.000 UND
Valor unidad	\$17.000	\$13.800
Valor total	\$131.172.000	\$138.000.000
<b>Diferencia \$3.200 X 7.716 UND</b>		
<b>Presunto mayor valor pagado \$24.691.200</b>		

Fuente: Tabla 8 respuesta ARL muestras de órdenes de Servicio Red de Prevención, resumen y análisis CGR

Por otro lado, se encontraron diferencias en los valores de compra de tapabocas desechables x 5, como en el caso de la orden de servicio No. 526 – 23/06/2020 teniendo que el valor de la unidad sobrepasa al de la orden de Servicio No. 577 – 3/07/2020 en \$12.500 por unidad, como se puede observar en el cuadro No.6

**Cuadro No. 6**
**Diferencia de valores en órdenes de servicio Red de Prevención tapabocas desechables x 5**

Orden No.	526 – 23/06/2020	577 – 3/07/2020
Proveedor	HERSQ ASE. Y CONS. EMPRESARIALES S.A.S	CONTINENTAL DE MATERIALES S.A
Producto	Tapabocas Desechab X 5	Tapabocas Desechab X 5
Cantidad	7.942 UND	2.459 UND
Valor unidad	\$74.500	\$62.000
Valor total	\$591.679.000	\$152.458.000
<b>Diferencia \$12.500 X 7.942 UND</b>		
<b>Presunto mayor valor pagado \$99.275.000</b>		

Fuente: Tabla 8 respuesta ARL muestras de órdenes de Servicio Red de Prevención, resumen y análisis CGR

Se evidenció debilidades en la selección de proveedores al no tener en cuenta la mejor oferta en procura de administrar con eficiencia y economía los recursos de la parafiscalidad, igualmente debilidades en la debida aplicación de los controles definidos en las políticas de contratación de la ARL.

Igualmente, se presenta incumplimiento a los principios de la función administrativa referidos en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, así mismo, los recursos parafiscales se ven afectados por la adquisición de elementos de protección personal sin tener en cuenta los costos más favorables, generando un presunto daño al patrimonio del Estado sobre los recursos públicos que administra la ARL en cuantía de \$ 200.974.700

**Respuesta ARL:**

*“Es de precisar que durante los 26 años que lleva funcionando el ramo de riesgos laborales, de acuerdo con lo estipulado en la normatividad vigente, no se tenía permitido a las administradoras la*

entrega de Elementos de Protección Personal a las empresas afiliadas; razón por la cual, con la declaración de la emergencia sanitaria y la entrada en vigencia del Decreto 488 de 2020, para efectos del cumplimiento de las disposiciones normativas, AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A procedió con la búsqueda de una red de proveedores para el suministro de los diferentes tipos de elementos de protección personal que permitiera cumplir con lo dispuesto en el decreto.

Es así como, con la entrada en vigor del Decreto 488 de 2020 y en los meses posteriores, los EPP que se debieron empezar a comprar no contaban con una regulación de precios por parte del gobierno nacional y por consiguiente la compañía estaba sujeta a la comercialización de acuerdo con las condiciones de oferta y demanda y disponibilidad en el mercado. Por otra parte, por las circunstancias propias de la pandemia y Emergencia Sanitaria los precios fueron especulativos y se presentaron severas restricciones de importación, compra y distribución de los EPP.

De igual forma, dando cumplimiento al Decreto *ibídem*, se tenía la obligación de garantizar el suministro de EPP en tiempos perentorios a las empresas afiliadas, con trabajadores expuestos al COVID - 19 y de acuerdo con los sectores económicos y actividades definidas en la normatividad.

Sumado a lo anterior, y por las condiciones de mercado, los proveedores no tenían inventario suficiente para atender la demanda y los precios de los EPP al comienzo de la pandemia fueron altos y de variación constante. Posteriormente presentaron disminución y estabilización durante las compras realizadas en los últimos meses del año 2020.

**Proceso para la selección y adjudicación de compra de EPP funciona de la siguiente manera:**

Una vez llega la solicitud de compra de EPP, para el mes en que se requiere el suministro, se valida el requerimiento para cada una de las ciudades según el tipo de elemento y se procede a contactar a los proveedores para verificar la tarifa y la disponibilidad inmediata de los EPP.

Posteriormente, se evalúa el promedio de compra del EPP y se compara con la propuesta económica confirmada por el proveedor. Es importante destacar que se debe garantizar la compra total de las cantidades requeridas asignando a los proveedores que tengan la disponibilidad (sea uno o varios).

Es de precisar que, al inicio de la pandemia, por la situación de emergencia, prevalecía el suministro de los EPP disponibles para la compra (volúmenes), puesto que las disposiciones normativas obligan a atender el suministro de manera inmediata con el fin de proteger los trabajadores expuestos para mitigar el riesgo de contagio oportunamente. De acuerdo con lo anterior, si bien se buscaba un menor costo, era importante garantizar la compra con los proveedores con un mayor volumen disponible, debido a la cantidad de empresas y trabajadores expuestos a quienes se tenía que garantizar la entrega

**Referente a lo indicado: “la adquisición de elementos de protección tipo mascarilla N95 de las mismas características que ofrece otro proveedor”**

De acuerdo con lo anterior, se realizó un ejercicio de comparación en cuanto a: Registro Invima, Certificación de normas, descripción del producto, materiales entre otros, para lo cual adjuntamos los documentos denominados: “Anexo 1- Especificaciones técnicas N95” y “Anexo 2- Fichas técnicas”.

**Cuadro No. 1**

De acuerdo con el proceso de selección y adjudicación se tiene:

**ALEAR COLOMBIA S.A.S:** Las Mascarillas N95 suministradas por este proveedor son importadas y en la fecha era el único proveedor que contaba con el Vo.Bo. del INVIMA como se muestra en el cuadro de “Especificaciones técnicas N95” (Anexo: 1). Adicionalmente este proveedor contaba con certificación FDA/CE.



Con dicho proveedor se hicieron 4 compras de las cuales los precios de los primeros 5 meses de pandemia tenían un costo unitario de \$14.025 m/cte., posterior tuvo una disminución de \$75 pesos quedando en un costo unitario de \$13.950 m/cte.

**CIENTO ONCE SUPPORT SERVICES S.A.S:** Las Mascarillas N95 suministradas por este proveedor son un producto nacional como se muestra en la ficha técnica (tiene certificación NIOSH). De acuerdo con las diferentes solicitudes a este proveedor, no siempre contaba con las cantidades requeridas y dadas las condiciones de alta volatilidad del mercado, este proveedor llegó a presentar cotizaciones que estaban dentro del rango de \$9.120 hasta \$10.600 (Anexo 3- Orden de servicios 643-70-2020 Ciento Once, valor unitario \$10.600).

**Nota:** Es de aclarar que las Mascarillas N95, si no tienen registro Invima deben contar con la certificación de la norma NIOSH (Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional) tal como lo muestra la página del INVIMA [https://www.invima.gov.co/invima-declara-tapabocas-como-dispositivo-medico-vital-no-disponible-durante-la-emergencia-por-covid-19 \(...\)](https://www.invima.gov.co/invima-declara-tapabocas-como-dispositivo-medico-vital-no-disponible-durante-la-emergencia-por-covid-19)”

## **Análisis Respuesta:**

La entidad empieza respondiendo con un marco general donde indican que no tenían permitido la entrega de EPP, pero por la situación de emergencia que se presentó y según las disposiciones normativas obligaban a atender el suministro de EPP de manera inmediata. Manifestando la variación de los precios, la falta de disponibilidad de los proveedores, severas restricciones de importación, compra y distribución de los EPP, aunado que pocos proveedores contaban con registro del INVIMA.

También exponen el proceso para la selección y adjudicación de compra de EPP donde cada mes de acuerdo al requerimiento de elementos se contactaban con los proveedores para verificar disponibilidad y tarifas, y después comparaban las propuestas económicas que estos presentaban, todo con el fin de cumplir con la normativa, suministrar los EPP y así proteger a los trabajadores expuestos y mitigar el riesgo de contagio oportunamente y que por tal razón, era importante garantizar la compra inmediata con los proveedores con un mayor volumen disponible.

Para la CGR es claro que a pesar de que la compra debía ser inmediata, se requería buscar la economía en los recursos públicos (parafiscales) que maneja la ARL. Sin embargo, la entidad en su respuesta expone unas aclaraciones y justificaciones de la situación del mercado de los EPP debido a la emergencia sanitaria, pero no adjunta soportes que permitan constatar lo anteriormente enunciado y que se daba la oportunidad en la respuesta de anexarlo.

## **Cuadro No. 1**

En la respuesta de la entidad manifiesta que entre las mascarillas N95 ofertadas por los proveedores en comparación se presenta diferencias en certificado de normas y origen del producto, igualmente, indican los rangos de precios en los que oscilan el producto de cada uno de estos, no obstante, para la auditoria independientemente de las normas certificadas,

la diferencia en precio es muy significativa, inclusive con el mayor valor que presenta el proveedor CIENTO ONCE, sigue siendo inferior frente a cualquiera de los valores del proveedor ALEAR, aunque resaltan que el proveedor CIENTO ONCE no siempre contaba con los volúmenes requeridos, no se incluye ningún soporte. Es de aclarar que en Colombia de acuerdo a lo indicado por el INVIMA desde abril de 2020 las mascarillas N95 estaban entre las excepciones de los \*Vitales no disponibles y no requerían contar obligatoriamente con Vo.Bo. del INVIMA, sino que también podían contar con el certificado NIOSH para su distribución.

En el cuadro referente al mes de julio de 2020 se muestra el comportamiento de las compras realizadas por la ARL, más no se cuenta con ningún soporte donde se evidencie las tarifas del mercado en dicho mes, el Dane realizaba análisis de los precios semanalmente y la SIC vigilaba que no existiese especulación.

## **Cuadro No. 2**

Aunque la ARL describe en su respuesta y justifica el precio sobre la calidad adjuntando las fichas técnicas, y se encuentra que la calidad de una es diferente con la otra por lamina plástica que protege la careta, pero no se adjunta documentos de análisis comparativos que indiquen que una va a proteger más que la otra, y si sería necesaria la doble lamina para la protección o si podría ser un costo innecesario.

Igualmente hacen justificaciones y aclaraciones sobre el comportamiento del mercado de estos elementos, mas no adjunta sus análisis de estudios de mercado y comportamiento de los precios, por tal motivo no se desvirtúa lo observado.

## **Cuadro No. 3**

La ARL manifiesta en su respuesta justificando el costo unitario de los tapabocas por la diferencia de usos descritos en la ficha técnica, al igual que en los anteriores elementos de protección personal hacen aclaraciones de su compra, pero no anexan documentos que puedan soportar las decisiones que ellos tomaron, por tal motivo no se desvirtúa lo observado.

Para la CGR es importante referir que para cualquier proceso de selección y adjudicación de bienes y servicios se debe cumplir con la selección de proveedores cumpliendo con las políticas y con los principios de la Función Administrativa, evidencias que deben reposar en los archivos de la ARL que soportan las cotizaciones y los criterios de selección, así mismo, los registros de cada uno de los procedimientos previos a la adjudicación, como, cotizaciones, estudio de mercado, capacidad de suministro, respuestas de los proveedores a las informaciones requerida por la ARL teniendo en cuenta que todo proceso de adquisición de bienes y servicios debe estar sustentado y ser verificable con sus correspondientes soportes, dando cumplimiento así, a las políticas de la ARL Axa Colpatria Políticas de Insurance Procurement para la Compra de Elementos de Protección Personal,

Decreto 488 De 2020, Políticas Contratación Prevención y a los principios generales de la Función Administrativa Artículo 209 de la CPC.

No aportaron evidencias, ni soportes de las justificaciones o argumentos expuestos por la ARL, que permitan desvirtuar la observación, configurándose como hallazgo administrativo con presuntas connotación disciplinaria y fiscal por un valor total de \$ 200.974.700

### **Hallazgo No. 5 Órdenes de Servicios de Actividades de Promoción Y Prevención Especiales. (A)**

**Constitución Política de Colombia: (...) 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”.*

#### **Ley 610 de 2000.**

Artículo 3 de la, define la Gestión Fiscal como: *“...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos... en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad...”* (Subrayado fuera de texto).

En el artículo 6º de la citada Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así: *“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, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)*”. Subrayado fuera de texto.

#### **Ley 1562 de 2012**

Artículo 11. *“Servicios de Promoción y Prevención. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:*

*1. Actividades básicas programadas y evaluadas conforme a los indicadores de Riesgos Laborales para las empresas correspondiente al cinco por ciento (5%) del total de la cotización, como mínimo serán las siguientes:*



- a) *Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Ministerio del Trabajo;*
- b) *Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su Programa de Salud Ocupacional;*
- c) *Asesoría técnica básica para el diseño del Programa de Salud Ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas;*
- d) *Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional.*
- e) *Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores;*
- f) *Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas;*
- g) *Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.*

2. *Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el diez por ciento (100%) para lo siguiente:*

- a) *Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos Laborales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas;*
- b) *Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo;*
- c) *Las administradoras de riesgos laborales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral;*
- d) *Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades Laborales;*
- e) *Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles”.*

## **Decreto 488 de 2020**

*Artículo 5. “Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar el Coronavirus COVID-19. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, Administradoras Riesgos Laborales destinarán los recursos las cotizaciones en laborales, que trata el artículo 11 la 1562 201 de acuerdo con la siguiente distribución:*

1. *cinco por ciento (5%) del total la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio virus, como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, igual los trabajadores de vigilancia y alimentación,*

*relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de terminales de transporte marítimo control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja, para la compra de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.*

*2. Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el 10% para las actividades prevención y promoción trata el numeral 2° del artículo 11 la 1562 de 201*

*3. uno por ciento (1 %) en favor del Fondo de Laborales.*

*4. El dos por ciento (2%) para actividades emergencia e intervención y para la compra elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con contención y atención del Coronavirus COVID-1 destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja.*

*Parágrafo. Las Administradoras Riesgos Laborales presentarán a la Superintendencia Financiera en el mes noviembre 2020, el informe financiero detallado de la destinación recursos de que trata presente artículo”.*

## **Circular Unificada del 22/04/2004 Unifica las instrucciones para la vigilancia, control y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales – Ministerio de la Protección Social.**

Según el inciso 4º del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 9º de la Ley 100 de 1993, “...no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella y como las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales son dineros del Sistema de Seguridad Social que tiene una destinación específica, su mala inversión o utilización de quienes se benefician o administran dichos recursos (empleadores, empleados o trabajadores de ARP) genera violación de la ley”.

