

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Municipio de Riosucio (Caldas) Vigencia 2016

CGR-CDSS No. 02
Noviembre de 2017

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**
Municipio de Riosucio (Caldas)

Contralor General de la República	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora General de la República	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Ejecutiva de Auditoría	Marcela Sáenz Trujillo
Supervisor	Javier Martínez García
Supervisor Encargado	Gustavo Adolfo Castañeda Meza
Líder de Auditoría	Rodrigo Jiménez Torres
Auditores	Luis Fernando González Gil Jorge Eduardo Villegas Álvarez

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	6
2.1.1. Objetivo General	6
2.1.2. Objetivos Específicos	6
2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS	7
2.2.1. Presupuestal, financiero y contractual.....	7
2.2.2. Educación.....	8
2.2.3. Salud.....	8
2.2.4. Agua Potable	12
2.2.5. Propósito General.....	13
2.2.6. Resguardos Indígenas	13
2.2.7. Primera infancia	13
2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	14
2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	16
2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	16
2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	19
2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	20
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	21
3.1. OBJETIVO 1 PRESUPUESTO Y FINANCIERA.....	21
3.2. OBJETIVO 2 - COMPONENTE EDUCACIÓN	22
3.2.1. Prestación del Servicio	22
3.2.2. Calidad matrícula.....	22
3.2.3. Calidad Gratuidad.....	26
3.3. OBJETIVO 3 - COMPONENTE SALUD.....	26
3.3.1. Régimen Subsidiado.....	26
3.3.2. Salud Pública	38
3.3.3. Población Pobre no Asegurada.....	42
3.4. OBJETIVO 4. COMPONENTE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	43



3.5.	OBJETIVO 5 COMPONENTE FONPET	44
3.6.	OBJETIVO 6 ALIMENTACIÓN ESCOLAR	44
3.7.	OBJETIVO 7 PROPÓSITO GENERAL	45
3.8.	OBJETIVO 8 PRIMERA INFANCIA	49
3.9.	OBJETIVO 10 RESGUARDOS INDÍGENAS	51
3.10.	DENUNCIAS Y OTROS	56
3.11.	EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO	69
4.	ANEXOS	71

Doctor
BERNARDO ARLEY HERNÁNDEZ AYALA
Alcalde Municipal
Municipio de Riosucio (Caldas)
Ciudad

Respetado Señor Alcalde

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones con cargo al Municipio de Riosucio (Caldas), durante la vigencia 2016.

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 de los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de auditoría establecidos en la Resolución Orgánica 12 del 24 de marzo de 2017 y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por el Municipio de Riosucio (Caldas).

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

La auditoría se adelantó en la Gerencia Departamental Colegiada Caldas y en la sede de la Alcaldía Municipal de Riosucio (Caldas). El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2016 y abarcó el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2016.

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

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. Objetivo General

Emitir concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al manejo de los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones al Municipio de Riosucio (Caldas) durante la vigencia 2016.

2.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad presupuestal aplicable a los recursos del SGP para todos los sectores durante la vigencia 2016, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas concordantes.
2. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados durante la vigencia para el componente Educación, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.
3. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados durante la vigencia para el componente Salud, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.

4. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados durante la vigencia para el componente de Agua Potable, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.
5. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos de la asignación especial para Alimentación Escolar, recibidos durante la vigencia auditada, con base en los lineamientos definidos por la Ley 715 de 2001 y el Ministerio de Educación Nacional.
6. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados durante la vigencia para el componente de Propósito General, de conformidad con lo señalado en las leyes 715 de 2001, 1176 de 2007 y demás normas aplicables.
7. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados durante la vigencia para el componente de Primera Infancia, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.
8. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados para el componente de Resguardos Indígenas, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.
9. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados para el componente de FONPET, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.
10. Atender las denuncias asignadas.

2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificaciones son:

2.2.1. Presupuestal, financiero y contractual

Decreto 111 de 1996:

Artículo 89. Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y

articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como el Plan de Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada, a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivo.

Estatuto General de Contratación Administrativa: Ley 80 de 1993, decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias

2.2.2. Educación

Ley 715 de 2001:

Artículo 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:

(...) Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza. (...)

Directiva Ministerial 04 del 27 de marzo de 2003: Los municipios no certificados reciben una asignación para calidad con base en la población matriculada en el sector oficial en el año 2002.

Los recursos de calidad se pueden invertir en los siguientes conceptos de gasto:

- Dotaciones de los establecimientos educativos: mobiliario, textos, bibliotecas, materiales didácticos y audiovisuales.
- Construcción, mantenimiento y adecuación de establecimientos educativos.
- Servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos educativos municipales.

2.2.3. Salud

Ley 715 de 2001

ARTÍCULO 44. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

44.1. De dirección del sector en el ámbito municipal:

44.1.1. Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.

44.1.2. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.

44.1.3. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.

44.1.4. Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

44.1.5. Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.

44.1.6. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.

44.2. De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud

44.2.1. Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.

44.2.2. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.

44.2.4. Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes.

44.3. De Salud Pública

44.3.1. Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar, los planes de intervenciones colectivas.

44.3.2. Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación. De igual forma, promoverá la coordinación, cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la

formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial.

44.3.3. Además de las funciones antes señaladas, los distritos y municipios de categoría especial, 1o., 2o. y 3o., deberán ejercer las siguientes competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.

44.3.3.1. Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.

44.3.3.2. Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.

44.3.3.3. Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar.

44.3.4. Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.

44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

44.3.6. Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9a. de 1979 y su reglamentación o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

44.3.7 *Adicionado por la Ley 1438 de 2011:* Coordinar y controlar la organización y operación de los servicios de salud bajo la estrategia de la Atención Primaria en Salud a nivel municipal.

Resolución 2232 de 2015 - Régimen Subsidiado

Anexo Técnico

El presente anexo técnico está dividido en 5 partes:

1. Especificaciones para la identificación de los afiliados para la población especial del Régimen Subsidiado.
2. Estructura y especificaciones de los archivos maestros y de novedades y/o actualización que de acuerdo con el régimen deben remitir al administrador fiduciario de los recursos del FOSYGA las entidades obligadas a su reporte.
3. Estructura y especificaciones de los archivos para el reporte de la novedad de traslado de EPS o movilidad entre regímenes.
4. Glosario de campos con los valores específicos y permitidos para el reporte de la información de afiliados y/o aportantes.
5. Especificaciones técnicas para la remisión de la información.

Resolución 4622 de 2016 - Régimen Subsidiado

ANEXO TÉCNICO

El presente anexo técnico está dividido en 5 partes:

1. Estructura y especificaciones de los archivos maestros y de novedades.
2. Reporte de novedades de traslado entre entidades o de movilidad entre regímenes en una misma EPS.
3. Glosario de campos con los valores específicos y permitidos para el reporte de la información de afiliados y/o aportantes.
4. Especificaciones técnicas para la remisión de la información.
5. Especificaciones para la identificación excepcional y temporal de los afiliados con tipo de documento (AS Y MS)

Resolución 518 de 2015 - Salud Pública

Artículo 20 Gastos de la subcuenta de Salud Pública Colectiva. Con los recursos de la subcuenta de Salud Pública, se financiará lo siguiente:

20.1 El Plan de Salud Pública en Intervenciones Colectivas PIC a cargo de la entidad territorial

20.2 Las Acciones de Gestión de la Salud Pública – GSP relacionada con las competencias de salud pública asignadas en la Ley 715 de 2001 a las entidades territoriales.