## **POLÍTICAS GESTIÓN DE FACTURAS Y ORDENES DE PAGO CUENTAS POR PAGAR**

### **10. DEVOLUCIÓN DE FACTURAS**

*10.1 Se realizará devolución de las facturas y/o documentos equivalentes por las siguientes causales:*

- Incumplimiento a los requisitos legales aprobados por la DIAN.*
- Cuando se facture sin IVA un producto sujeto al impuesto.*
- Cuando el IVA liquidado presente error.*
- Cuando no se identifique funcionario validador o aprobador asociado al proceso*
- Radicación por fuera de las fechas establecidas.*
- Incumplimiento a la respuesta de los flujos.*
- Solicitud del validador o aprobador:*

- Cuando el contrato este vencido.
- Cuando no se haya recibido el bien y/o servicio descrito en la factura.
- **Cuando se haya facturado un valor o concepto diferente a lo pactado.**
- Cuando se haya emitido a un cliente diferente al real (razón social). El validador debe informar al proveedor de forma inmediata, para que nuevamente radique la factura si aún no se ha vencido el plazo de radicación (numeral 5.2). (Negrilla fuera del texto)

Analizada la muestra de Ordenes de Servicios de las actividades de Promoción y Prevención Especializadas que ejecuta la ARL Axa Colpatria, se pudo evidenciar en la orden de servicio N° 70-0000024875 donde asigna la actividad SEI305 “ASE CONTROL ACCIDENTALID PROF” de fecha 01/10/2019 y vencimiento 30/11/2019, la cantidad y valor total no es congruente con la facturación emitida por el proveedor del servicio, ya que en la Factura N° BC-3676 de fecha de expedición 07/01/2020 presenta una cantidad y valor total diferente a lo pactado en la orden de servicio.

De igual manera, se evidencia que la orden de servicio presenta sobre escrito a mano en la cantidad y valor total, causando dudas y confusiones por las cantidades o importes corregidos, así:

Por otro lado, la orden de servicio N° 840 – 0000002022 donde asigna la actividad AD230 “LOG PROMOCIONALES COVID 19 - KIT” del 07/05/2020, presenta diferencia en los valores frente a la facturación emitida por el proveedor del servicio, en la factura N° 6683 de fecha de expedición 07/01/2020 el valor unitario y valor total no es congruente a lo pactado en dicha orden.

Por lo anterior, se evidenció debilidades en los controles para el radicado de cuentas de cobro o facturas en aceptarlas sin el lleno de requisitos establecidos en la Política Gestión de Facturas y Ordenes de Pago Cuentas por Pagar

Así mismo, se contraviene lo estipulado en la Política Gestión de Facturas y Ordenes de Pago Cuentas por Pagar por cuanto no se corrigen o anulan las ordenes de servicio, las cantidades e importes pactados, que presentan correcciones a mano. Así mismo, como posibles riesgos de incumplimiento en las cantidades pactadas.

### **Respuesta ARL:**

*“Es de aclarar que las horas o unidades realizadas por el proveedor de acuerdo con la actividad, pueden ser iguales o inferiores a las contratadas mediante la orden de servicio, lo anterior, se puede presentar porque al hacer el análisis con el cliente no fue requerido la totalidad del tiempo contratado para el servicio y con las horas o unidades contratadas se dio alcance a la actividad definida, por disponibilidad de agenda de los clientes, entre otras razones. Lo que sí es importante es que no se permite al proveedor ejecutar el servicio por más horas de las contratadas.*

*Así mismo, una vez el proveedor realice el cambio de estado a “realizado” (REA) de la orden de servicio en el portal de proveedores, este no podrá modificar o tener disponible la orden de servicio, aun cuando se hayan ejecutado menor número de horas a las contratadas. .*

Ahora bien, en cuanto a la orden de servicio orden de servicio N° 70-0000024875 se hacen las siguientes precisiones:

- Orden generada y aprobada por 34 horas.
- Cliente coordina con el proveedor la actividad y fueron suficientes 24 horas de ejecución para cumplir con el alcance y los objetivos de la actividad.
- Cliente aprueba y firma el recibo de satisfacción por 24 horas que fueron las ejecutadas, la factura concuerda con la ejecución que son 24 horas, el área encargada graba la factura en el aplicativo por 24 horas de acuerdo con los soportes, lo que es correcto. Se deben pagar las horas o unidades realmente ejecutadas, siempre y cuando el valor cobrado en la factura sea igual o inferior a la orden de servicio, que en este caso no superaron la cantidad total de la orden generada por 34 horas. Por otra parte, cuando se graba la factura se tiene diseñado un control en el aplicativo, el cual de manera automática ejecuta la orden de servicio y no puede utilizarse para posteriores servicios.

En cuanto a la siguiente observación: “presenta sobre escrito a mano en la cantidad y valor total, causando dudas y confusiones por las cantidades o importes corregidos”. Mencionamos que las ordenes no son corregidas de manera manual, lo anterior, porque todo el proceso de ejecución y pago de las ordenes se procesa y opera por el aplicativo AS400. El área encargada del procesamiento no realiza correcciones manuales, los números registrados y notas en la orden, son parte del punteo que se hacía sobre los físicos, el analista revisaba los soportes y cotejaba información de la factura, recibo a satisfacción y compara con lo emitido en la orden de servicio, donde quedan anotaciones.

En cuanto a la siguiente observación:

La orden de servicio N° 840 – 0000002022 donde asigna la actividad AD230 “LOG PROMOCIONALES COVID 19 - KIT” del 07/05/2020, presenta diferencia en los valores frente a la facturación emitida por el proveedor del servicio, en la factura N° 6683 de fecha de expedición 07/01/2020 el valor unitario y valor total no es congruente a lo pactado en dicha orden.

Nos permitimos informar que la orden de servicio se genera manera automática por el AS400 como ya se ha informado en este comunicado, la cual no se puede modificar una vez emitida. El valor unitario es el definido y negociado con el proveedor para este servicio en desarrollo de procesos de compra en los cuales se busca un mejor precio del mercado. Cuando llega la factura se revisan los valores y se compara con lo emitido en la Orden de Servicio, por tanto, al observar en la factura que el valor unitario cobrado es menor, se procede con el pago.

Sumado a lo anterior, y por las condiciones de mercado, y entendiendo que el servicio contratado para esta orden tiene que ver con el KIT entregado a los clientes para el COVID 19, recordemos que los precios al comienzo de la pandemia fueron altos y de variación constante, posteriormente presentaron disminución y estabilización.”

### **Análisis Respuesta:**

La respuesta dada por la entidad no es conforme, pues contradice lo descrito en el procedimiento, donde indica que las horas o unidades estipuladas en las ordenes de servicio no se pueden pagar por un mayor número, pero si es posible por un número inferior, con lo estipulado en la Política Gestión de Facturas y Ordenes de Pago Cuentas por Pagar, ya que en su numeral 10 es una causa de devolución de factura por no estar acorde a los valores pactados en la orden de servicio, así mismo, argumenta en este caso que el cliente coordina con el proveedor la actividad y fueron suficientes 24 horas de ejecución para cumplir con el alcance y los objetivos de la actividad pero no adjunta soporte alguno de dicho acuerdo.

Por otro lado, en cuanto a la orden de servicio de los Kit covid la ARL manifiesta que logro una negociación favorable debido a la alta fluctuación de precio del mercado, por lo cual el precio fue inferior a lo pactado inicialmente en la orden de servicio, argumentos que no fueron documentados en la respuesta por la ARL.

No obstante, se evidencia un caso donde se reemplaza la orden de servicio PIC N° 70-0000000387 del 18/05/2020 por la orden de servicio PIC N° 70-0000000526 con fecha 23/06/2020 donde se modifican las cantidades inicialmente pactadas.

Del análisis anterior no se desvirtúa lo observado y se eleva a hallazgo administrativo.

#### 4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar el giro oportuno y correcto del 1% de las cotizaciones que recibe cada ARL, a la fiduciaria encargada de manejar los recursos del Fondo de Riesgos Laborales, del Ministerio de Trabajo.

La entidad en su deber legal como administradora de riesgos laborales se encuentra obligada a realizar el traslado correcto y oportuno correspondiente al 1% de las cotizaciones de cada uno de sus afiliados al Fondo de Riesgos Laborales durante los cinco (5) días hábiles siguientes al ingreso de la cotización.

Como resultado de la auditoría, se evidenciaron deficiencias y situaciones que denotan debilidades en el seguimiento, monitoreo y control, por un lado se presentan errores en las cuentas bancarias, errores en los tiempos de proceso de transferencias por operación ACH, que son de carga y responsabilidad, por tanto le son imputables, en ese sentido el Sujeto de control debe adoptar todas las medidas necesarias que le permitan cumplir con el contenido obligacional de la norma regulatoria y de esta manera prevenir así sea en un solo día un incumplimiento que acarree sanciones y pago de intereses moratorios.

Por otro lado, se evidencia una situación con respecto a recaudos de aportes de trabajadores independientes que no pueden ser aplicados por no existir afiliación previa.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

#### **Hallazgo No. 6. Giro del 1% Fondo de Riesgos Laborales (A)**

##### **Constitución Política de Colombia:**

**ARTICULO 48.** *“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley”*



**ARTICULO 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.”*

### **Concepto Radicado 11001-03-06-000-2007-00077-00(1852) Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil.**

*“La responsabilidad fiscal estará integrada por una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo entre los dos elementos anteriores. El daño patrimonial es toda disminución de los recursos del estado, que cuando es causada por la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal, genera responsabilidad fiscal. En este orden de ideas, todo daño patrimonial, en última instancia, siempre afectará el patrimonio estatal en abstracto. Sin embargo, cuando se detecta un daño patrimonial en un organismo o entidad, el ente de control debe investigarlo y establecer la responsabilidad fiscal del servidor público frente a los recursos asignados a esa entidad u organismo, pues fueron solamente éstos los que estuvieron bajo su manejo y administración. Es decir, que el daño por el cual responde se contrae al patrimonio de una entidad u organismo particular y concreto.*

*De acuerdo con lo dispuesto en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, en concordancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando una entidad u organismo de carácter público paga a otro de su misma naturaleza una suma de dinero por concepto de multas, intereses de mora o sanciones, se produce un daño patrimonial. Dicho daño puede dar lugar a responsabilidad fiscal del gestor fiscal comprometido, cuando en el proceso de responsabilidad se pruebe que existió una conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ésta y el daño.*

*El pago que una entidad u organismo público efectúe por estos conceptos a otra de su misma naturaleza presupuestal y contablemente es un gasto que merma su patrimonio y no una mera operación de transferencia de recursos entre entes públicos.*

*El principio presupuestal de unidad de caja no exime de responsabilidad fiscal al gestor fiscal que con su conducta dolosa o gravemente culposa genere gastos injustificados con cargo a la entidad u organismo, como sería el caso del pago de intereses de mora, multas o sanciones”*

*Pronunciamiento CGR- Oficina Jurídica No. 2015EE0016790 del 17 de febrero de 2015, donde indica: **“Conforme a los lineamientos fijados por el Consejo de Estado en el aludido concepto del año 2007, se observa que la figura del detrimento patrimonial entre entidades públicas, se presenta cuando en una entidad hay menoscabo patrimonial de los recursos públicos que le fueron asignados o que ha recibido en ejercicio de una facultad legal, y que por falta de diligencia por parte del gestor público o por una actuación acompañada de dolo o culpa grave ocasiona una lesión al patrimonio de otra entidad. Igual situación se presenta cuando una entidad estatal debe desembolsar una suma de dinero a favor de otra, de naturaleza pública, por concepto de interés de mora, multa o sanción, por impericia, falta de diligencia u omisión de sus deberes legales.”** (Negrilla fuera de texto).*

Concepto CGR-OJ -220 del 23 de diciembre de 2020, Preceptúa:



*“(…), queda completamente definido que, si es posible la generación de daño al patrimonio público, cuando se pagan multas, sanciones e intereses de mora, por parte de las entidades públicas, cuando tales pagos se efectuaron por culpa grave o dolo del servidor público o particular que administra recursos públicos.”*

*(…)*

*“En el evento de multas y sanciones, la imposición de las mismas constituye el hecho generador del daño, lo cual se generó por la omisión en el ejercicio de una obligación”*

*(…)*

*“En consecuencia, en el caso consultado el daño se origina en la conducta del agente que se materializa en una actuación administrativa o investigación que impone una sanción, una multa o el pago de intereses, pero el detrimento o daño al erario, solo se presenta cuando la entidad eroga recursos públicos para su pago”.*

*(…)*

*“El hecho generador del daño al patrimonio público en los casos en que el detrimento patrimonial de una entidad pública se produce con ocasión de una sanción económica multa impuesta a la misma, son los hechos o conductas (situación fáctica o propiamente dicha) que dan origen a una investigación y posterior sanción económica o multa a la entidad pública.”*

## **Decreto Ley 1295 de 1994 "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales".**

### **ARTÍCULO 19.** *Distribución de las cotizaciones.*

*La cotización para el Sistema General de Riesgos Profesionales se distribuirá de la siguiente manera:*

**c) El 1% para el Fondo de Riesgos Profesionales de que trata el artículo 94 de este Decreto.** *(Negrilla fuera de texto).*

### **ARTÍCULO 80.** *Funciones de las entidades administradoras de riesgos profesionales.*

*Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales tendrán a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:*

- a) La afiliación;*
- b) El registro;*
- c) El recaudo, cobro y distribución de las cotizaciones de que trata este Decreto;*

### **ARTÍCULO 91.** *Sanciones. Modificado por el art. 115, Decreto Ley 2150 de 1995.*

*Le corresponde al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a través del Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, imponer las siguientes sanciones, frente a las cuales no opera el recurso de apelación. La competencia aquí prevista puede asumirla el Ministro de Trabajo y Seguridad Social.*

**c) Para la entidad administradora de riesgos profesionales.**

*Las entidades administradoras de riesgos profesionales que incurran en conductas tendientes a dilatar injustificadamente el pago de las prestaciones de que trata el presente Decreto, o impidan o dilaten la libre escogencia de entidad administradora, o rechacen a un afiliado, o no acaten las*

*instrucciones u órdenes de la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, serán sancionadas por la superintendencia bancaria, en el primer caso, o por la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales, en los demás, con multas sucesivas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las demás previstas en la ley o en este Decreto.*

**Decreto 2150 de 1995 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.**

**ARTÍCULO 115. Competencia de sanciones.** Modifica el inciso primero del Artículo 91 del Decreto 1295 de 1994. El inciso primero del artículo 91 del Decreto Nacional 1295 de 1994, quedará así:

**ARTÍCULO 91.** *Le corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social imponer las sanciones establecidas a continuación, frente a las cuales opera el recurso de apelación ante el Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”*

**Resolución 5666 de 2016, “Por la cual se establece el reporte de información y pago de aportes al Fondo de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales”**

**Artículo 1. Objeto.** *La presente resolución tiene por objeto regular y establecer los parámetros para el pago y reporte de recaudo de aportes al Fondo de Riesgos Laborales que presentan las Administradoras de Riesgos Laborales al Encargo Fiduciario del Fondo de Riesgos Laborales. Parágrafo: El anexo técnico del reporte de recaudo de aportes al Fondo de Riesgos Laborales que se adopta mediante la presente resolución, hace parte integrante de la misma.*

**Artículo 2. Campo de aplicación.** *La presentación del reporte de recaudo de aportes al Fondo de Riesgos Laborales se aplica y es de obligatorio cumplimiento para las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.*

**Artículo 3. Fechas de reporte.** *Las Administradoras de Riesgos Laborales presentarán reportes mensuales sobre el pago de las cotizaciones y aportes al Fondo de Riesgos Laborales dentro de los cinco (5) primeros días hábiles siguientes al mes de recaudo presentado al Encargo Fiduciario del Fondo de Riesgos Laborales. (Negrilla fuera de texto)*

**Artículo 4. Inspección, Vigilancia Y Control.** *“El no cumplimiento de la presente resolución y de las fechas de presentación de los reportes por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán sancionadas por las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, modificado por el artículo 115 del Decreto 2150 de 1995 y los artículos 13 y 32 de la Ley 1562 de 2012.”*

**DECRETO 1072 DE 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.**

**Artículo 2.2.4.8.4. Recaudo de los recursos por parte de las entidades administradoras de riesgos laborales.** *“Las entidades administradoras de riesgos laborales transferirán dentro de los*

cinco (5) días hábiles siguientes a su recaudo, los recursos del Fondo de Riesgos Laborales provenientes de los aportes de los empleadores. (Decreto 1833 de 1994, art. 6)”

**Artículo 2.2.4.8.6. Intereses moratorios.** “Vencido el término establecido en el artículo 2.2.4.8.4. de este Decreto sin que se hayan efectuado los traslados correspondientes, o cuando se hayan realizado por un monto inferior, se causarán intereses de mora iguales a los que rigen sobre el impuesto de renta y complementarios, a cargo de las entidades administradoras de riesgos laborales, sin perjuicio de las sanciones que pueda imponer la Superintendencia Financiera a dichas entidades por el incumplimiento de esta obligación legal. (Decreto 1833 de 1994, art. 8).”

## **LEY 734 DE 2002**

“Artículo 53. 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.”

Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.

En el desarrollo de la prueba de recorrido y en el análisis de los soportes allegados del proceso de Recaudo fue confirmado por el sujeto de control la incidencia de incumplimiento de los artículos tercero (3) y quinto (5) de la Resolución N° 5666 de 2016 en relación con el giro del 1% al FRL en tanto el giro del mes de marzo 2020, no fue recibido con oportunidad en la cuenta establecida previamente, hecho confirmado por la Fiduprevisora una vez conciliados sus movimientos bancarios del mes de abril de 2020.

Se logró establecer que el giro del mes de marzo de 2020 fue enviado a una cuenta bancaria errada, con lo cual el sujeto de control de manera voluntaria liquidó y ordenó pago de intereses moratorios los cuales fueron pagados con recursos propios.

Lo anterior, se presenta por debilidades en los mecanismos de control en el proceso de operación de giro, por cuanto no se validó de manera previa la cuenta bancaria, verificando que la cuenta parametrizada del módulo de egresos corresponda a la cuenta definida para el recaudo del 1% al Fondo de Riesgos Laborales.

Así mismo, inoportunidad del Giro del 1% al Fondo de Riesgos Laborales, lo cual infiere en causación de intereses moratorios, exposición a sanciones y multas según lo establecido por la norma, y recursos dejados de invertir según las finalidades establecidas para el FRL.

## Respuesta de Axa Colpatría

*“Sobre el presente hallazgo, en su debido momento identificamos el error y fue así como, por iniciativa nuestra y ante la falta de una norma que reglamente el pago de intereses moratorios, se hizo el pago de \$1.498.810 con recursos propios, a título de intereses moratorios a la tasa del DTF, por el tiempo transcurrido hasta el traslado de los recursos a la cuenta del Fondo de Riesgos Laborales. Esta información fue suministrada al Equipo Auditor y en su momento a la Fidupervisora y al Ministerio de Trabajo.*

*El error tuvo origen en que al momento de grabar en nuestro módulo de egresos la cuenta Nro. 026600108687 del Banco Davivienda a nombre de la Fiduciaria La Previsora, destinada para el pago del impuesto de industria y comercio de la ciudad de Barranquilla, nuestro sistema excluyó la cuenta destinada al giro del 1% al Fondo de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta que para un mismo número de Nit de beneficiario de pago no permite la asociación de más de una cuenta bancaria.*

*En los 26 años de funcionamiento del Sistema de Riesgos Laborales, es el único incidente de este tipo que se ha presentado. El funcionario responsable del giro, a partir de ese incidente verifica previamente que la cuenta destinataria corresponda a la del Fondo de Riesgos Laborales”*

## Análisis de la Respuesta

Es evidente que se presentan debilidades en los mecanismos de control en el proceso de operación de giro, los cuales exponen a la ARL a pagos por concepto de intereses moratorios o sanciones de acuerdo con el marco legal.

Así las cosas, para la presente auditoría se evidencia incumplimiento al criterio, en tanto se encuentran débiles los controles que eviten errores en las cuentas bancarias, errores en los tiempos de proceso de transferencias por operación ACH, circunstancias que son de carga y responsabilidad y por tanto le son imputables, en ese sentido el Sujeto de control debe adoptar todas las medidas necesarias que le permitan cumplir con el contenido obligacional de la norma regulatoria y de esta manera prevenir así sea en un solo día un incumplimiento que acarree sanciones y costos, como lo son el pago de intereses moratorios.

Los principios de naturaleza constitucional<sup>1</sup> y administrativa<sup>2</sup>, que informan el sistema de seguridad social, como lo son la eficiencia y la economía resultan conculcados por yerros respecto al giro oportuno del 1% al FRL, afectando al sistema ya que el uso de los recursos financieros exige que deban ejecutarse de forma adecuada, oportuna y bajo criterios de favorabilidad económica, lo cual no es otra cosa que la materialización de los precitados principios.

---

<sup>1</sup> Artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>2</sup> Artículo 3 de la ley 1437 de 2011

De igual manera, el principio de unidad marca un trabajo armónico y mancomunado entre todas las entidades públicas y privadas que intervienen en el sistema de seguridad social a fin de que este derecho sea eficiente, universal, solidario, íntegro y participativo.

Dicho lo anterior, de acuerdo con el juicio profesional y el análisis de evidencias suficientes, pertinentes y relevantes para la presente auditoría se encuentra que hay una clara desviación resultante de la comparación de la condición y los criterios esgrimidos, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo.

## **Hallazgo No. 7. Recaudo pendiente por aplicar (A, OI)**

### **Constitución Política de Colombia**

**ARTICULO 48.** *“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley”*

**ARTICULO 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.” (negrilla fuera del texto)***

**ARTICULO 230.** *Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.*

*La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.*

**ARTÍCULO 363.** *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad*

### **LEY 153 DE 1887**

**ARTÍCULO 8.** *Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho. (negrilla fuera texto)*

### **DECRETO 410 DE 1971 “Por el cual se expide el Código de Comercio”**

**ART. 831.** *Nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro.*

### **Ley 100 de 1993 “Sistema de Seguridad Social Integral”**



**ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS.** *El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación:*

*b. UNIVERSALIDAD. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida;*

*c. SOLIDARIDAD. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.*

***Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo. (Negrilla fuera de texto)***

*Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables.*

*d. INTEGRALIDAD. Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta Ley;*

*e. UNIDAD. Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social.*

**Ley 1562 de 2012 "POR LA CUAL SE MODIFICA EL SISTEMA DE RIESGOS LABORALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE SALUD OCUPACIONAL".**

**Artículo 2.** *Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así: Artículo 13. Afiliados. Son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales:*

*b) En forma voluntaria: Los trabajadores independientes y los informales, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, podrán cotizar al Sistema de Riesgos Laborales siempre y cuando coticen también al régimen contributivo en salud y de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral al que está expuesta esta población.*

**Decreto 723 de 2013 “Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones”.**

**Artículo 2°. Campo de aplicación.** *El presente decreto se aplica a todas las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios, con entidades o instituciones públicas o privadas con una duración superior a un (1) mes y a los contratantes, conforme a lo previsto en el numeral 1 del literal a) del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012 y a los trabajadores independientes*



que laboren en actividades catalogadas por el Ministerio del Trabajo como de alto riesgo, tal y como lo prevé el numeral 5 del literal a) del artículo 2° de la Ley 1562 de 2012.

**Artículo 6°. Inicio y finalización de la cobertura.** La cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales **se inicia el día calendario siguiente al de la afiliación**; para tal efecto, dicha afiliación al Sistema debe surtirse como mínimo un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada. (negrilla fuera de texto)

La finalización de la cobertura para cada contrato corresponde a la fecha de terminación del mismo.

**Artículo 7°. Documentos o soportes para la afiliación.** Para la afiliación ante la Administradora de Riesgos Laborales, el contratante debe presentar el formulario físico o electrónico establecido para tal fin por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como los soportes que se requieran. El formulario debe contener como mínimo, el valor de los honorarios, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y la clase de riesgo

**Artículo 9°. Afiliación cuando existen varios contratos.** Cuando los contratistas a los que les aplica el presente decreto celebren o realicen simultáneamente varios contratos, **deben estar afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales por la totalidad de los contratos suscritos, en una misma Administradora de Riesgos Laborales.** (negrilla fuera de texto)

El contratista debe informar al contratante, la Administradora de Riesgos Laborales a la cual se encuentra afiliado, para que este realice la correspondiente novedad en la afiliación del nuevo contrato.

**Artículo 10. Cobertura de las prestaciones económicas y asistenciales.** Los **contratistas afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales, tienen derecho a las prestaciones económicas y asistenciales establecidas en la legislación vigente.** (negrilla fuera de texto)

**Artículo 17. Obligaciones de la Administradora de Riesgos Laborales.** Las obligaciones de las Administradoras de Riesgos Laborales para con sus trabajadores independientes afiliados serán las siguientes:

**1. Afiliar y registrar en la Administradora de Riesgos Laborales al trabajador independiente.** (Negrilla fuera de texto)

**2. Recaudar las cotizaciones, efectuar el cobro y distribuir las mismas conforme al artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 y lo establecido en el presente decreto.** (Negrilla fuera de texto)

3. Garantizar a los trabajadores independientes, la prestación de los servicios de salud y el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones económicas en el Sistema General de Riesgos Laborales.

**Artículo 21. Inspección, vigilancia y control.** Para efectos de la aplicación del presente decreto, la inspección, vigilancia y control se realizará de la siguiente manera:

1. Las actividades de salud de las Administradoras de Riesgos Laborales estarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, conforme al artículo 121 de la Ley 1438 de 2011.

2. El incumplimiento de los términos y la normativa que regula el pago de las prestaciones económicas de las personas a las que se les aplica el presente decreto será sancionado por la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme al artículo 15 de la Ley 1562 de 2012.

**3. El incumplimiento de la afiliación, administración, prevención, promoción, atención y control de los riesgos y las actividades de seguridad y salud en el trabajo, será sancionado por las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, conforme al artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, modificado por el artículo 115 del Decreto-ley 2150 de 1995 y los artículos 13, 30 y 32 de la Ley 1562 de 2012.** (Negrilla fuera de texto)

**Artículo 22. Mecanismos de seguimiento y control.** En virtud de lo establecido en el párrafo 3° del artículo 7° de la Ley 1562 de 2012, las entidades Administradoras de Riesgos Laborales deberán acoger las instrucciones y criterios técnicos que establezca la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, UGPP, para el cumplimiento de sus funciones de cobro de los aportes, cobro persuasivo y recaudo y enviarán a dicha Unidad con la periodicidad y condiciones técnicas que esta determine, la información relativa al desarrollo de tales funciones sobre las obligaciones en mora que se hayan originado con acciones propias o hallazgos remitidos por dicha entidad.

**Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”**

**Art. 817. Término de prescripción de la acción de cobro.**

\*\*\* -Aparte subrayado Modificado-

La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

1. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
2. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
3. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte.

## **Art. 850. Devolución de saldos a favor.**

Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver oportunamente a los contribuyentes, los pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.