Parágrafo 1. En consecuencia, los recursos del componente de Salud Pública del Sistema General de Participaciones –SGP se distribuirán así:

Municipio categoría especial 4, 5 y 6

Plan de Intervenciones Colectivas - PIC 60% - 70%

Procesos de Gestión de Salud Pública relacionados con las competencias de salud pública 30% - 40%.

Parágrafo 2 Con cargo a la subcuenta de salud pública, no se podrán destinar recursos para el desarrollo o ejecución de actividades no relacionadas directa y exclusivamente

con la competencias de salud públicas definidas en la normatividad vigente o con la ejecución del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas.

2.2.4. Agua Potable

Ley 715 de 2001:

Artículo 78. Reglamentado por el Decreto Nacional 849 de 2002, Modificado por el art. 21, Ley 1176 de 2007. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

Ley 142 de 1994:

Artículo 89. Reglamentado por el Decreto Nacional 565 de 1996, Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 1404 de 1996. Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos.

(...) Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

Artículo 99. Forma de subsidiar. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos (...).

Ley 632 de 2000:

Artículo 2°. Subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

(...) Para las entidades prestadoras de estos servicios, el factor a que se refiere el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994 se ajustará al porcentaje necesario para asegurar que el

monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen, de acuerdo con los límites establecidos en dicha ley, y se mantenga el equilibrio. Las entidades prestadoras destinarán los recursos provenientes de la aplicación de este factor para subsidios a los usuarios atendidos por la entidad, dentro de su ámbito de operaciones. El Gobierno Nacional establecerá la metodología para la determinación de dicho equilibrio.

2.2.5. Propósito General

Ley 715 de 2001:

Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General...

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

2.2.6. Resguardos Indígenas

Ley 715 de 2001.

Artículo 82. Resguardos Indígenas. En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Cartilla para la Ejecución de Recursos en los Resguardos Indígenas - DNP

2.2.7. Primera infancia

Ley 1176 de 2007:

Artículo 4. Certificación de los distritos y municipios. Los municipios y distritos al momento de la expedición de la presente ley seguirán siendo los responsables de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico y de asegurar la prestación de los servicios de agua potable y

saneamiento básico. En todo caso, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el gobierno nacional (...)

CONPES 3861 14 de junio de 2016: Distribución de los recursos del sistema general de participaciones para la atención integral de la primera infancia, vigencia 2016, y orientaciones para su inversión.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría se focalizó en la ejecución de los recursos así:

- Régimen Subsidiado, para lo cual se realizaron cruces de bases de datos Régimen Subsidiado y Régimen Contributivo, priorizados y de SISBEN con el fin de establecer la existencia de duplicados activos, multifiliaciones, existencia de fallecidos sin dar de baja de la de afiliados.
- Salud Pública, donde se evaluó la muestra aleatoria correspondiente de contratación y el cumplimiento de los porcentajes para el financiamiento del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas PIC y en las Acciones de Gestión de Salud Pública.
- Educación Calidad-Gratuidad y Calidad-Matrícula en los cuales se determinó si los recursos asignados al municipio se ejecutaron acorde a las competencias de los municipios no certificados.
- Respecto al Programa de Alimentación Escolar, el Departamento de Caldas asumió la ejecución de los recursos de este componente para la vigencia 2.016, por tanto este no se abordó en la presente auditoría desde el punto de vista contractual, más si se analizó la trazabilidad presupuestal (incluidos los rendimientos financieros correspondientes) de la totalidad de los recursos asignados por este rubro al ente territorial. Igualmente, se verificó el aporte del Municipio de Riosucio (Caldas) al fondo común suscrito con la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas, así como su destinación y población beneficiaria.
- Agua Potable y Saneamiento Básico, se establecieron la adecuada destinación de los recursos, obras o subsidios según las competencias territoriales.
- Propósito General (Libre Destinación, Libre Inversión, Deporte y Cultura), Resguardos Indígenas y Primera Infancia, se valoró si los objetos contractuales corresponden con actividades financiables en cada sector. Así mismo se verificó el cumplimiento del Estatuto de Contratación Administrativa en los procesos de contratación adelantados por el ente territorial.
- FONPET, se verificaron los registros contables de las asignaciones. Por tratarse de recursos sin situación de fondos Fonpet (\$148.336.494), y Fonpet asignaciones especiales (\$346.629.830).

La muestra de contratación se seleccionó con enfoques cualitativo y cuantitativo, para un universo de 471 contratos, con un error del 7% y una proporción de éxito del 17%, determinando una muestra óptima de 66 contratos.

El Equipo Auditor incluyó en la muestra 22 contratos del Resguardo Indígena Nuestra Señora de la Candelaria de La Montaña, 22 contratos de prestación de servicios y 22 de otras modalidades de contratación. Además, se verificaron 4 convenios.

De los 22 contratos seleccionados del resguardo, que tienen un valor de \$624.002.781, se eligieron 10 invitaciones por \$165.243.612, 9 de prestación de servicios por \$205.000.000 y 3 de selección abreviada por \$253.759.169.

Los 22 contratos de prestación de servicios seleccionados tienen un valor de \$360.030.000 y los 22 contratos de otras modalidades suman \$765.159.988.

En total los 66 contratos tienen un valor de \$1.749.192.769 y los 4 convenios ascienden a \$1.140.765.740. La muestra corresponde al 14,0% del número de contratos y al 27,4% de su valor.

Cuadro No. 1
Alcance de la auditoría

MATERIA	Transferencia (última doceava del 2015 y 11 doceavas del 2016)	Rendimientos financieros	Recursos del Balance	Total
Educación	1.711.284.276	4.051.213	60.282.271	1.775.617.760
Salud	10.748.678.117	35.601.912	2.444.199	10.786.724.228
Agua potable	1.710.886.423	26.483.626	219.165.992	1.956.536.041
Alimentación escolar	150.308.141	694.567	5.159.401	156.162.109
Propósito general	2.557.209.258	11.513.898	57.135.426	2.625.858.582
Primera infancia	143.720.138	11.279.925	15.705.251	170.705.314
Fonpet	346.629.830	0	0	346.629.830
Resguardos indígenas	5.749.806.556	74.211.602.	953.568.135	1.027.779.737

Fuente: Secretaría de Hacienda – Municipio de Riosucio (Caldas)

DENUNCIAS

En desarrollo de la auditoría se trasladaron las siguientes tres denuncias por parte del grupo de participación ciudadana:

2017-122197-84174: Relacionada con subsidios dejados de pagar en el programa de familias en acción.

2017-120542-80174: Sobre la forma de ejecución de los recursos del resguardo Escopetera Pirza.

2017-125081-80174: En referencia a tres (3) contratos de obra pública aparentemente no ejecutados en los resguardos Cañamomo- Lomapieta y San Lorenzo.

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran su alcance.

2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

2.5.1. Concepto: Con Reservas – Incumplimiento Material

La población objetivo de los recursos del SGP y consecuentemente la inversión social se ve afectada por la baja ejecución de recursos de distintos componentes. Asimismo se evidencia de manera frecuente la negligencia en el seguimiento a la ejecución de los recursos a través de los contratos y convenios suscritos, así como certificaciones que avalan obras no realizadas.

Cuadro No. 2
Incumplimiento Material

OBJETIVO	Asignación doceavas SGP (SICODIS)	TOTAL HALLAZGOS				ANÁLISIS DE INCUMPLIMIENTOS SIGNIFICATIVOS
		A	D	F	\$ F	
Presupuesto	No aplica					No se presentan incumplimientos normativos relacionados con este subcomponente.
Educación	1.711.284.276					
Prestación del servicio	No aplica					El pago a los docentes lo realiza la Secretaría de Educación del Departamento dado que el ente territorial no está certificado en educación.
Calidad						
Matrícula Gratuidad	889.854.260					No se presentan incumplimientos normativos relacionados con este subcomponente.
Matrícula Oficial	821.430.016	2	0	0	0	Indebida identificación de bienes y deficiencias de planeación en contrato para demoler planta física de una institución educativa.
Salud	10.748.678.117					
Régimen Subsidiado	10.374.014.311	4	4	0	0	Deficiencias en el manejo de las bases de datos de afiliados y en la afiliación de comerciantes con capacidad de pago.
Salud Pública	374.663.806	2	2	0	0	Contratación por servicios de coordinadores (situación expresamente prohibida por la normatividad aplicable) y compra de elementos no asimilables a programas de salud pública.
Prestación de servicios -PPNA	No aplica					El ente territorial no está certificado en salud.
Agua Potable	1.710.886.423	1				No ejecución de convenio para inversión de recursos en saneamiento básico.
Propósito General	2.557.209.258					
Deporte	118.488.343	1	1	0	0	Incumplimiento normativo en la selección objetiva del contratista.
Cultura	88.866.255					No se presentan incumplimientos normativos relacionados con este subcomponente.

OBJETIVO	Asignación doceavas SGP (SICODIS)	TOTAL HALLAZGOS				ANÁLISIS DE INCUMPLIMIENTOS SIGNIFICATIVOS
		A	D	F	\$ F	
Libre Inversión	1.127.357.351	2	1	0	0	No se publica la totalidad de los actos contractuales en el SECOP y deficiencias en el archivo de los expedientes contractuales.
FONPET	148.336.494					No se presentan incumplimientos normativos relacionados con este subcomponente.
Alimentación Escolar	150.308.141					No se presentan incumplimientos normativos relacionados con este subcomponente.
Resguardos Indígenas	5.749.806.556	2	2	0	0	Inadecuada supervisión de convenios y donaciones a particulares con recursos del SGP.
FONPET – Asignaciones Especiales	346.629.830					No se presentan incumplimientos normativos relacionados con este subcomponente.
Primera Infancia	143.720.138	1	0	0	0	Inejecución de los recursos asignados.
Denuncias	No aplica	3	3	1	\$40.200.509	Algunas obras (centros comunitarios) inconclusas y otras no realizadas, menores cantidades de obra en mejoramientos de vivienda y obra ejecutada sin permisos y con cambio del objeto contractual.

Elaboró: Equipo Auditor

a) Presupuesto

El componente de Primera Infancia no presenta ejecución presupuestal en el período, lo que denota ineficacia en la ejecución, con un consecuente impacto negativo en la población objetivo. De manera adicional, se observa debilidad en el seguimiento y control del proceso presupuestal; en consecuencia, la población objetivo de 0 a 5 años, no obtuvo los beneficios esperados con dicha apropiación.

Además, en la muestra aleatoria de contratación seleccionada por el Equipo Auditor se encontró un convenio suscrito con Corpocaldas para adelantar actividades de saneamiento básico en el cual el ente territorial aportó \$350.000.000, que a la fecha de este informe no tiene ninguna ejecución, lo que impacta negativamente la realización de obras en este componente para la población objetivo.

b) Educación

- Calidad /Matrícula Oficial: Existen deficiencias en la incorporación e identificación de los bienes de las instituciones educativas.
- Calidad/ Matrícula Gratuidad: La incorporación contable y presupuestal de los recursos y la asignación de los mismos a las instituciones educativas se efectuó de manera adecuada.

c) Salud

- Régimen Subsidiado
Las bases de datos que tienen que ver con el manejo de los recursos del SGP para salud Régimen Subsidiado requieren de permanente actualización; las deficiencias

detectadas en el manejo de las mismas, generadas por la falta de supervisión, control y monitoreo por parte de los responsables, originan que los recursos destinados para el efecto sean pagados a las EPSS por usuarios que no tienen derecho a recibir los subsidios correspondientes.

d) Agua Potable

La prestación del servicio de aseo es realizado por la empresa EMSA S.A. ESP, beneficiando a 7585 hogares. El acueducto y alcantarillado es prestado por la empresa de obras sanitarias de Caldas EMPOCALDAS con 5580 usuarios de acueducto y 5352 de alcantarillado. En la muestra aleatoria de contratación seleccionada por el Equipo Auditor se encontró un convenio suscrito con Corpocaldas en el cual el ente territorial aportó \$350.000.000 y que a la fecha de este informe no tiene ninguna ejecución, lo que impacta negativamente la realización de obras de saneamiento básico en la población objetivo.

e) Propósito General

Las asignaciones para los subcomponentes de Deporte, Cultura y Libre inversión se apropiaron adecuadamente tanto en el presupuesto como en la contabilidad del municipio. Se realizó la incorporación de estos recursos en cuentas maestras separadas. La contratación con estos recursos se enfocó en actividades relacionadas con rubros correspondientes a los subcomponentes. Sin embargo, se evidenció que no se cumplió presuntamente con el principio de selección objetiva en un contrato de transporte de deportistas que corresponde al subcomponente de deporte.

f) Resguardos indígenas

Los recursos de los resguardos fueron ejecutados por parte del municipio una vez suscritos los correspondientes convenios de conformidad con la normativa aplicable.

Se evidenció que los contratos suscritos con recursos de los resguardos no presentan adecuada supervisión y seguimiento, situación que afectó la realización de las obras financiadas con dichos recursos y los beneficios que pretendían obtenerse para la comunidad.

Se observó asimismo, adquisición de elementos no financiados con este tipo de recursos.

g) Primera infancia

Durante la vigencia 2016 no se ejecutaron recursos de este componente, situación que denota deficiencias de planeación e igualmente afectación del principio de

anualidad presupuestal; en consecuencia la población objetivo de 0 a 5 años, no obtuvo los beneficios esperados con la apropiación de dichos recursos.