**Ley 1607 de 2012 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones y complementada por la ley 1819 de 2016”.**

**ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.** *La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes.*

**PARÁGRAFO 2o.** *La UGPP podrá iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, con la notificación del Requerimiento de Información o del pliego de cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable. En los casos en que se presente la declaración de manera extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida.*

**Decreto 3033 de 2013 Por el cual se reglamentan los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones.**

**Artículo 1. Definiciones.** *Las expresiones contenidas en este decreto tendrán los siguientes alcances:*

**3. Omisión en la afiliación:** *Es el incumplimiento de la obligación de afiliar o afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social y como consecuencia de ello, no haber declarado ni pagado las respectivas contribuciones parafiscales, cuando surja la obligación conforme con las disposiciones legales vigentes. (Negrilla fuera de texto)*

**4.Omisión en la vinculación: Es el no reporte de la novedad de ingreso a una administradora del Sistema de la Protección Social cuando surja la obligación conforme con las disposiciones legales vigentes y como consecuencia de ello no se efectúa el pago de los aportes su cargo a alguno o algunos de los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social.** (Negrilla fuera de texto)

**Artículo 3°. Control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social por parte de las administradoras. Las entidades administradoras del Sistema de la Protección Social deberán verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes de las contribuciones que estas entidades administran, para lo cual solicitarán de los aportantes, afiliados o beneficiarios las explicaciones y correcciones sobre las inconsistencias detectadas.** (subrayado fuera de texto)

*Si realizadas estas acciones los aportantes no corrigen las inconsistencias detectadas, informarán de este hecho a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) para que conforme con sus competencias, políticas, estrategias y procedimientos adelante las acciones a que hubiere lugar.*

**Ley 633 de 2000 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”**

**ARTÍCULO 99.** *Modifícase el artículo 91 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:*

**"ARTÍCULO 91. Normas aplicables al control del pago de aportes parafiscales en materia de Seguridad Social.** *Las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1295 de 1994, independientemente de su carácter público o privado, tendrán la **responsabilidad, conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de ejercer las tareas de control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian dicho Sistema.*** (Negrilla fuera de texto)

*Para el ejercicio de las tareas de control que aquí se establecen, las mencionadas entidades gozarán de las facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario Nacional, en cuanto ellas resulten compatibles con el ejercicio de tales atribuciones. El Gobierno Nacional, al reglamentar la presente disposición, deberá armonizar las normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional con las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes.*

**En todo caso, en ejercicio de las tareas de control, las entidades administradoras podrán verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes al Sistema que hayan recibido; solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios la información que estimen conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones para con el Sistema, al igual que solicitar de aquéllos y éstos las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que haya sido detectada a través del Registro Único de**

**Aportantes a que alude el inciso final del presente artículo. En ningún caso las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente tales declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud. (Negrilla fuera de texto)**

**Agotada la etapa persuasiva de control a que alude el inciso anterior sin que el aportante acepte corregir la situación anómala detectada por la administradora, ésta deberá dar traslado de las actuaciones surtidas a la entidad que resulte competente para conocer de las mismas, según el riesgo de que se trate. En el caso del Sistema de Seguridad Social en Salud, dicha competencia recaerá en la Superintendencia Nacional de Salud. En los casos que correspondan al Sistema de Seguridad Social en Pensiones o Riesgos Profesionales, será competente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Negrilla fuera de texto).**

**Decreto Ley 1295 de 1994 "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales".**

**ARTÍCULO 80.** *Funciones de las entidades administradoras de riesgos profesionales.*

*Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales tendrán a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:*

- a) *La afiliación;*
- b) *El registro;*
- c) *El recaudo, cobro y distribución de las cotizaciones de que trata este Decreto;*

**ARTÍCULO 91.** *Sanciones. Modificado por el art. 115, Decreto Ley 2150 de 1995.*

*Le corresponde al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a través del Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, imponer las siguientes sanciones, frente a las cuales no opera el recurso de apelación. La competencia aquí prevista puede asumirla el Ministro de Trabajo y Seguridad Social.*

- c) *Para la entidad administradora de riesgos profesionales.*

*Las entidades administradoras de riesgos profesionales que incurran en conductas tendientes a dilatar injustificadamente el pago de las prestaciones de que trata el presente Decreto, o impidan o dilaten la libre escogencia de entidad administradora, o rechacen a un afiliado, o no acaten las instrucciones u órdenes de la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, serán sancionadas por la superintendencia bancaria, en el primer caso, o por la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales, en los demás, con multas sucesivas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las demás previstas en la ley o en este Decreto.*

**Decreto 2150 de 1995 "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".**

**ARTÍCULO 115. Competencia de sanciones.** *Modifica el inciso primero del Artículo 91 del Decreto 1295 de 1994. El inciso primero del artículo 91 del Decreto Nacional 1295 de 1994, quedará así:*

**ARTÍCULO 91.** *Le corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social imponer las sanciones establecidas a continuación, frente a las cuales opera el*



recurso de apelación ante el Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social"

## **DECRETO 1072 DE 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.**

**Artículo 2.2.4.8.4. Recaudo de los recursos por parte de las entidades administradoras de riesgos laborales.** “Las entidades administradoras de riesgos laborales transferirán dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recaudo, los recursos del Fondo de Riesgos Laborales provenientes de los aportes de los empleadores. (Decreto 1833 de 1994, art. 6)”

### **Resolución 5666 de 2016, “Por la cual se establece el reporte de información y pago de aportes al Fondo de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales”**

*Artículo 3. Fechas de reporte. Las Administradoras de Riesgos Laborales presentarán reportes mensuales sobre el pago de las cotizaciones y aportes al Fondo de Riesgos Laborales dentro de los cinco (5) primeros días hábiles siguientes al mes de recaudo presentado al Encargo Fiduciario del Fondo de Riesgos Laborales.*

*Artículo 4. Inspección, Vigilancia Y Control. “El no cumplimiento de la presente resolución y de las fechas de presentación de los reportes por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán sancionadas por las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, modificado por el artículo 115 del Decreto 2150 de 1995 y los artículos 13 y 32 de la Ley 1562 de 2012.”*

### **Concepto Jurídico – Aportes de empresa no afiliadas 2-2021-153615 Supersubsidio, 14 de septiembre de 2021**

*“2. MARCO NORMATIVO: Para dar respuesta a su consulta, es necesario mencionar que la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar es que son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del estado en la forma establecida por la ley; estas corporaciones conforme a su naturaleza se encuentran dirigidas por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director Administrativo.*

*Las funciones de las Cajas de Compensación Familiar se encuentran previstas en el artículo 41 de la Ley 21 de 1982 adicionado por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, resaltando lo siguiente: LEY 21 DE 1982.*

*“Artículo 41. Las Cajas de Compensación Familiar tendrán entre otras, las siguientes funciones:*

- 1. Recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar (...) en los términos y con las modalidades de la Ley.***
- 2. Organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar en especie o servicios, de acuerdo con lo prescrito en el Artículo 62 de la presente Ley.*
- 3. Ejecutar con otras cajas o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalado por la Ley.*
- 4. Cumplir con las demás funciones que señale la Ley.” (Negrillas y subrayado fuera de texto).*



Dicha disposición fue adicionada por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, sin que por ello cambiara su función principal, lográndose determinar que el recaudo de aportes es parte fundamental de la gestión de las Cajas de Compensación Familiar para desarrollar su objetivo de compensar a los trabajadores colombianos de menores ingresos.

Por lo anterior, se puede afirmar que las Cajas de Compensación Familiar son entes de especial naturaleza, que manejan una prestación social que surge de la relación entre empleadores y trabajadores y que benefician a estos últimos y a sus familias, tal como lo expresó la Honorable Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 032 de marzo 19 de 1987, Sala Plena, donde dijo lo siguiente: “(...) las Cajas de Compensación Familiar son instituciones para las que se ordena asignar los recursos necesarios con el fin de satisfacer las necesidades de las familias de los trabajadores (...)”.

Por lo tanto, los aportes con destino al subsidio familiar son de naturaleza pública y le pertenecen al Sistema de la Protección Social, gozando de protección especial por parte del Estado, lo que significa que las administradoras de éstos, es decir, las Cajas de Compensación Familiar deben adelantar los procesos y procedimientos necesarios para el debido cumplimiento de su objeto social. papel auténtico de documento electrónico.

Ahora bien, **sobre el particular se debe señalar que si un empleador hace aportes del 4% de su nómina a una caja de compensación familiar donde no se encuentra afiliado, se estaría ante la figura denominada “pago de lo no debido” lo cual se presenta cuando no existe causa legal para el pago, por lo tanto, es obligación del empleador recuperar sus aportes.** (Negrilla fuera de texto)

Hay que tener en cuenta que los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar tienen una triple condición: i) de prestación de la seguridad social; ii) de mecanismo de redistribución del ingreso y iii) de función pública desde la óptica del servicio tal como lo señaló la Sentencia C-626 del 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. **Así las cosas, si el empleador aportó por error a una caja de compensación distinta a la cual se encuentra afiliado o aportó un valor mayor al del 4% de su nómina, no es posible que la Caja de Compensación Familiar se quede o se apodere de ese aporte realizado, puesto que podría estar frente a un enriquecimiento sin causa.** (Negrilla fuera de texto)

Sobre el particular es importante recordar la obligación que tienen los empleadores de reportar las novedades para evitar que la Caja de Compensación incurra en un pago de la prestación social a quienes no tienen derecho a ella, caso en el cual el enriquecimiento sin causa es para los trabajadores que recibieron el subsidio sin tener derecho a ello.

Para el caso planteado en su consulta, se observa que el error proviene del empleador dado que no se encontraba legalmente obligado a realizar los aportes si no contaba con trabajadores en su nómina, por lo tanto, se trata del pago de lo no debido lo cual haría viable que la caja le regrese el valor que por error pagó, previa verificación y atendiendo lo establecido en la **Circular Externa No. 0000009 del 24 de enero de 2011**, proferida por el Ministerio de la Protección Social.

Es importante tener en cuenta que conforme al artículo 54 de la Ley 21 de 1982, el Consejo Directivo de cada Caja de Compensación Familiar debe adoptar la política administrativa y financiera de la corporación incluyendo entre ella los procesos y procedimientos necesarios para su debido cumplimiento del objeto social entre los que se encuentra el procedimiento de devolución de aportes de empresas no afiliadas.

No obstante, se debe tener en cuenta el **Concepto No. 2267** emitido por el Consejo de Estado el 02 de diciembre de 2015, Consejero Ponente William Zambrano Cetina, que sobre el tema particular señaló lo siguiente:

***“...Es importante anotar que los aportes realizados por empresas no afiliadas, pueden ser reclamados por estas hasta cinco años después contados a partir de la fecha de su pago, de conformidad con los artículos 850 del Estatuto Tributario y 11 y 16 del Decreto 2277 de 2012, los cuales resultan aplicables por tratarse de recursos parafiscales cuya naturaleza es tributaria, de acuerdo con lo indicado por la jurisprudencia. Así la primera de las disposiciones señala:***

***Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución.*** (Negrilla fuera de texto)

*La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver oportunamente a los contribuyentes, los pagos en exceso o de lo no debido, que estos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto de pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de saldos a favor Por su parte el señalado artículo 11 indica:*

*Las solicitudes de devolución y/o compensación por pagos en exceso deberán presentarse dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva, establecido en el artículo 2536 del Código Civil.*

*Para el trámite de estas solicitudes, en los aspectos no regulados especialmente, se aplicará el mismo procedimiento establecido para la devolución de los saldos a favor liquidados en las declaraciones tributarias. En todo caso, el término para resolver la solicitud, será el establecido en el artículo 855 del Estatuto Tributario.*

*Finalmente, el artículo 16 establece:*

*Término para solicitar y efectuar la devolución por pagos de lo no debido, habrá lugar a la devolución y/o compensación de los pagos efectuados a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento, para lo cual deberá presentarse solicitud ante la Dirección seccional de Impuestos o de Impuestos y Aduanas donde se efectuó el pago, dentro del término establecido en el artículo 11 del presente decreto.*

***De esta suerte, aplicando las normas anteriores se desprende que los aportes indebidamente pagados se encuentran sujetos a un término de prescripción de 5 años, periodo de tiempo que una vez transcurrido, extingue la posibilidad de reclamar judicialmente la devolución correspondiente. De donde se sigue, que transcurrido el plazo indicado. Los recursos reservados o apropiados para ser devueltos, deberán destinarse a la atención de las prestaciones y servicios de la seguridad social y demás finalidades que prevea la ley.”***  
(Negrilla fuera de texto)

*Así las cosas, los aportes realizados por error a una caja de compensación familiar, bien sea a la que se encuentra afiliada la empresa, o a otra distinta, pueden ser cobrados, antes de que se cumplan cinco años de haber sido realizados, de lo contrario, la obligación de la caja de devolver dichos aportes, se tiene como extinta en virtud de la figura de la prescripción. De igual forma, el*

procesamiento de devolución de aportes corresponde a los procedimientos aprobados por el Consejo Directivo de la corporación.

### 3.- CONCLUSIONES:

3.1. Las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar están definidas en la Ley, estas funciones enmarcan la competencia que le asiste a esta entidad, en donde claramente no es viable la intervención en temas meramente administrativos de la Corporación; es así que nuestro pronunciamiento respecto al objeto de consulta, solo se puede limitar a la interpretación normativa y los elementos que la misma norma nos ofrece.

3.2. Los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar tienen como obligación legal y estatutaria, establecer los procedimientos necesarios para el buen funcionamiento administrativo y financiero de la corporación, incluyendo los procedimientos de cobro, recaudo y devolución de aportes.

3.3. Si un empleador realiza aportes a una Caja de Compensación Familiar en la que no se encuentra afiliado o realiza aportes mayores al 4% de su nómina, puede solicitar la devolución o el traslado de dichos aportes la Caja de Compensación donde se encuentra con afiliación vigente.

3.4. El procedimiento de devolución o traslado de aportes de empresas no afiliadas que adopten las Cajas de Compensación Familiar deben tener presente lo establecido en la **Circular Externa No. 00000009 del 24 de enero de 2011, proferida por el Ministerio de la Protección Social.** (Negrilla fuera de texto)

3.5. Las Cajas de Compensación Familiar deben incorporar los aportes pagados por empresas no afiliadas como ingresos de actividades ordinarias surtiendo el proceso de apropiaciones autorizadas por la Ley de acuerdo con la directriz impartida mediante la **Circular Externa No. 2017 - 0017.** (Negrilla fuera de texto).

3.6. El término de prescripción para la acción de cobro que realizan las Cajas de Compensación Familiar es de cinco (5) años a partir de la fecha en que se hacen exigibles, por lo tanto, los aportes realizados por error a una caja de compensación familiar, bien sea a la que se encuentra afiliada la empresa, o a otra distinta, pueden ser cobrados, antes de que se cumplan cinco años de haber sido realizados, de lo contrario, la obligación de la caja de devolver dichos aportes, se tiene como extinta en virtud de la figura de la prescripción.

3.7. Los recursos recaudados de las empresas no afiliadas una vez prescritos, deben ser reconocidos como ingresos de actividades ordinarias del 4% y con relación a sus rendimientos, por ser accesorios al capital, deben reconocerse como ingreso del 4%, debiéndose llevar control mensual e individual con el fin de ser reconocidos como ingresos del 4%, surtiendo las apropiaciones de ley.

3.8. Finalmente, debe puntualizarse por parte de la Oficina Asesora Jurídica que de conformidad con lo previsto en el artículo 7° del Decreto 2595 de 2012 y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, “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”, el concepto emitido por esta oficina, constituye sólo un criterio orientador y la interpretación y aplicación de la normatividad relativa al caso objeto de consulta, conservando la dependencia y autoridad pública consultante y la autonomía en el ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias.