2.5.2. Evaluación del Control Interno

La evaluación de control interno por componentes arroja una calificación 0,200 que corresponde a un resultado parcialmente adecuado. Por otra parte, la calificación final es de 2,100 que se ubica en el rango de ineficiente, calificación que se ven afectadas por las siguientes situaciones:

- Las inconsistencias reveladas en los cruces de bases de datos en salud régimen subsidiado denotan debilidades de control en el manejo de la información.
- Cambio constante de personal en el área de salud que dificulta el cumplimiento de objetivos, ya que los contratos por servicios se suspenden de manera reiterativa. Asimismo, se contrata con estos recursos, personal con funciones que no pueden ser costeados con recursos de salud pública SGP.
- La baja ejecución presupuestal en los componentes de SGP salud pública, agua potable y saneamiento básico y primera infancia, denotan la ineffectividad del seguimiento y deficiencias en el proceso de planeación.
- No se evidencian indicadores de impacto para los diferentes componentes del Sistema General de Participaciones.
- No se evidencian controles automatizados para el proceso contractual. Existen deficiencias en el seguimiento y supervisión a la ejecución de los contratos, situación que afecta la prestación del servicio en beneficio de la comunidad.
- No se publican en el SECOP las fases posteriores a la suscripción de los contratos, situación que afecta la transparencia y publicidad del proceso. Los expedientes contractuales no se folian ni se archivan de manera cronológica lo que afecta el principio de unidad documental y el valor probatorio de los mismos.
- Se utilizan recursos de SGP en compras de elementos no costeados con este tipo de recursos.
- Se evidencian deficiencias en la identificación e incorporación de bienes a los inventarios de las Instituciones Educativas y en los respectivos registros del municipio.
- El proceso de planeación contractual no prevé, en algunos casos, los recursos necesarios para la continuidad en la ejecución de las obras.

2.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó dieciocho (18) hallazgos administrativos de los cuales trece (13) tienen presunta incidencia disciplinaria, uno (1) tiene posible incidencia penal, uno (1) tiene incidencia fiscal por un valor total de \$40.200.509, cuatro (4) tienen otra incidencia para ser trasladados al Ministerio de Salud y Protección Social, uno (1) tiene otra incidencia para

ser trasladado al Archivo General de la Nación y en uno (1) se solicitará el inicio de Indagación Preliminar.

2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

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

Bogotá, D. C.,



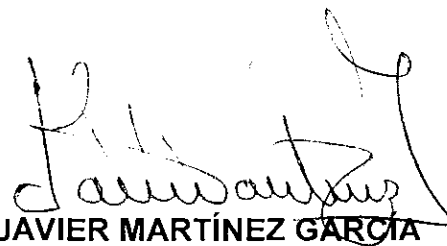
JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó:

Revisó:



CAROLINA SÁNCHEZ BRAVO
Directora de Vigilancia Fiscal



JAVIER MARTÍNEZ GARCÍA
Coordinador de Gestión

Revisó: Supervisor – Gustavo Adolfo Castañeda Meza
Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. OBJETIVO 1 PRESUPUESTO Y FINANCIERA

En lo relacionado con los recursos asignados al Municipio de Riosucio (Caldas) durante la vigencia 2016 para el Sistema General de Participaciones - SGP, se evidenció que los mismos fueron incorporados desde las áreas de presupuesto (recursos del balance, rendimientos financieros, cuentas por pagar, adiciones, reducciones y reservas), lo cual se pudo comprobar de acuerdo con los respectivos decretos. Igualmente en contabilidad y tesorería, se observaron los registros correspondientes de acuerdo con la normatividad vigente.

Los recursos se mantienen en cuentas maestras separadas, las cuales no tuvieron embargos y no presentaron cobros de gravámenes financieros.

En cuanto a los recursos para el Plan de Alimentación Escolar – PAE, por medio de la Resolución No. 362-A del 15 de octubre de 2016, el ente territorial aportó \$153.875.000 al fondo común creado con el Departamento de Caldas para ejecutar los recursos de manera unificada en todos los municipios de Caldas.

Cuadro No. 3
Asignación SGP Municipio de Riosucio (Caldas)
 Cifras en pesos

Concepto	Ultima Doceava 2015	Once Doceavas 2016	Total
Educación			
- Calidad	0	1.711.284.276	1.711.284.276
----> <i>Calidad (Gratuidad)</i>	0	889.854.260	889.854.260
----> <i>Calidad (Matricula)</i>	0	821.430.016	821.430.016
Salud	947.489.720	9.801.188.397	10.748.678.117
- Régimen Subsidiado	920.550.280	9.453.464.031	10.374.014.311
- Salud Pública	26.939.440	347.724.366	374.663.806
- Prestación de servicios y subsidio a la oferta	0	0	0
Agua Potable	157.741.683	1.553.144.740	1.710.886.423
Propósito General	213.471.409	2.343.737.849	2.557.209.258
- Libre Destinación	89.790.919	984.369.896	1.074.160.815
- Deporte	9.738.906	108.749.437	118.488.343
- Cultura	7.734.178	81.562.077	88.866.255
- Libre Inversión	94.237.707	1.033.119.644	1.127.357.351
- Fonpet	12.399.699	135.936.795	148.336.494
Alimentación Escolar	13.460.929	136.847.212	150.308.141
Resguardos Indígenas	482.108.387	5.267.698.169	5.749.806.556
Fonpet Asignaciones Especiales	27.959.536	318.670.294	346.629.830
Primera Infancia	0	143.720.138	143.720.138
Total SGP	1.842.231.664	21.276.291.075	23.118.522.739

Fuente: Documentos de Asignación 3681

El ente territorial apropió finalmente para ejecutar durante la vigencia recursos SGP por \$24.306.731.050, de los cuales comprometió \$22.634150.998 (93,1%).

3.2. OBJETIVO 2 - COMPONENTE EDUCACIÓN

Se puede concluir que los recursos correspondientes fueron invertidos de acuerdo con la normatividad aplicable excepto por deficiencias en el manejo de los inventarios en las instituciones y sedes educativas. Asimismo, la incorporación contable y presupuestal de los recursos y la asignación de los mismos a las instituciones educativas se efectuaron de manera adecuada.

De un total de \$1.711.284.276, para Calidad Educación fueron asignados \$821.430.016 y para Gratuidad \$889.854.260, estos últimos girados directamente a las Instituciones Educativas del ente territorial.

3.2.1. Prestación del Servicio

El municipio de Riosucio por no estar certificado en educación no maneja estos recursos. Los mismos son ejecutados por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas.

3.2.2. Calidad matrícula

El ente territorial cuenta en el área urbana con 3 Instituciones Educativas y 10 sedes adscritas. En el área rural se encuentran 14 instituciones con 85 sedes. El Equipo Auditor visitó 6 sedes, ubicadas 4 en el área rural y 2 en la urbana, correspondientes a 4 instituciones.

El Municipio de Riosucio apropió finalmente para este componente recursos por \$821.430.016, de los cuales comprometió \$703.823.584 (85,7%). Se examinaron 11 contratos por \$446.606.645, que representan el 63.4% de la ejecución.

Se evidencian deficiencias en la planeación del ente territorial con estos recursos, ya que no se definen las fases necesarias para ejecutar la totalidad de los proyectos, generando riesgos para la comunidad educativa y la ciudadanía en general.