Una vez analizada la composición de las diferencias en las conciliaciones<sup>1</sup> de la cuenta del recaudo, se evidenció un concepto que llamó la atención, “*Recaudo Pendiente por Aplicar*” que según lo dicho por el ente auditado corresponde a los aportes de trabajadores independientes que no pueden ser aplicados por no existir afiliación previa, dichos aportes son recaudados a través del PILA mensualmente, los cuales corresponden a \$1.827.230.073 para la vigencia del 2020, tal como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla N°1.**  
**Clasificación de Recaudo Pendiente por Aplicar**

CLASIFICACIÓN RECAUDOS POR APLICAR AÑO 2020													
CONCEPTO	202001	202002	202003	202004	202005	202006	202007	202008	202009	202010	202011	202012	TOTAL
Cotizaciones recibidas de aportantes que no han tenido afiliación con nuestra administradora	\$41.637.691	\$31.920.295	\$35.602.842	\$28.393.800	\$27.105.100	\$40.518.419	\$11.162.000	\$31.662.600	\$30.748.382	\$31.125.882	\$26.197.543	\$44.356.200	\$380.430.754
Cotizaciones recibidas de aportantes si afiliación vigente en el periodo cotizado	\$104.976.717	\$118.653.100	\$137.704.400	\$100.027.300	\$105.409.766	\$111.523.600	\$139.946.736	\$95.695.700	\$115.736.600	\$127.820.400	\$132.919.900	\$156.385.100	\$1.446.799.319
suma AXA COLPATRIA	\$146.614.408	\$150.573.395	\$173.307.242	\$128.421.100	\$132.514.866	\$152.042.019	\$151.108.736	\$127.358.300	\$146.484.982	\$158.946.282	\$159.117.443	\$200.741.300	\$1.827.230.073

Fuente: Anexo 2. Clasificación Recaudos por aplicar año 2020, respuesta ACARLC-010 11-10-2021

En línea, el sujeto de control allega comunicaciones que dan cuenta de lo observado, a saber:

1. Axa Colpatria envía oficio del día 12 agosto 2014 al Ministerio de Salud:

*“Comedidamente nos permitimos informar, que esta Administradora de Riesgos Laborales cada mes está recibiendo a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes de trabajadores independientes, pagos que no pueden ser aplicados por no existir afiliación previa y por falta del cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley para este tipo de aportantes.*

*Algunas personas que han efectuado estos pagos han solicitado la devolución de los mismos, solicitudes que han sido resueltas de manera negativa, bajo el entendido que estos recursos pertenecen al Sistema de Riesgos Laborales. No obstante, ante la ausencia de una reglamentación en ese sentido y la alta probabilidad de tener que asumir (por orden judicial) la cobertura de prestaciones por riesgos laborales de quienes están efectuando estos pagos, mientras se expide una reglamentación sobre el particular, de manera respetuosa solicitamos instrucciones sobre el manejo que debemos dar a esos recursos.*

*Este tipo de inconvenientes se presenta, porque el pago a través de la PILA, no valida la existencia de la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales.”*

Respuesta por parte del Ministerio de Salud:

*“Con base en lo anterior, las normas que rigen al Sistema predica la obligación tanto de afiliarse como pagar los respectivos aportes, como consecuencia de ello, debe agotar la instancia de la*

<sup>1</sup> Fuente: Conciliación de AXA giro del 1% año 2020, respuesta 1-10-2021

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la Protección Social UGPP”

2. Axa Colpatria envía comunicación en los mismos términos que la anterior el día 05-12-2014, y de acuerdo con la respuesta de la UGPP:

*“Así las cosas y toda vez que a la fecha no existe reglamentación alguna por parte del Ministerio del Trabajo, que establezca la forma de llevar a cabo el pago de aportes a este Subsistema sin que exista previa afiliación, así como el manejo y destinación de estos recursos, no le es dable a esta Unidad, establecer una directriz al respecto, toda vez que es la misma normatividad expuesta a lo largo de este escrito, quien radica directamente en cabeza del ministerio de Trabajo, la facultad de reglamentar la materia”.*

3. El día 25 de agosto de 2016 la Procuraduría le hace el siguiente requerimiento a AXA COLPATRIA con relación al tema referido hasta aquí:

*“Remitir a este Despacho un informe sobre el monto anual de cotizaciones que ingresaron durante los últimos diez (10) años a la Administradora de Riesgos Laborales de aportantes no vinculados y/o que presentan inconsistencias en la afiliación.*

*De igual forma, le agradezco indicar el manejo que se ha dado a dichos recursos y los problemas que esta situación ha generado a la ARL”.*

Axa Colpatria da respuesta a la Procuraduría en los siguientes términos:

- *“Este tipo de inconsistencias se empezaron a presentar a partir de la implementación de los pagos a través del PILA. La ARL Axa Colpatria una vez recibida la consignación, remite correo al aportante a la dirección electrónico registrada en el PILA, confirmando la recepción del pago y advirtiendo la no existencia de afiliación en nuestra Administradora; labor que no es posible realizar en la totalidad de los casos, dado el alto volumen y porque en algunos casos no hay información de contacto del aportante, Sobre la información reportada continuamos realizando gestiones de depuración para lograr su aplicación.*
- *Algunas personas que han efectuado estos pagos han solicitado la devolución de los mismo, solicitudes que han sido resueltas de manera negativa, bajo el entendido que estaban obligados a realizar el aporte y por tratarse de dineros públicos que pertenecen al sistema de riesgos laborales. esta situación ha sido informada al ministerio de salud y protección y la unidad de gestión pensional y parafiscales”.*

En consonancia con lo anterior, se observó que la Dirección de Riesgos Laborales requirió a Axa Colpatria reporte de dicho recaudo, y a través del “anexo 1.” Relacionan el Recaudo Pendiente por Aplicar a partir de la entrada en vigencia del Sistema de Riesgos Laborales por un valor de \$2.388.939.488, tal como se observa a continuación:

Anexo 1. Reporte de recaudo si afiliación desde la entrada en vigencia del Sistema General de Riesgos



ANEXO 1.		
SISTEMA DE RIESGOS LBORALES		
NOMBRE DE LA ADMINISTRADORA	AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA	
NIT	860.002.183	
DIRECCIÓN DE CORRESPONDENCIA	CARRERA 7 24-89	
AREA QUE DILIGENCIA LA INFORMACION	Operaciones	
NOMBRE DEL FUNCIONARIO QUE DILIGENCIA LA INFORMACION	Jose Alfredo Baez Qintero	
CORREO ELECTRÓNICO	<a href="mailto:jose.baez@axacolpatria.co">jose.baez@axacolpatria.co</a>	
TELÉFONO	3153211715	
AÑO	RECAUDO SIN AFILIACIÓN	OBSERVACIONES RECAUDO SIN AFILIACIÓN
1994	-	
1995	-	
1996	-	
1997	-	
1998	-	
1999	-	
2000	-	
2001	-	
2002	-	
2003	-	
2004	-	
2005	-	
2006	-	
2007	\$1.978.550	
2008	\$19.565.596	
2009	\$25.952.533	
2010	\$36.567.858	
2011	\$32.393.063	
2012	\$42.190.234	
2013	\$76.718.167	
2014	\$123.798.624	
2015	\$187.214.106	
2016	\$247.047.585	
2017	\$319.430.227	
2018	\$325.861.734	
2019	\$371.506.920	
2020	\$357.972.194	
<b>a 30 de julio 2021</b>	<b>\$220.742.097</b>	
	<b>\$2.388.939.488</b>	

Fuente: Respuesta solicitud 2021EE0168952Ministerio de Trabajo, "Anexo respuesta Axa Colpatría"

Lo anterior, ocasionado por presuntas lagunas normativas que regulen de manera específica el procedimiento de cotizaciones recaudadas sin afiliación, adicionalmente el proceso de recaudo por parte del PILA receptiona los aportes sin filtro de verificación del cumplimiento del marco normativo respecto a la obligación de Afiliación, aligerado con las debilidades en el seguimiento al proceso de depuración en forma oportuna y adecuada, evidenciando deficiencias de control, monitoreo y seguimiento al procedimiento por parte del sujeto de control para confirmar la recepción del pago y advertir de manera oportuna la no existencia de afiliación en la ARL .

Así mismo, imposibilidad de disposición de recursos de acuerdo con las finalidades del FRL, además de un presunto incumplimiento de los principios generales y en consonancia con los principios del sistema de seguridad social.

## Respuesta Axa Colpatría

" (...)

*Condición: Una vez analizada la composición de las diferencias en las conciliaciones<sup>2</sup> de la cuenta del recaudo, se evidenció un concepto que llamó la atención, "Recaudo Pendiente por Aplicar" que según lo dicho por el ente auditado corresponde a los aportes de trabajadores independientes que no pueden ser aplicados por no existir afiliación previa, dichos aportes son recaudados a través del*



*PILA mensualmente, los cuales corresponden a \$1.827.230.073 para la vigencia del 2020, tal como se observa en la siguiente tabla:*

*Tal y como lo manifestamos en respuesta anterior, el concepto de “Recaudo Pendiente por Aplicar” corresponde a los aportes de trabajadores independientes que no pueden ser aplicados por no existir afiliación previa.*

*Efectivamente el pago de aportes que no se pueden aplicar por diferentes razones, da lugar a una imposibilidad de disposición de recursos de acuerdo con las finalidades del Fondo de Riesgos Laborales; sin embargo, de manera respetuosa consideramos que esa situación no da lugar a un enriquecimiento sin justa causa o al recibo de un pago de lo no debido. Dichas sumas están contabilizadas en cuentas del pasivo y separadas de los recursos propios de la Entidad y listos para ser dispuestos en tiempo y fecha tan pronto la regulación lo resuelva.*

*Se debe tener en cuenta, que una de las funciones de la ARL prevista en el artículo 80 del Decreto 1295 de 1994, es el recaudo, cobro y distribución de las cotizaciones; el artículo 83 del citado Decreto señala que, para todos los efectos, los aportes al sistema general de riesgos laborales tienen el carácter de dineros públicos.*

*El artículo 9 de la ley 100 de 1993 precisa, que los recursos de las instituciones de la seguridad social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a ella. De otra parte, el literal i del artículo 4 del Decreto 1295 de 1994 dispone, que la relación laboral implica la obligación de pagar las cotizaciones*

*La obligación de pagar aportes al SGRL deriva de la existencia de un contrato de trabajo o de prestación de servicios. La no afiliación o la imposibilidad de aplicar los pagos recibidos no puede conllevar a negación de derechos que le confiere la afiliación, ni a la devolución de los aportes. El cotizante que paga sin estar afiliado y sufre una contingencia laboral, puede exigir de la ARL su cobertura con fundamento en el pago realizado; no obstante, tiene la obligación de formalizar la afiliación y suministrar la información correspondiente*

*Consideramos que esta situación no da lugar a incumplimiento de los principios de Solidaridad, Integralidad, Unidad, Justicia, Equidad, Universalidad y administración de los recursos parafiscales y que la ARL hizo la debida diligencia ante los organismos reguladores y ante los aportantes advirtiendo de esta situación.”*

## **Análisis de la Respuesta**

Una vez analizada la respuesta de Axa Colpatria, y luego de una revisión integral de cada uno de los soportes requeridos en la etapa de ejecución, es evidente que el sujeto de control y las entidades competentes ponen de presente la presencia de un vacío o laguna jurídica en cuanto a la fuente de criterio específico que regule y formalice el procedimiento de aplicación de recursos recaudados a través del PILA sin contar con una Afiliación previa.

Adicionalmente, de acuerdo con lo observado en el reporte anexo 1 del Recaudo Pendiente por Aplicar<sup>1</sup> se evidencia que ha sido recurrente desde la entrada en vigencia del Sistema General de Riesgos Laborales, y que a pesar de las comunicaciones de parte

<sup>1</sup> Respuesta solicitud 2021EE0168952 Ministerio de Trabajo, “Anexo respuesta Axa Colpatria”

del sujeto de control al Ministerio de Salud y a la UGPP en el año 2014, la circunstancia descrita en la consideración, para cada mes y año respectivamente viene siendo acumulado y en aumento.

En línea con la respuesta del sujeto de control, es menester de la CGR precisar que según lo expresa en la Guía de Auditoría de Cumplimiento “*el equipo auditor debe estructurar las observaciones, lo cual consiste en elaborar y comunicar las desviaciones de cumplimiento junto con las posibles causas y presuntas responsabilidades establecidas por el equipo en su análisis*”.

Tal como lo precisa la ARL Axa Colpatría, una de las funciones prevista en el artículo 80 del Decreto 1295 de 1994, es *el recaudo, cobro y distribución de las cotizaciones*, con lo cual le asiste el deber y obligación de acuerdo con lo precisado en las fuentes de criterio, no solo de afiliar, sino recaudar y hacer control de las cotizaciones recibidas a través del PILA; dicho esto, los mecanismos para gestionar la verificación y depuración son deficientes.

La anterior situación confirmada en la respuesta de Axa Colpatría a la Procuraduría en el año 2016 en los siguientes términos:

*“Este tipo de inconsistencias se empezaron a presentar a partir de la implementación de los pagos a través del PILA. La ARL Axa Colpatría una vez recibida la consignación, remite correo al aportante a la dirección electrónico registrada en el PILA, confirmando la recepción del pago y advirtiéndole la no existencia de afiliación en nuestra Administradora; labor que no es posible realizar en la totalidad de los casos, dado el alto volumen y porque en algunos casos no hay información de contacto del aportante, Sobre la información reportada continuamos realizando gestiones de depuración para lograr su aplicación..”*

Sin embargo, en los soportes<sup>1</sup> allegados en la fase de ejecución se evidencia que la base de datos de las personas que hicieron los aportes sin previa afiliación y que sumado su valor corresponde a \$1.827.230.073, cuentan con nombres completos, teléfonos, direcciones, correos electrónicos, la cual corresponde a 104.202 (registros) personas independientes sin afiliación o con afiliación no vigente.

De otra parte, se encuentra que de acuerdo con los principios generales y en consonancia con los principios del sistema de seguridad social, se acude al deber y obligación de control conjunto de las diferentes entidades para dar cumplimiento al marco normativo.

En suma, se evidencian debilidades en el seguimiento al proceso de depuración en forma oportuna y adecuada, deficiencias de control, monitoreo y seguimiento al procedimiento por parte Axa Colpatría para confirmar la recepción del pago y advertir de manera oportuna la no existencia de afiliación en la ARL.

De acuerdo con el juicio profesional y el análisis de evidencias suficientes, pertinentes y relevantes para la presente auditoría se encuentra que hay una clara desviación resultante

---

<sup>1</sup> Respuesta ACALC-15 02-11-2021 “Detalle de Valores por aplicar 2020

de la comparación de la condición y los criterios esgrimidos, no se desvirtúa de manera idónea y soportada la observación de auditoría, por lo tanto, la observación se configura como hallazgo; así mismo, se ratifican, las presuntas incidencias comunicadas con la observación.

Hallazgo Administrativo con Otras Incidencias para dar traslado a: Ministerio de Trabajo, UGPP, Ministerio de Salud y Superintendencia Financiera.

#### 4.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar la congruencia en el proceso contractual respecto de los bienes y servicios contratados con recursos de la parafiscalidad, durante la vigencia a auditar. Igualmente, la supervisión que de este proceso se haga por parte de la ARL.

En el desarrollo del proceso auditor se revisaron los soportes aportados por la entidad auditada de los 83 contratos asistenciales de los cuales en 7 de ellos se evidenció la deficiencia en el proceso de consolidación de documentos que hacen parte integral de los contratos, como son las pólizas de seguro; dos (2) de ellos carecen de sus primeros folios, denotando deficiencias y debilidades en los mecanismos de control interno de la entidad, así como, el incumplimiento de las políticas de la ARL y los principios de la Función Administrativa.

Como resultado de la auditoría se detectó la siguiente situación de incumplimiento que se presenta como hallazgo de auditoría.

#### **Hallazgo No. 8 Contratos Asistenciales (A, D)**

**Constitución Política de Colombia: (...) 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”.*

#### **LEY 610 DE 2000**

Artículo 3 de la, define la Gestión Fiscal como: *“...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos... en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad...”* (Subrayado y negrita fuera de texto).

#### **LEY 734 DE 2002.**

**Artículo 53.** *“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.”*

Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.

## **POLÍTICAS DE OPERACIONES Y CALIDAD PARA PRESTADORES E INSTITUCIONES (INSURANCE PROCUREMENT).**

*La presente política establece el marco general para definir y establecer las actividades que conforman el Procedimiento para la validación de idoneidad, elaboración de contratos, renovación documental, novedades y actividades puntuales para proveedores de prevención.*

## **POLÍTICAS GESTION DE FACTURAS Y ORDENES DE PAGO CUENTAS POR PAGAR.**

*Definir lineamientos generales para la gestión de las obligaciones adquiridas por la compañía, generando un adecuado control y registro de estas. Dar uniformidad en la ejecución de las funciones asignadas a cada una de las áreas que participan en la actividad proveedor podrá radicar la factura una vez el área dueña cuente con la documentación que sustente la salida de dinero (orden de compra, orden de autogestión, contrato vigente, convenio, comprobación de la entrega del bien y/o servicio, autorización del Líder de Compras Administrativas, Compras Técnicas y/o Líder de Dirección según sea el caso; de no contar con los requisitos abstenerse de informar al proveedor de realizar esta gestión.*

Analizada la muestra de contratos asistenciales que ejecuta la ARL Axa Colpatria en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, se observa que algunos documentos no fueron aportados y otros no se encontraban vigentes para la época de los servicios prestados, teniendo en cuenta que todo proveedor de contratación que se vincule con AXA COLPATRIA deberá tener contrato firmado y la totalidad de los documentos diligenciados de acuerdo a la política, así mismo, no se evidencian soportes idóneos que permita verificar la prestación del servicio, los cuales presentan inconsistencias.

### **Cuadro 7. Contratos de Prestación de Servicios Asistenciales.**

No. Factura	Nombre prestador	Conclusión
CNA 9202	CLINICA VASCULAR NAVARRA	No apporto pólizas de seguro.
J0569700	CLINICA VASCULAR NAVARRA	No apporto pólizas de seguro.
SM00402584	ASORSALUD S.M. LIMITADA	No apporto pólizas de seguro
SM00405415	ASORSALUD S.M. LIMITADA	No apporto pólizas de seguro
FH2043042	HOSPITAL PABLO TOBON URIBE	No apporto pólizas de seguro
FH2456174	HOSPITAL PABLO TOBON URIBE	No apporto pólizas de seguro
E 0027	FISIOGLOBAL ANA VELASCO SERVICIOS INTEGRALES EN REHABILITACIÓN FISICA Y LABORAL SAS	No apporto los primeros folios del contrato
E 0027 - 2	FISIOGLOBAL ANA VELASCO SERVICIOS INTEGRALES EN REHABILITACIÓN FISICA Y LABORAL SAS	No apporto los primeros folios del contrato

**Fuente:** Análisis CGR, respuesta ARL Axa Colpatria.

Por lo anterior, se evidenció debilidades en los mecanismos de control y seguimiento que no permiten detectar y advertir oportunamente el incumplimiento de los requisitos establecidos para la legalización y ejecución de los contratos.

Así mismo, se presenta incumplimiento a los principios de la función administrativa referidos en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y a las Políticas de Operaciones y Calidad para Prestadores e Instituciones y Políticas Gestión de Facturas y Órdenes de Pago Cuentas por Pagar, generando inconsistencias en la legalización de los contratos.

## Respuesta ARL

*“A continuación, damos respuesta a cada una de las observaciones detalladas en el Cuadro No. 1 “Observaciones contratos asistenciales vigencias anteriores, vigentes para el 2020” a saber:*

• *Factura 5 – Corresponde al prestador Áxxx Mxxx:*

*1. No registra número de contrato en la carátula: Para AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A.-ARL. Se trata de contratos de naturaleza civil y privada. Adicionalmente en la contratación privada no es una exigencia normativa para la elaboración de un contrato. Finalmente, a partir de 2021, AXA COLPATRIA, se decide asignar número de contrato.*

*2. Póliza no vigente para la fecha del servicio: Contrato suscrito en agosto de 2020. Ya se había adjuntado póliza de responsabilidad civil profesional, vigente al momento de la suscripción del contrato (16/05/2020 a 16/05/2021), la cual se adjunta nuevamente. Por otra parte, es injustificado y en contra de los procesos anti-trámites realizar solicitud de pólizas al momento de cada prestación de servicios. Las garantías o pólizas se configuran al momento de la suscripción del contrato. Finalmente, lo establecido en la política de contratación de prestadores de servicios de salud de AXA COLPATRIA, dispone: “Será obligatorio solicitar al proveedor las pólizas que las minutas de los contratos indiquen.”, pero no se establece que se deben solicitar cada vez que se preste un servicio.*

*3. No se evidencia soporte idóneo que permita verificar la prestación del servicio: Se adjunta la Factura, Detalle de Relación de pacientes y Planilla de liquidación de aportes. (...)*



De igual forma respondieron los otros 82 contratos.

### **Análisis de la respuesta**

La ARL adjunta documentos y soportes que debían hacer parte de los contratos de la muestra seleccionada como se mencionó en la observación No. 6, de los cuales a 6 de ellos no adjuntaron las pólizas de seguro, y en 2, no aportaron las primeras hojas del contrato, incumpliendo así con las Políticas de Operaciones y Calidad para Prestadores e Instituciones (Insurance Procurement) y los principios de la Función Administrativa del Art. 209 de la Constitución Política de Colombia.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

#### **4.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 4</b>
Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos destinados y asignados para atender la emergencia por COVID-19.

En el desarrollo de proceso auditor se revisaron 14 órdenes de servicio de compras de EPP por Covid 19, correspondiente al 2% de las cotizaciones determinadas en el Decreto 488 de 2020, con sus respectivos soportes, de lo cual se evidenció diferencia de precios para la compra de estos elementos de la misma referencia y características con tiempos de adquisición cercanos, para la CGR se presenta un incumplimiento a las políticas de la ARL y los principios de la función administrativa.

Como resultado de la auditoría se detectó la siguiente situación de incumplimiento que se presenta como hallazgos de auditoría.

#### **Hallazgo No. 9 Compra de Elementos de Protección Personal (A, D, F)**

**Constitución Política de Colombia: (...) 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”.*

#### **Ley 909 de 2004**

##### **Artículo 2º. Principios de la función pública.**

*“1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad (...).*



2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:

a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;

b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley;

c) La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;

d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia”.

## **LEY 610 DE 2000**

Artículo 3 de la, define la Gestión Fiscal como: “...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos... en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad...” (Subrayado fuera de texto).

## **Decreto 403 de 2020.**

En el artículo 6º de la citada Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del presente Decreto. El nuevo texto es el siguiente: “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, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)” (Subrayado fuera de texto).

## **Circular Unificada del 22/04/2004 Unifica las instrucciones para la vigilancia, control y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales – Ministerio de la Protección Social.**

Según el inciso 4º del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 9º de la Ley 100 de 1993, “...no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella y como las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales son dineros del Sistema de Seguridad Social que tiene una destinación específica, su mala inversión o utilización de quienes se benefician o administran dichos recursos (empleadores, empleados o trabajadores de ARP) genera violación de la ley”.

## **LEY 734 DE 2002.**

*“Artículo 53. 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.”*

Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.

## **DECRETO 488 DE 2020.**

*“Artículo 5. Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar el Coronavirus COVID-19. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, las Administradoras de Riesgos Laborales destinarán los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 de acuerdo con la siguiente distribución:*

*4. El dos por ciento (2%) para actividades de emergencia e intervención y para la compra elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con contención y atención del Coronavirus COVID-19 destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja”.*

## **POLÍTICAS DE INSURANCE PROCUREMENT PARA LA COMPRA DE ELEMENTOS DE PROTECCION PERSONAL (DECRETO 488 DE 2020)**

*Confirmación de atribución de incremento de tarifas según porcentajes indicados en el punto 3 de ADJUDICACION - Se limita el histórico a los últimos 6 meses para hacer la comparación de tarifas según lo indicado en el punto 3 de ADJUDICACION Formalización contractual con los proveedores de EPP.*

En el marco normativo para la distribución de los recursos parafiscales en la destinación específica del 2% para atender la emergencia sanitaria de los trabajadores, ARL AXA COLPATRIA ha suscrito órdenes de compra de elementos de protección personal.

Analizada la información reportada por la ARL relacionada con las muestras seleccionadas, de las órdenes de servicio de compra de elementos de protección personal – EPP, para la prevención del Covid-19 con corte a 31 diciembre de 2020, se puede observar lo siguiente:

Se observa, el pago de un presunto mayor valor por la adquisición de elementos de protección tipo mascarilla de las mismas características que ofrece otro proveedor, no obstante, la ARL suscribe órdenes de compra de elementos de protección personal teniendo como referencia una relación de ocho (8) proveedores seleccionados a quienes se les había comprado elementos de las mismas características en los seis meses anteriores a la adquisición de estos, sin tener en cuenta que existían otros proveedores a quienes se les habían adquirido a menor valor y en fechas cercanas.

De lo anterior no se adjuntaron ni evidenciaron soportes idóneos del procedimiento utilizado para una objetiva selección y posterior adjudicación, en el entendido, que en cualquier proceso de contratación se debe procurar que en los bienes y servicios contratados no disminuyan injustificadamente los recursos públicos correspondientes a las cotizaciones de los trabajadores, aportados a través del empleador o del mismo trabajador independiente.

En razón a ello, se encontraron diferencias en los valores de compra de mascarillas N95 como en el caso de la orden de servicio No. 1055 del 17-09-2020 teniendo que el costo sobrepasa los precios de la orden 1268 del 01-10-2020 en \$5.200 por unidad, la ARL sin tener en cuenta el proveedor de menor valor mediante orden de servicio 1055 autorizó la compra de 14700 unidades con lo cual se determina una diferencia de \$76,440.000 presuntamente pagados por encima del valor de la orden 1268, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1  
Diferencia de valores en órdenes de compra mascarillas N95

Orden No.	1055 – 17-09-2020	1268 – 01-10-2020
<b>Proveedor</b>	<b>Alear Colombia SAS</b>	<b>Distribuciones Bello SAS</b>
<b>Producto</b>	Mascarilla N95	Mascarilla N95
<b>Cantidad</b>	14.700 UN	37.692 UN
<b>Valor unidad</b>	\$13.950	\$8.800
<b>Valor total</b>	\$205.065.000	\$331.682.600
<b>Diferencia \$5.200 X 14.700 UND</b>		
<b>Presunto mayor valor pagado \$76.440.000</b>		

Fuente: Tabla 11 muestras órdenes de compra, resumen y análisis CGR

En cuanto a la Orden de servicio 443– 03-07-2020, autorizó la adquisición de Tapabocas desechables, como resultado del análisis se determinó que el costo sobrepasa el valor de la orden de servicio 891 del 13-08-2020 en \$29.500 por unidad, por tanto, en la orden de

servicio 443 donde se adquieren 6.565 unidades se observa un presunto mayor valor en \$193.667.500, como se detalla en el cuadro 8.

**Cuadro No. 8**  
**Diferencia de valores en órdenes de compra tapabocas desechables**

Orden No.	443– 03-07-2020	891 – 13-08-2020
Proveedor	HERSQ ACE. Y CONS.	HOCMAR SAS
Producto	Tapabocas desechables X 5	Tapabocas desechables X 5
Cantidad	6.565 UND	8.303 UND
Valor unidad	\$74.500	\$45.000
Valor total	\$489.092.500	\$373.635.000
<b>Diferencia: \$29.500 X 6.565 UND</b>		
<b>Presunto mayor valor pagado: \$193.667.500</b>		

Fuente: Tabla 11 muestras órdenes de compra, resumen y análisis CGR

Por otro lado, mediante la Orden de servicio 909 del 03-09-2020 autorizo la adquisición de elementos de protección personal tipo mascarilla N95, comparado el valor con la orden de servicio 1268 del 01-10-2020, se determinó una diferencia de \$5.150 por unidad, concluyendo que las 48.000 unidades de la orden 909 tienen un presunto mayor valor de \$247.200.000 como se detalla en el cuadro No.9.

**Cuadro No. 9**  
**Diferencia de valores en órdenes de compra de elementos de protección personal mascarilla N95**

Orden No.	909– 03-09-2020	1268 – 01-10-2020
Proveedor	ALEAR COLOMBIA SAS.	Distribuciones Bello SAS
Producto	Mascarilla N95	Mascarilla N95
Cantidad	48.000 UND	37.692 UND
Valor unidad	\$13.950	\$8.800
Valor total	\$669.600.000	\$331.682.600
<b>Diferencia: \$5.150 X 48.000 UND</b>		
<b>Presunto mayor valor pagado: \$247.200.000</b>		

Fuente: Tabla 11 muestras órdenes de compra, resumen y análisis CGR

Por lo anterior, se evidenció debilidades en la selección de proveedores al no tener en cuenta la mejor oferta en procura de administrar con eficiencia y economía los recursos de la parafiscalidad, igualmente debilidades en la debida aplicación de los controles definidos en las políticas de contratación de la ARL.