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

HALLAZGO No. 01 - DEMOLICIÓN Y RECOLECCIÓN DE ESCOMBROS (A)

Decreto 1082 de 2015 *"PLANEACIÓN - Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del*

público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
6. *El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.”*

Contrato SA-024-2016. Objeto: Demolición en forma segura a nivel del piso con explosivos controlados con sistema de implosión edificio central y dos construcciones de los lados en la Normal Sagrado Corazón del municipio de Riosucio (Caldas).
Rubro: G.A.1.2.2. Educación calidad

Los estudios previos indican que para la reconstrucción de la Institución Educativa Normal Sagrado Corazón era necesaria la demolición de la antigua.

En dichos estudios se establece como meta la “reconstrucción de la Institución Educativa Normal Sagrado Corazón, ya que la actual planta física no cumple con las normas técnicas mínimas vigentes para ser usada como infraestructura educativa...” Desde la perspectiva técnica y normativa se requiere construir un nuevo edificio acorde con las normas vigentes y los requisitos físicos espaciales mínimos...”

El contrato se suscribe el 28/12/2016, y tiene plazo de 60 días a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. Acta de inicio del 05/01/2017. El contrato se ejecuta de conformidad con lo pactado. El 06/03/2017 se suscribe el acta de liquidación en la que las partes se declaran a paz y salvo.

A pesar de que la implosión de la edificación se ejecutó dentro de lo pactado, en visita realizada se pudo constatar que al no contemplarse la remoción de escombros dentro del objeto se genera el riesgo de que la fachada de la construcción colapse sobre la vía contigua. Asimismo, tratándose de un proyecto que pretende la reconstrucción de la sede nueva de la institución educativa debieron contemplarse los recursos y requerimientos

de las diferentes fases del proyecto a fin de lograr no sólo la concreción final de la obra sino la además la parálisis de su ejecución con los riesgos que conlleva.

Esta situación se presenta debido a deficiencias en el proceso de planeación y genera riesgos de que no se ejecute el proyecto en el corto plazo, ocasionando adicionalmente peligros sobre la comunidad por la inadecuada disposición de los escombros de la edificación.

Respuesta de la entidad

La entidad en síntesis señala que el contrato sólo contempló la demolición de la edificación, de allí que no se hayan removido los escombros.

Comentario a la respuesta del auditado

La CGR confirma el hallazgo, toda vez que el municipio no contempló fases sucesivas complementarias esenciales del proyecto como era la remoción de escombros, hecho que afecta no sólo la ejecución del proyecto sino que coloca en riesgo la integridad de los habitantes del municipio.

HALLAZGO No. 02 - IDENTIFICACIÓN BIENES (A)

Ley 87 del 29 de noviembre de 1993: **“Artículo 1º.- Definición del control interno...Parágrafo.-** El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.”

Resolución 357 del 23 de julio de 2008 de la Contaduría General de la Nación: **“Artículo 1º.** Adóptase el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación, con corte a 31 de diciembre de cada periodo contable, cuyo contenido se incorpora a la presente Resolución, para implementar y evaluar la efectividad de las acciones mínimas de control que deben realizar los responsables de la información financiera, económica, social y ambiental en los entes públicos, con el fin de garantizar razonablemente la producción de información contable confiable, relevante y comprensible.”

La entidad territorial no ha estandarizado los procedimientos para efectuar los ingresos de bienes a las Instituciones educativas, situación que dificulta el control respecto del ingreso real de dichos elementos, tal y como se evidencia a continuación:

- Contrato S.A. 003-2016. Suministro de equipos tecnológicos y dotación para el buen funcionamiento de las instituciones educativas y garantizar las dotaciones escolares y provisión de la canasta educativa.

Se visitaron Instituciones Educativas a fin de determinar la entrega de televisores de 48 pulgadas según lo estipulado en el contrato (dos por institución).

Respecto de los televisores entregados en las Instituciones Educativas Jhon F: Kennedy y Los Fundadores se pudo establecer que el inventario que reposa en el municipio no concuerda con la identificación de los televisores de las sedes educativas. Adicionalmente, uno de los televisores de la I.E Los Fundadores aparece cargado en la I. E. Jhon F. Kennedy, situación que denota falta de control al momento de la entrega de los elementos.

Se visitó la Institución Educativa María Fabiola Largo, ubicada en la vereda El Salado que hace parte del resguardo La Montaña. Los televisores fueron entregados en esa Institución Educativa pero fueron llevados a otras sedes, según informa el personal docente que atendió al equipo auditor. En documentos se pudo establecer que se recibieron dos televisores, pero el serial no coincide con el que cuenta el municipio, debido a que no se han estandarizado los métodos para efectuar los ingresos a los inventarios.

Esta situación se presenta por ausencia de un procedimiento que regularice el ingreso a inventarios en las instituciones educativas y genera que no se lleve adecuado control sobre la disposición y manejo de los bienes entregados.

Respuesta de la entidad

La entidad señala que al realizar la entrega de los TV a los respectivos establecimientos educativos por errores involuntarios de digitación se trastocaron los seriales; circunstancia que será corregida mediante notas aclaratorias a las actas de entrega de los bienes a las instituciones educativas, sostuvo.

Comentario a la respuesta del auditado

Consideramos que la respuesta de la entidad confirma la irregularidad presentada, sin embargo se precisa que, no se trató de simples errores de digitación, sino de la carencia de un procedimiento explícito y conocido por los funcionarios encargados de entregar y recibir los bienes y que permitiera el ingreso adecuado de los televisores al inventario de las instituciones educativas, así como de los registros respectivos en la alcaldía del municipio.

3.2.3. Calidad Gratuidad

El Municipio de Riosucio apropió finalmente para este componente recursos por \$889.854.260, comprometidos en su totalidad por ser Sin Situación de Fondos.

La incorporación presupuestal y contable de los recursos y la asignación de los mismos a las instituciones educativas se efectuó de manera adecuada. Se revisaron los actos administrativos mediante los cuales las instituciones educativas incorporaron los recursos a sus respectivos Fondos de Servicios de acuerdo con los criterios establecidos para el efecto.

3.3. OBJETIVO 3 - COMPONENTE SALUD

3.3.1. Régimen Subsidiado

Se evidenció que los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones, por un monto total de \$10.374.014.311, fueron incorporados en su totalidad por el ente territorial a su presupuesto y que fueron ejecutados en un 100%. (Recursos Sin Situación de Fondos).

Se verificó la liquidación de la totalidad de los contratos suscritos por el ente territorial y las EPSS con anterioridad al 01 de abril de 2011 (en vista de que hasta el 31 de marzo de 2011 los entes territoriales contrataron directamente con las EPSS y a partir de esa fecha la contratación se dio directamente entre el FOSYGA y las EPSS) y se constató la correcta utilización de los recursos depositados en la cuenta maestra del Régimen Subsidiado.