Igualmente, se presenta incumplimiento a los principios de la función administrativa referidos en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, así mismo, los recursos parafiscales se ven afectados por la adquisición de elementos de protección personal sin tener en cuenta los costos más favorables, generando un presunto daño al patrimonio del Estado sobre los recursos públicos que administra la ARL en cuantía de \$ 517.307.500

## Respuesta ARL

*“Es de precisar que durante los 26 años que lleva funcionando el ramo de riesgos laborales, de acuerdo con lo estipulado en la normatividad vigente, no se tenía permitido a las administradoras la entrega de Elementos de Protección Personal a las empresas afiliadas; razón por la cual, con la declaración de la emergencia sanitaria y la entrada en vigencia del Decreto 488 de 2020, para efectos del cumplimiento de las disposiciones normativas, AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A procedió con la búsqueda de una red de proveedores para el suministro de los diferentes tipos de elementos de protección personal que permitiera cumplir con lo dispuesto en el decreto. Es así como, con la entrada en vigor del Decreto 488 de 2020 y en los meses posteriores, los EPP que se debieron empezar a comprar no contaban con una regulación de precios por parte del gobierno nacional y por consiguiente la compañía estaba sujeta a la comercialización de acuerdo con las condiciones de oferta y demanda y disponibilidad en el mercado. Por otra parte, por las circunstancias propias de la pandemia y Emergencia Sanitaria los precios fueron especulativos y se presentaron severas restricciones de importación, compra y distribución de los EPP.*

*De igual forma, dando cumplimiento al Decreto ibídem, se tenía la obligación de garantizar el suministro de EPP en tiempos perentorios a las empresas afiliadas, con trabajadores expuestos al COVID - 19 y de acuerdo con los sectores económicos y actividades definidas en la normatividad. Sumado a lo anterior, y por las condiciones de mercado, los proveedores no tenían inventario suficiente para atender la demanda y los precios de los EPP al comienzo de la pandemia fueron altos y de variación constante. Posteriormente presentaron disminución y estabilización durante las compras realizadas en los últimos meses del año 2020.*

**Referente a los 8 proveedores de la muestra seleccionada por su despacho, relacionamos por proveedor los EPP comprados. (...)**

*De acuerdo con la relación anterior solo 4 proveedores ofrecían MASCARILLA N95, por lo cual se realizó un ejercicio de comparación en cuanto a: Registro Invima, Certificación de normas, descripción del producto, materiales entre otros, para lo cual adjuntamos los documentos denominados: “Anexo: 1- Especificaciones técnicas N95” y “Anexo: 2 Fichas técnicas”.*

*De la revisión anterior se concluyó:*

*ALEAR COLOMBIA S.A.S: Las Mascarillas N95 suministradas por este proveedor son importadas y en la fecha era el único proveedor que contaba con el Vo.Bo. del INVIMA como se muestra en el cuadro de “Especificaciones técnicas N95” (Anexo: 1). Adicionalmente este proveedor contaba con certificación FDA/CE.*

*Con dicho proveedor se hicieron 4 compras de las cuales los precios de los primeros 5 meses de pandemia tenían un costo unitario de \$14.025 m/cte., posterior tuvo una disminución de \$75 pesos quedando en un costo unitario de \$13.950 m/cte.*

*DISTRIBUCIONES BELLO SAS: Las Mascarillas N95 suministradas por este proveedor son un producto nacional como se muestra en la ficha técnica (tiene certificación NIOSH).*

*De acuerdo con las diferentes solicitudes a este proveedor, no siempre contaba con las cantidades requeridas y dadas las condiciones de alta volatilidad del mercado, este proveedor llegó a presentar cotizaciones que estaban dentro del rango de \$8.800 hasta \$12.000 (Anexo: 3 “Factura 1425 Distribuciones Bello valor Unitario \$12.000).*



*Nota: Es de aclarar que las Mascarillas N95, si no tienen registro Invima deben contar con la certificación de la norma NIOSH (Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional) tal como lo muestra la página del INVIMA <https://www.invima.gov.co/invima-declara-tapabocas-como-dispositivomedico-vital-no-disponible-durante-la-emergencia-por-covid-19> .*

### **Cuadro No. 1 y 3, Diferencia de valores en órdenes de compra mascarillas N95.**

*De acuerdo con el proceso de selección y adjudicación se tiene:*

*Para el mes de septiembre del año 2020, en la tabla inferior se especifica el comportamiento del mercado mascarilla N95 donde se puede observar que los menores precios solo se pudieron adjudicar cantidades pequeñas y limitadas de acuerdo con el comportamiento del mercado: (...)*

*Para el mes de octubre del año 2020, en la tabla inferior se especifica el comportamiento del mercado – Mascarilla N95, en el cual se evidencia que el mercado en general presentó una disminución de sus precios frente al mes de septiembre y además se tuvieron acceso a mayores cantidades de acuerdo con la disponibilidad de los proveedores: (...)*

*En conclusión, a pesar de que se compraron elementos con precios y proveedores diferentes, a través del tiempo la aseguradora tuvo que garantizar el suministro de las cantidades requeridas por los clientes, en las condiciones existentes del mercado en cada mes que vino reduciendo el precio en la medida en que se ajustaba la oferta y la demanda.*

### **Cuadro No. 2 Diferencia de valores en órdenes de compra tapabocas desechables (...)**

*Es importante mencionar que las compras que se hacen de Tapabocas desechables son por caja de 50 unidades.*

*Se relaciona la OS 443 del proveedor HERSQ ASE. Y CONS. EMPRESARIAL S.A.S esta compra fue realizada el 03 de junio de 2020 y no el 03 de Julio como se menciona en el requerimiento ACARLC-13.*

*Es de mencionar que en el mes de junio 2020 que se realizó la compra el proveedor JOCMAR S.A.S no se encontraba aún activo en la base de proveedores para la compra de EPP, por lo que no es posible comparar las compras con el mencionado proveedor.*

*Comportamiento del mercado en el mes de Junio – Tapabocas desechables (...)*

*Por otra parte, es necesario tener en cuenta que en el mercado de tapabocas desechables los precios presentaron un comportamiento decreciente, de manera que en el mes de agosto las ofertas en general de los proveedores tenían un menor precio que las recibidas en el mes de junio, razón por la cual no son situaciones comparables.*

*La compra al proveedor JOCMAR S.A.S bajo la OS 891 fue realizada en el mes de agosto, momento para el cual los precios eran inferiores al mes de junio.*

*En el siguiente cuadro se evidencian el comportamiento del mercado en el mes de Agosto – Tapabocas desechables: (...)*



*De conformidad con lo expuesto, esta aseguradora para efectos de cumplir en los plazos legales con su obligación legal de entregar los EPP realizó un proceso cuidadoso de selección de ofertas entre proveedores que pudiesen entregar elementos certificados y que tuviesen disponibilidad.*

*Así las cosas, si un proveedor tiene un menor precio, pero un número limitado de elementos, la aseguradora adquirió con dicho proveedor la mayor cantidad posible de elementos, pero fue necesario acudir a otros proveedores que si tuviesen disponibilidad así su precio fuese mayor, con el fin de garantizar la entrega. De igual forma, los precios variaron de un mes a otro, puesto que el mercado era altamente volátil.*

*En consecuencia, no resulta procedente realizar comparaciones suponiendo que los precios en el mercado son iguales para todos los proveedores, o que todos los proveedores tienen cantidades ilimitadas de EPP y que los precios no varían en el tiempo.*

*Nótese que la aseguradora no está legitimada para negar o posponer la entrega de los EPP bajo el argumento del comportamiento de los precios en el mercado.*

### **Análisis de la respuesta:**

#### **Para los cuadros 1 y 3**

Para la CGR es importante observar que respecto a ALEAR COLOMBIA S.A.S. si bien las Mascarillas N95 suministradas por este proveedor son importadas y en la fecha era el único proveedor que contaba con el Vo.Bo. del INVIMA, y que el proveedor DISTRIBUCIONES BELLO SAS suministraba el mismo elemento producto nacional y no contaba con certificación del INVIMA, es de precisar que en Colombia de acuerdo a lo indicado por esta entidad desde abril de 2020, las mascarillas N95 estaban entre las excepciones de los Vitales no disponibles y no requerían contar obligatoriamente con Vo.Bo., del INVIMA, sino que también podían contar con el certificado NIOSH para su distribución, certificación con la que contaba el proveedor DISTRIBUCIONES BELLO SAS para la época de los hechos.

Así mismo, manifiesta que, de acuerdo con las diferentes solicitudes a este proveedor, no siempre contaba con las cantidades requeridas y dadas las condiciones de alta volatilidad del mercado, este proveedor llegó a presentar cotizaciones que estaban dentro del rango de \$8.800 hasta \$12.000, lo que denota que efectivamente los precios de este proveedor para los mismos elementos eran más bajos que los del proveedor ALEAR COLOMBIA S.A.S.

Para la CGR es importante referir que para cualquier proceso de selección y adjudicación de bienes y servicios se debe cumplir con la selección de proveedores establecidas en las políticas y así como de los principios de la función administrativa, evidencias que deben reposar en los archivos de la ARL que soportan las cotizaciones y los criterios de selección, así mismo los registros de cada uno de los procedimientos previos a la adjudicación, como cotizaciones, estudio de mercado, capacidad de suministro, respuestas de los proveedores a las informaciones requeridas por la ARL teniendo en cuenta que todo proceso de adquisición de bienes y servicios debe estar sustentado y ser verificable con sus correspondientes soportes, dando cumplimiento así, a las políticas de la ARL Axa Colpatria

(Políticas de Insurance Procurement y Políticas Contratación Prevención) para la compra de elementos de protección personal según Decreto 488 de 2020 y a los principios generales de la Función Administrativa Artículo 209 de la CPC.

## Para el cuadro 2

Si bien es cierto que se presentó un error al comunicar la observación en cuanto a la fecha de la compra de los EPP, teniendo en cuenta que ésta se realizó el 3 de junio y no el 3 de julio como quedo en la observación, es importante referir que igualmente no aportaron evidencias de lo que ocurrió en el proceso de adjudicación de estos EPP, para la CGR se incumple nuevamente con los principios y políticas descritas anteriormente.

Al no aportar evidencias ni soportes de las justificaciones expuestas en los argumentos de la respuesta de la ARL que permitan desestimar la observación, se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por un valor total de \$ 517.307.500

### 4.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Realizar seguimiento al Plan de Mejoramiento vigente.

Teniendo en cuenta que es la primera auditoria que la CGR realiza a la ARL Axa Colpatria, ésta no ha suscrito plan de mejoramiento.

### 4.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Verificar la rendición (oportunidad y contenido) de los informes que debe presentar a la Contraloría General de la República.

Se efectuó el procedimiento de verificación del cumplimiento en términos de oportunidad y validación del contenido de la información reportada a la Contraloría General de la República en el aplicativo SIRECI por la ARL Axa Colpatria, con fecha de corte 2020-12-31 y transmitida el día 2021-03-26 cumpliendo con los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria 042 de 2020, en las diferentes modalidades en sus formatos respectivos: M1 Cuenta o Informe Anual Consolidada, M9 Gestión Contractual, M-70 Delitos contra la Administración Pública y M-71- Obras civiles inconclusas o sin uso.

Como resultado de la evaluación no se presentaron incumplimientos significativos.

### 4.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7

### OBJETIVO ESPECÍFICO 7

Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la ARL en la administración de los recursos públicos/parafiscales

La evaluación del Control Interno de la ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA, aplicado para la administración y ejecución de los recursos del Sistema Riesgos Laborales, transferidos durante la vigencia 2020, arrojó una calificación de 1,644 puntos que lo ubican en el rango de “Con deficiencias”, debido a que, a pesar de contar con controles establecidos (identificados y documentados), estos se aplican parcialmente, generando debilidades en la gestión y mitigación de los riesgos, en cada uno de los asuntos evaluados.

Esto debido a que los controles implementados por la ARL AXA COLPATRIA en los procesos y procedimientos evaluados, no mitigan en forma oportuna y eficaz los riesgos identificados, por cuanto se encontraron deficiencias en los mecanismos de control y regulación, los cuales fueron revelados en todos y cada uno de los hallazgos que se detallaron en los resultados de la presente Auditoría de Cumplimiento (AC)

A continuación, se relacionan las debilidades asociadas a los controles que no mitigaron los riesgos evaluados:

- Debilidades de control para verificar el cumplimiento de las actividades desarrolladas según las órdenes de servicios impartidas a los proveedores para proceder a su pago.
- Debilidades en el cumplimiento de las Políticas de contratación.
- Debilidades en la selección de proveedores al no tener en cuenta la mejor oferta en procura de administrar con eficiencia y economía los recursos de la parafiscalidad.
- Debilidades en los controles para el radicado de cuentas de cobro o facturas en aceptarlas sin el lleno de requisitos establecidos en la Política Gestión de Facturas y Ordenes de Pago Cuentas por Pagar
- Debilidades en los mecanismos de control en el proceso de operación de giro, por cuanto no se validó de manera previa la cuenta bancaria, verificando que la cuenta parametrizada del módulo de egresos corresponda a la cuenta definida para el recaudo del 1% al Fondo de Riesgos Laborales.
- Debilidades en el seguimiento al proceso de depuración del recaudo pendiente por aplicar en forma oportuna y adecuada, para confirmar la recepción del pago de la cotización y advertir de manera oportuna la no existencia de afiliación en la ARL .
- Debilidades en los mecanismos de control y seguimiento que no permiten detectar y advertir oportunamente el incumplimiento de los requisitos establecidos para la legalización y ejecución de los contratos.

**Tabla No 2.**  
**Evaluación de Control Interno CGR**

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.  
Manejo, recaudo y uso de los recursos del Sistema de Riesgos Laborales. Recursos para atender emergencia covid-19.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje											
A. Ambiente de control				8	1,75											
B. Evaluación del riesgo				3	1											
C. Sistemas de información y comunicación				7	1											
D. Procedimientos y actividades de control				6	1,333333333											
E. Supervisión y monitoreo				4	1											
Puntaje total por componentes				1												
Ponderación				<b>10%</b>												
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,122												
				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		9,000	9,000	1,000	<b>20%</b>	0,200										
B. Evaluación de la efectividad		9,000	17,000	1,889	<b>70%</b>	1,322										
Calificación total del diseño y efectividad				1,522												
				Parcialmente adecuado												
Calificación final del control interno				1,644												
				Con deficiencias												
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Valores de referencia</th> </tr> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 1 a &lt;1,5</td> <td>Eficiente</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;1,5 a &lt;2</td> <td>Con deficiencias</td> </tr> <tr> <td>De =&gt;2 a 3</td> <td>Ineficiente</td> </tr> </tbody> </table>							Valores de referencia		Rango	Calificación	De 1 a <1,5	Eficiente	De =>1,5 a <2	Con deficiencias	De =>2 a 3	Ineficiente
Valores de referencia																
Rango	Calificación															
De 1 a <1,5	Eficiente															
De =>1,5 a <2	Con deficiencias															
De =>2 a 3	Ineficiente															

#### 4.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8

OBJETIVO ESPECÍFICO 8
Atender las denuncias e insumos que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.

Se le dio trámite al insumo a la queja con código SIPAR2021-2020-05-82111-SE oficio radicado 2021ER0011288 del 2021-02-02 presentada por usuario anónimo mediante la cual denunciaba la indebida utilización de dineros públicos de la seguridad social para beneficiar a las empresas de vigilancia Guajira y Seintegral, la Contraloría General de la República, en razón a su facultad de órgano de vigilancia fiscal procedió a requerir a la ARL Axa Colpatria las correspondientes explicaciones sobre las gestiones ejecutadas con el fin de verificar la veracidad de la denuncia del peticionario anónimo por utilización indebida de dineros públicos de la seguridad social, con la anuencia y aprobación de ARL AXA Colpatria.

Al respecto respondió lo siguiente: *“En relación con las actividades desarrolladas por la ARL de AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S. A. en las empresas: Vigilancia Guajira con NIT 892120119 y Segintegral con NIT 901042168, nos permitimos informar que anualmente se establece un plan de trabajo en común acuerdo encaminado a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales y al apoyo de la implementación y fortalecimiento del SG SST de estas empresas, las cuales tienen 1430 y 116 trabajadores respectivamente, expuestos a nivel nacional a diferentes riesgos.*

*No tenemos registro de pagos o suministro de personas que por ley deban ser contratados por estas Empresas, que haya sido o estén siendo pagados por nuestra Entidad; ni realización de actividades que no estén permitidas por la ley.”*

Por lo anteriormente expuesto se da respuesta a la petición del usuario anónimo y esta Delegada agradece sus comunicaciones y señala que a la Contraloría General de la República le corresponde atender cualquier inquietud relacionada con la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 267 de la constitución política, modificado por el Artículo 1 de Acto Legislativo 4 de 2019.

#### 4.9. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 9

OBJETIVO ESPECÍFICO 9
Determinar si los sistemas de información asociados a la administración de los recursos públicos de la ARL cumplen con los criterios de calidad y oportunidad.

Se revisó el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI), políticas, gestión de incidencias y procedimientos establecidos para el uso de los equipos y los sistemas de información de la entidad junto con los softwares usados para la realización de procesos y procedimientos, evidenciando:

- Deficiencias en la adaptación de unidades eficientes y controles que permitan advertir oportunamente la validación de los cotizantes, generando bases de datos poco confiables e incumplimiento del principio de eficiencia y calidad de la información

Como resultado de la auditoría se detectó la siguiente situación que se presenta como hallazgo.

#### **Hallazgo. 10 Base de datos cotizantes (A-D)**

## **Ley Estatutaria 1581 de 2012**

Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

*Artículo 17. Deberes de los responsables del Tratamiento. Los responsables del Tratamiento deberán cumplir los siguientes deberes, sin perjuicio de las demás disposiciones previstas en la presente ley y en otras que rijan su actividad:*

*(...)*

- e) Garantizar que la información que se suministre al Encargado del Tratamiento sea veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible;*
- f) Actualizar la información, comunicando de forma oportuna al Encargado del Tratamiento, todas las novedades respecto de los datos que previamente le haya suministrado y adoptar las demás medidas necesarias para que la información suministrada a este se mantenga actualizada;*
- g) Rectificar la información cuando sea incorrecta y comunicar lo pertinente al Encargado del Tratamiento;*
- h) Suministrar al Encargado del Tratamiento, según el caso, únicamente datos cuyo Tratamiento esté previamente autorizado de conformidad con lo previsto en la presente ley. (...)*

## **Ley Estatutaria 1266 DE 2008 (diciembre 31)**

Parcialmente Reglamentada por el Decreto 1081 de 2015.

Ley estudiada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1011 de 2008

*Artículo 4°. Principios de la administración de datos. En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen:*

- a) Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error.*

## **Ley 734 de 2002.**

**Artículo 53.** *“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.”*



Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011.

Se realizó análisis de datos de los cotizantes de la entidad AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. (ARL) correspondiente del mes de diciembre la vigencia 2020, se ejecutó revisión de la información y se dio trámite a la DIARI para la corroboración de identidad de los cotizantes con la base de datos de la Registraduría Nación del Estado Civil donde se encontraron 95 personas entre las cuales 65 personas en condición de fallecidos y en estado vigente con cedula de ciudadanía, posteriormente se realizó confirmación de nombre con la registraduría y se evidencia que 41 registros entre vigentes y no vigentes de personas tienen diferente nombre a las que están registradas en la base de datos. También se evidencia inconsistencias de personas que no se encontraron en los cruces de base de datos con la Registraduría para un total 377 con diferentes tipos de documento de identidad.

**Cuadro No. 9.**  
**Cotizantes no encontrados**

No encontrados	
Tipo de Documento	Cantidad
CC	64
CE	36
PA	55
PE	220
SC	2
<b>TOTAL</b>	<b>377</b>

**Fuente:** Base de datos AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. (ARL), resultados DIARI cruce de datos con la registraduría y análisis CGR.

Lo anterior, debido a la deficiente aplicación de las políticas enunciadas por la normativa teniendo en cuenta la falta de actualización y depuración en las bases de datos de AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. (ARL), también se evidencia la falta de adaptación de unidades eficientes y controles que permitan advertir oportunamente la validación de los cotizantes, generando bases de datos poco confiables e incumplimiento del principio de eficiencia y calidad de la información.

### Respuesta de la ARL

*“Se realizó análisis de datos de los cotizantes de la entidad AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. (ARL) correspondiente del mes de diciembre la vigencia 2020, se ejecutó revisión de la información y se dio trámite a la DIARI para la corroboración de identidad de los cotizantes con la base de datos de la Registraduría Nación Del Estado Civil donde se encontraron 95 personas entre las cuales 65 personas en condición de fallecidos y en estado vigente con cedula de ciudadanía, posteriormente se realizó confirmación de nombre con la registraduría y se evidencia que 41 registros entre vigentes y no vigentes de personas tienen diferente nombre a las que están registradas en la base de datos. También se evidencia inconsistencias de personas que no se encontraron en los cruces de base de datos con la Registraduría para un total 377 con diferentes tipos de documento de identidad.*”

Nos permitimos dar respuesta a las observaciones emitidas por la Contraloría General de la República, en relación con el tema citado en la referencia, De acuerdo con el archivo “Listado Aportantes con datos requeridos ACARLC20” remitido por su despacho, nos permitimos realizar las siguientes observaciones:

**1. Con respecto al archivo que contiene 95 registros, 61 corresponden a personas fallecidas, sobre las cuales hacemos las siguientes precisiones:**

- 22 registros corresponden a un tipo documento errado, que fue reportado de esa forma por parte del empleador, en la afiliación y en los subsiguientes pagos de PILA, pues debería ser Cédula de Extranjería y no C.C. Al ser validado en el ADRES confirmamos que el número de documento es correcto, pero con tipo de documento Cedula de Extranjería.
- 38 registros que en nuestros registros aparecen como vigentes, porque la empresa afiliada no ha reportado la novedad de retiro correspondiente.
- 1 registro donde en el mes posterior al cierre de diciembre, fue reportada novedad con cambio de tipo de documento.

**2. En cuanto a los 41 registros entre vigentes y no vigentes de personas que tienen diferente nombre a las que están registradas en la base de datos, hacemos las siguientes precisiones:**

- 23 registros de la Base de fallecidos Vigentes fueron reportados por el empleador con tipo de documento errado y en realidad corresponden a cédula de extranjería; validados con el ADRES con el tipo de documento correcto, los nombres coinciden.
- 17 registros de la Base de fallecidos No Vigentes corresponden a la misma tipología anterior, es decir fueron reportados por el empleador con tipo de documento incorrecto. Cabe resaltar que estos registros tienen como fuente al empleador, tanto en la afiliación inicial, como en las planillas mensuales de pago del PILA con el que se paga toda la seguridad social y con dicha información se alimenta nuestro sistema de afiliaciones.

**3. Con respecto a los 377 registros “Listado Aportantes con datos requeridos ACARLC20” Hoja No encontrados”, precisamos los siguientes hallazgos:**

- 220 trabajadores registrados tienen como tipo de documento permiso especial de permanencia (PEP) que es el documento emitido a los migrantes venezolanos.
- 55 corresponden a tipo de documento Pasaporte, este tipo de documento contiene caracteres alfanuméricos y en nuestros sistemas de información se capturan solamente los dígitos.
- 35 trabajadores están correctamente registrados con número y tipo de documento, de acuerdo con la consulta realizada en la administradora de recursos del sistema de seguridad social ADRES.
- 67 registros corresponden a error en la fuente es decir a equivocación del empleador al momento de realizar la novedad de ingreso.

Adjuntamos archivo en Excel, con las observaciones correspondientes a cada registro.

Finalmente nos permitimos indicar que, no tenemos accesos a cruces con la Registraduría Nacional del estado civil y las validaciones que se hacen son contra la base de datos del ADRES, donde se revisaron la totalidad de los registros reportados en la muestra enviada, al revisarlo se evidencia que corresponden a errores en la información generadas directamente por el empleador en los

*documentos de afiliación y en las posteriores planillas PILA, y por tipo de documentos especiales que se han adaptado en nuestro sistema de información, como los pasaportes y PEP.*

*Lo mencionado anteriormente se indica teniendo en cuenta que el decreto 1295 de 1994 art 21 parágrafo h: establece que es obligación de empleador informar a la entidad administradora de riesgos profesionales a la que está afiliado, las novedades laborales de sus trabajadores, incluido el nivel de ingreso y sus cambios, las vinculaciones y retiros.*

*Por otra parte, es importante informar a la Contraloría General de la República que de acuerdo con la Resolución 2389 del 2019 correspondiente al Sistema de afiliación transaccional, liderado por el Ministerio de Salud, se está buscando la unificación y calidad de la data de toda la población afiliada al Sistema General de Riesgos laborales. Esta resolución se encuentra actualmente en implementación y la misma contempla el cruce de base de datos con terceros para garantizar que la información reportada por los empleadores. no permitirá la afiliación de trabajadores si no existe coincidencia en las bases de referencia determinadas por el Estado.*

*Por último y de cara a la información de trabajadores fallecidos vigentes, procederemos desde esta administradora a contactar a cada uno de los empleadores para que procedan a reportar las novedades de retiro de los trabajadores reportados que han fallecido.*

## **Análisis de la Respuesta**

La ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. nos responde: *“Finalmente nos permitimos indicar que, no tenemos accesos a cruces con la Registraduría Nacional del estado civil y las validaciones que se hacen son contra la base de datos del ADRES, donde se revisaron la totalidad de los registros reportados en la muestra enviada, al revisarlo se evidencia que corresponden a errores en la información generadas directamente por el empleador en los documentos de afiliación y en las posteriores planillas PILA, y por tipo de documentos especiales que se han adaptado en nuestro sistema de información, como los pasaportes y PEP.”*

Se reconoce por parte de la entidad deficiencias en las políticas de calidad de la información en los sistemas de gestión y verificación con la Registraduría Nacional del Estado Civil con el estado de los cotizantes, realizar verificación de copia de los documentos de identidad con los formularios enviados por los empleadores y realizar consultas al aplicativo “Consulta Afiliados BDUA – ADRES.”

De conformidad con la revisión efectuada a la respuesta planteada por la entidad, la observación se mantiene y se configurar en hallazgo, teniendo en cuenta que, si bien existe “errores en la información generadas directamente por el empleador”, por consiguiente, se evidencia que la ARL no cumple con lo establecido en la resolución 4247 de 2016 (octubre 19) "ARTÍCULO 8o. DESISTIMIENTO TÁCITO AL REGISTRO DE INSCRIPCIÓN Y ACTUALIZACIÓN. La Dirección de Riesgos Laborales revisará la información consignada y los anexos presentados en el Formulario Único de Intermediarios de Seguros en el Ramo de Riesgos Laborales (Fuirl), en caso de encontrar alguna inconsistencia, esta será comunicada a través de un mensaje vía correo electrónico, para lo cual el intermediario de seguros en el ramo de Riesgos Laborales procederá a realizar el ajuste respectivo en un tiempo no mayor a un (1) mes.

*En caso de no recibir respuesta se da por entendido que el intermediario de seguros en el ramo de Riesgos Laborales desiste del registro, y si es el caso, el intermediario podrá diligenciar nuevamente*

*el Formulario en el Sistema de Registro Único de Intermediarios, el cual le asignará un nuevo número de registro.”, en la verificación de los datos recolectados durante el proceso de afiliación como son formularios, documento de identidad por parte de los empleadores esto conlleva a que no se no cumpla el principio de la ley 1266 de 2008 “Artículo 4°. Principios de la administración de datos. En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen.*

*° Principios de la administración de datos. En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen.*

*a) Principio de veracidad o calidad de los registros o datos. La información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el registro y divulgación de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error” Evidenciando debilidades en los controles que verifiquen la completitud.*

Por lo expuesto anteriormente, se configura hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

## 5. ANEXOS

### Anexo 1

#### Matriz de Hallazgos

Nº	Nombre del Hallazgo	A	OI	D	F	\$F
1	Órdenes de Servicios de Actividades de Promoción y Prevención Básicas.	X				
2	Órdenes de Servicios de Actividades de Promoción y Prevención Básicas ejecutadas en empresa del grupo empresarial del mismo proveedor.	X		X		
3	Órdenes de Servicios de Actividades de Promoción Y Prevención con enmendaduras.	X				
4	Compra de Elementos de Protección Personal con cargo al 5% de la cotización	X		X	X	\$200.974.700
5	Órdenes de Servicios de Actividades de Promoción Y Prevención Especiales.	X				
6	Giro del 1% Fondo de Riesgos Laborales	X				
7	Recaudo pendiente por aplicar	X	X			
8	Compra de Elementos de Protección Personal	X		X	X	\$517.307.500
9	Contratos asistenciales	X		X		
10	Base de datos cotizantes	X		X		