Al efectuar los cruces de las diferentes bases de datos (encuestados SISBÉN, afiliados al Régimen Subsidiado, al Régimen Contributivo, comerciantes contribuyentes del impuesto municipal de Industria y Comercio, fallecidos y concejales activos) durante la vigencia 2016, se encontraron inconsistencias, tal como se observa a continuación:

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

HALLAZGO No. 03 - BASES DE DATOS DE AFILIADOS A SALUD RÉGIMEN SUBSIDIADO (A, D, OI)

Acuerdo 415 del 29 de mayo de 2009 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud: ... "Artículo 3°. Beneficiarios del Régimen Subsidiado. De conformidad con la ley son beneficiarios del Régimen Subsidiado, toda la población pobre y vulnerable, clasificada en los niveles I y II del Sisbén o del instrumento que lo sustituya, siempre y cuando no estén afiliados al Régimen Contributivo o deban estar en él o en otros regímenes especiales y de excepción.

Esta población recibirá subsidios plenos o totales.

...

Parágrafo 2°. *No podrán ser beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud las personas que reúnan condiciones para pertenecer al Régimen Contributivo, tales como: aquellas que perciban ingresos o renta suficientes o cuenten con capacidad de pago para afiliarse al Régimen Contributivo, que estén vinculadas mediante contrato de trabajo y devenguen como mínimo un salario mínimo legal mensual vigente, que goce de alguna clase de pensión salvo los que estén en el Fondo de Solidaridad Pensional, que sea beneficiario de otra persona afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, o que pertenezca a un régimen especial o de excepción. Estas condiciones aplican tanto para las personas identificadas mediante encuesta Sisbén como por listados censales.*

Artículo 4°. *Mecanismos de identificación de los beneficiarios. La identificación de los beneficiarios del Régimen Subsidiado, por regla general, se hará en todos los municipios del país mediante la aplicación de la encuesta Sisbén o el instrumento que haga sus veces. Igualmente, y de acuerdo con lo establecido en el presente acuerdo, para poblaciones especiales se podrán utilizar listados censales.*

...

Artículo 46. *Múltiple afiliación en el Régimen Subsidiado. De conformidad con la normatividad vigente, se entiende que se presenta múltiple afiliación en el Régimen Subsidiado en los eventos en que una misma persona se encuentre reportada como afiliada dos o más veces en una misma EPS-S, o se encuentre simultáneamente afiliada a dos o más EPS-S, o se encuentre simultáneamente afiliada a los regímenes contributivo y subsidiado, o a los regímenes especiales y de excepción, en un mismo periodo.*

...

Artículo 88. *Efectos en la operación derivados de la múltiple afiliación en el Régimen Subsidiado. Los siguientes efectos de la múltiple afiliación, de acuerdo a las causas que le den origen, se aplicarán para las contrataciones previas a la del 1° de octubre de 2009:*

1. *Múltiple afiliación en una misma EPS-S. En el evento de que el Ministerio de la Protección Social o el administrador fiduciario de Fosyga, detecten múltiple afiliación en una misma EPS-S, se notificará a la Entidad Territorial responsable de la operación del Régimen Subsidiado y a la EPS-S, la cual deberá proceder a dejar una sola afiliación y eliminar las demás afiliaciones, efectuando la devolución de las respectivas UPC-S recibidas en exceso, conforme las reglas previstas en el Decreto- Ley 1281 de 2002, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar. De igual manera el municipio deberá informar del hecho a las autoridades de vigilancia y control. De igual manera, cuando las EPS-S dentro de los cruces que deben realizar al interior de su base de datos detecten la existencia de duplicados internos dentro de la misma EPS-S, deberán restituir los recursos correspondientes conforme las reglas previstas en el Decreto-ley 1281 de 2002.*

Cuando la EPS-S no efectúe la devolución de las UPC-S en el caso en que se detecte múltiple afiliación en la misma EPS-S, dentro del plazo estipulado, la Entidad Territorial responsable de la operación del Régimen Subsidiado descontará este valor de los pagos futuros.

2. *Múltiple afiliación entre distintas EPS-S. En el evento de que el Ministerio de la Protección Social o el administrador fiduciario de los recursos de Fosyga detecten esta novedad en la base de datos posterior al inicio de la contratación, se validará la afiliación a la EPS-S que primero lo carnetizó y en el evento de que las fechas de carnetización coincidan se validará la afiliación a la EPS-S que demuestre la prestación efectiva de servicios de salud al usuario.*

Una vez se determine la EPS-S que continuará a cargo del aseguramiento del afiliado, el municipio lo dará a conocer de manera inmediata a las EPS-S involucradas y a los afiliados. La UPC-S se reconocerá y pagará a la EPS-S no seleccionada hasta la fecha en que el municipio

le notifique la suspensión o desafiliación del usuario, según corresponda.

3. **Múltiple afiliación al Régimen Subsidiado de Salud en diferentes entidades territoriales.** Cuando el Ministerio de la Protección Social, el administrador fiduciario de los recursos del Fosyga o el departamento detecten múltiples afiliaciones al Régimen Subsidiado de Salud en diferentes entidades territoriales, el Ministerio de la Protección Social notificará a las entidades respectivas, dejando como única afiliación la señalada en la última encuesta Sisbén. Las Entidades Territoriales responsables de la operación del Régimen Subsidiado reportarán las novedades a las EPS correspondientes. Las UPC-S no se pagarán a partir de la fecha de notificación de las novedades.

El Ministerio de la Protección Social definirá el mecanismo para la depuración de la multifiliación en estos casos y la notificación al afiliado se realizará conforme a lo contemplado en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 89. Inconsistencias en la identificación de las personas. En aquellos eventos en que las Entidades Territoriales responsables de la operación del Régimen Subsidiado detecten o les sean comunicadas inconsistencias respecto de la plena identificación de los afiliados, en los términos que para efectos de la identificación haya definido el Ministerio de la Protección Social, deberán, dentro de los diez (10) días siguientes a la detección o la comunicación, desarrollar las acciones necesarias para comunicar al afiliado los problemas detectados de tal manera que se pueda lograr la plena y correcta identificación del afiliado.

En los casos anteriores, el correspondiente municipio deberá, en observancia del debido proceso, solicitar al afiliado, los documentos que acrediten su correcta identificación, otorgando un plazo para la acreditación de los requisitos de identificación faltantes e informándole que transcurrido el plazo inicial, sin que el afiliado haya aportado lo requerido, se procederá a la suspensión de su afiliación, hasta por quince (15) días, mediante acto administrativo motivado y garantizando el debido proceso.

Pasado el plazo anterior sin que el afiliado comparezca a la presentación de dichos documentos, previa la garantía del derecho de defensa y con sujeción al debido proceso, se procederá a su desafiliación.

Dentro de este mismo trámite, el municipio solicitará a la EPS-S en la cual se encuentre la persona afiliada, los soportes de identificación de que disponga dicha entidad o los que para el efecto, les sean suministrados por el afiliado. Las EPS-S podrán solicitar al afiliado la exhibición de los documentos que lo identifiquen o que se requieran para la correcta identificación, y la EPS-S adoptará los mecanismos necesarios para conservar copia de dichos documentos.

Una vez en firme el acto que determine la desafiliación, el municipio procederá de manera inmediata a notificarlo a la respectiva EPS-S. A partir de la fecha de notificación, no se reconocerá la UPC-S por esa persona como tampoco existirá obligación de la EPS-S de garantizarle el POS-S.

...

Parágrafo 2º. Si dentro del proceso de desafiliación se logra la plena identificación del afiliado deberá reactivarse en la EPS-S a la que pertenecía inicialmente y dicha entidad no podrá negarse a recibirlo.

Resolución 1344 de del 04 de junio de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social: **"Artículo 2º. Actualización de la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA.** El administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, con base en las novedades generadas previamente por parte de las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes procederá a efectuar la actualización de los datos básicos de dicha afiliación, en la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA.

Parágrafo. La actualización de la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA, no exime a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes de la responsabilidad de mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación o celebración o prórroga de un plan adicional de salud.

...

Artículo 5°. Calidad de datos de afiliación reportada a la BDUA. Las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes serán las responsables de la veracidad y calidad de la información reportada al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, por lo tanto, dichas entidades deberán velar por su oportuna actualización y/o corrección de información de conformidad con los principios de la administración de datos, previstos en el artículo 4° de la Ley 1266 de 2008 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

...

Artículo 6°. Cruce y validación de la información. Las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, deberán efectuar cruces y validaciones entre sus bases de datos con el fin de que la información consolidada y entregada al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, sea depurada.

Al efectuar los cruces de las bases de datos de afiliados al Régimen Subsidiado y al Régimen Contributivo en el Departamento de Caldas, proporcionadas por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, con corte a 31 de diciembre de 2016 y el listado de fallecidos entre el 01 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016 proporcionado por la Notaría Única del Municipio de Riosucio, se encuentran las siguientes inconsistencias para ese ente territorial.

1. 1.821 afiliados a Salud en el Régimen Subsidiado sin encuesta SISBÉN.
2. Un (1) multifiliado a los Regímenes Subsidiado y Contributivo en Salud.
3. 25 fallecidos afiliados al Régimen Subsidiado en Salud.

Estas situaciones se presentan por debilidades en el control de las bases de datos que maneja el Municipio de Riosucio y en la gestión ante organismos que pueden entregar información para la depuración de dichas bases. Lo observado conduce a que exista la posibilidad de detrimento en los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones para la atención de los afiliados al Régimen Subsidiado en Salud en ese ente territorial.

Respuesta de la entidad primera parte.

“BASES DE DATOS DE AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO

AFILIADOS RS SIN ENCUESTA SISBÉN

Después de realizar la validación de la información presentada en el archivo adjunto de la Hoja Electrónica No. 1 se encontraron los siguientes datos.

- *454 usuarios pertenecientes a resguardos indígenas (sic) los cuales fueron validados con los listados censales indígena de la vigencia 2016 no se encuentran censados por Sisben (sic) Fase III.*

- 92 usuarios encuestados por Sisben (sic) fase III.
- 98 usuarios pertenecientes al tipo de población Víctima o desplazado.
- 61 usuarios en movilidad, se envía solicitud a las EPS que aplicaron la movilidad para que actualicen o realicen la solicitud al usuario de la encuesta Sisben (sic) para los niveles 1 o 2. Se adjuntan evidencias.”

Comentario a la respuesta del auditado

La CGR acepta los 705 casos expuestos y desvirtuados por el ente territorial. De acuerdo con lo observado por el Equipo Auditor, quedan entonces 1.116 ciudadanos afiliados a Salud Régimen Subsidiado sin encuesta SISBÉN.

Respuesta de la entidad segunda parte

“MULTIAFILIADOS RS y RC

En el caso de multifiliación se realizó el debido proceso de validación de los diferentes cruces de bases de datos de la vigencia 2016 observándose que, en el mes de noviembre, en el archivo CONT vs SUB.xlsx en la hoja 5 esta (sic) consignado el resultado de las posibles duplicidades, en comentario queda anotado que se descarta la duplicidad por tratarse de usuarios homónimos por fecha de nacimiento.

En el mes de enero de 2017 se observa que el usuario afiliado a la EPSI03 fue retirado mediante la novedad N14 reportado en el archivo de novedades NSEPSI031761414022017.Txt de la EPS AIC.”

Comentario a la respuesta del auditado

Para que los cruces de bases de datos sean efectivos en cuanto a su comparación, deben ser realizados con la misma fecha de corte. El trabajo que al respecto adelantó el Equipo Auditor se realizó con corte a 31 de diciembre de 2016. El caso relacionado por la CGR corresponde a un ciudadano que tiene idéntico número de identificación, idénticos primer y segundo nombres y primer y segundo apellidos, afiliado en el Régimen Subsidiado a la AIC - EPSI - Asociación Indígena del Cauca y en el Régimen Contributivo a la Nueva EPS.

Respuesta de la entidad tercera parte

“FALLECIDOS EN RS

En el caso de afiliados fallecidos y activos en el régimen subsidiado se valida la información con las bases de datos de los fallecidos del Municipio de Riosucio Caldas observándose que, en el maestro de afiliados del Municipio de Riosucio Caldas con corte al 31 de diciembre de 2016, de los 25 usuarios reportados 15 de ellos figuran con estado AF afiliado fallecido.

Los demás registros de fallecidos fueron retirados gradualmente en la vigencia 2017 exceptuando el registro correspondiente al usuario CC 9.910.XXX quien al realizar la respectiva consulta en la página de la Registraduría (sic) aún sigue activo y no tiene novedad de cancelación

de cedula por muerte, igualmente se realiza la consulta en la página del SISPRO Consulta RUAF Registro Único de Afiliados se observa que está activo y no aparece novedad de retiro por fallecimiento.”

Comentario a la respuesta del auditado

El Equipo Auditor realizó los cruces de bases de datos con la información proporcionada al respecto por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, con corte a 31 de diciembre de 2016, la cual es directamente extractada de la base de datos del FOSYGA. Se deduce entonces que el maestro de afiliados del Municipio de Riosucio está desactualizado en quince (15) casos con respecto a la información que autoriza los pagos mensuales a las EPSS. Si en el transcurso de la vigencia 2017 se han retirado 9 (nueve) fallecidos, este hecho ratifica la validez de la observación. En el caso del ciudadano CC 9910XXX, el tema no es claro entre el ente territorial y la Notaría Única del Municipio de Riosucio (Caldas).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado al Ministerio de Salud y Protección Social para lo de su competencia.

HALLAZGO No. 04 - COMERCIANTES AFILIADOS A SALUD RÉGIMEN SUBSIDIADO (A, D, OI)

Acuerdo 415 del 29 de mayo de 2009 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud:

Artículo 3º. Beneficiarios del Régimen Subsidiado. De conformidad con la ley son beneficiarios del Régimen Subsidiado, toda la población pobre y vulnerable, clasificada en los niveles I y II del Sisbén o del instrumento que lo sustituya, **siempre y cuando no estén afiliados al Régimen Contributivo o deban estar en él o en otros regímenes especiales y de excepción.** Esta población recibirá subsidios plenos o totales. (Se resalta).

...

Parágrafo 2º. No podrán ser beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud las personas que reúnan condiciones para pertenecer al Régimen Contributivo, tales como: **aquellas que perciban ingresos o renta suficientes o cuenten con capacidad de pago para afiliarse al Régimen Contributivo**, que estén vinculadas mediante contrato de trabajo y devenguen como mínimo un salario mínimo legal mensual vigente, que goce de alguna clase de pensión salvo los que estén en el Fondo de Solidaridad Pensional, que sea beneficiario de otra persona afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, o que pertenezca a un régimen especial o de excepción. Estas condiciones aplican tanto para las personas identificadas mediante encuesta Sisbén como por listados censales. (Se resalta).

Resolución 1344 de del 04 de junio de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social:

“Artículo 2º. Actualización de la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA. El administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, con base en las

novedades generadas previamente por parte de las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes procederá a efectuar la actualización de los datos básicos de dicha afiliación, en la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA.

Parágrafo. La actualización de la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA, **no exime a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes de la responsabilidad de mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación o celebración o prórroga de un plan adicional de salud.** (Se resalta).

...

Artículo 5°. Calidad de datos de afiliación reportada a la BDUA. Las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes serán las responsables de la veracidad y calidad de la información reportada al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, por lo tanto, dichas entidades deberán velar por su oportuna actualización y/o corrección de información de conformidad con los principios de la administración de datos, previstos en el artículo 4° de la Ley 1266 de 2008 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

...

Artículo 6°. Cruce y validación de la información. Las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, deberán efectuar cruces y validaciones entre sus bases de datos con el fin de que la información consolidada y entregada al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, sea depurada.

Ley 1438 del 19 de enero de 2011:

"Artículo 33. Presunción de capacidad de pago y de ingresos. Se presume con capacidad de pago y, en consecuencia, están obligados a afiliarse al Régimen Contributivo o podrán ser afiliados oficiosamente:

*33.1 Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e **impuesto de industria y comercio.** (Se resalta).*

33.2 Quienes tengan certificados de ingresos y retenciones que reflejen el ingreso establecido para pertenecer al Régimen Contributivo.

33.3 Quienes cumplan con otros indicadores que establezca el Gobierno Nacional".

Al confrontar el listado de contribuyentes del impuesto de industria y comercio con corte a 31 de diciembre de 2016 en el Municipio de Riosucio, se observan 213 comerciantes, que a la misma fecha se encuentran afiliados al Régimen Subsidiado en Salud.

De conformidad con la normativa arriba señalada, existe la posibilidad de que estos comerciantes cuenten con capacidad de pago y en consecuencia no cumplan con los requisitos para pertenecer al régimen subsidiado de seguridad social en salud, lo que podría generar un presunto detrimento patrimonial.

Esta situación se presenta por debilidades en los controles establecidos por el ente territorial para el manejo de las bases de datos de sus afiliados al Régimen Subsidiado y puede generar un detrimento patrimonial ocasionado por la permanencia en condición de afiliados a dicho régimen, de ciudadanos que no reúnen las condiciones definidas para el efecto, por cuanto el Estado otorga subsidios a quienes no los requieren.

Respuesta de la entidad

“COMERCIANTES AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO

En el proceso de evasión y elusión del municipio de Riosucio Caldas se han realizado las respectivas notificaciones a las siguientes entidades Empresa Municipal de Servicios de Aseo “EMSA”, Concejo Municipal de Riosucio y a la Oficina de Contracción del Municipio, con respecto a los comerciantes se realizó (sic) el respectivo cruce de bases de datos con la información de industria y comercio con corte a la declaración de la vigencia 2016, para la vigencia 2017 se tiene proyectado realizar las respectivas notificaciones a los comerciantes que se validen con capacidad (sic) de pago para que cambien de régimen del subsidiado al contributivo con su respectivo núcleo familiar.

Se adjuntan las evidencias de los procesos realizados.”

Comentario a la respuesta del auditado

La respuesta de la entidad ratifica la validez de la situación observada por el equipo auditor.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado al Ministerio de Salud y Protección Social para lo de su competencia.

HALLAZGO No. 05 - AFILIADOS A SALUD RÉGIMEN SUBSIDIADO CON ENCUESTA SISBÉN SUPERIOR A 51,57 – (A, D, OI)

Resolución 3778 del 30 de agosto de 2011 del Ministerio de Protección Social: ...“
Artículo 1°. Puntos de Corte del Sisbén Metodología III. Establecer como puntos de corte para la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, los siguientes:

Nivel	Puntaje de Sisbén III		
	14 ciudades	Otras Cabeceras	Rural
1	0 - 47.99	0 - 44.79	0 - 32.98
2	48.00 - 54.86	44.80 - 51.57	32.99 - 37.80

Al revisar la base de datos de encuestados SISBÉN, suministrada por el Municipio de Riosucio (Caldas) con corte a 31 de diciembre 2016, se observan 782 ciudadanos, afiliados activos al Régimen Subsidiado en Salud, con resultados de encuesta superiores a 51,57.

Esta situación se presenta por debilidades en los controles establecidos por el ente territorial para el manejo de las bases de datos de sus afiliados al Régimen Subsidiado y podría generar un detrimento patrimonial ocasionado por la permanencia en condición de afiliados a dicho régimen, de ciudadanos que no reunirían las condiciones definidas para el efecto, en caso de que estos tengan capacidad de pago para estar afiliados al Régimen Contributivo, por cuanto el Estado otorgaría subsidios a quienes no los requieren.

Respuesta de la entidad

"AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO CON ENCUESTA SISBEN SUPERIOR A 51,57

En este punto se realizó la verificación con las bases de datos del Sisben (sic) con corte al 31 de diciembre de 2016 y los listados censales indígenas y se evidencio (sic) que hay usuarios que tienen encuesta del Sisben (sic) y a su vez se encuentran censados por Resguardo y al validar su estado de afiliación se encuentran activos en la EPS Asociación Indígena del Cauca.

185 usuarios que se encuentran en el listado de AFILIADOS RS CON SISBEN >51,57 están censados en los resguardos indígenas del Municipio de Riosucio Caldas y su EPSS es la asociación Indígena del Cauca la cual para la afiliación de un usuario solicita la carta de pertenencia al Resguardo indígena y esta es firmada por el Gobernador del resguardo indígena. Se realiza cruce con maestro de afiliados de la vigencia 2010 donde se observa que muchos de los usuarios con puntaje superior a 51.57 fueron traslado de manera masiva por liquidación de la EPS Salud Córdor.

Desde la implementación del Sisben (sic) Fase III y la resolución 3778 de 2011 la administración municipal valida la afiliación de los usuarios incluidos en los niveles 1 y 2 como uno de los requisitos para acceder al régimen subsidiado del Municipio de Riosucio Caldas.

Comentario a la respuesta del auditado

La respuesta de la entidad se acepta en cuanto a los 185 usuarios que están censados en los resguardos indígenas, que tienen encuesta SISBÉN y que por derecho propio pueden estar afiliados a salud en el Régimen Subsidiado. Así las cosas, continúan 597 ciudadanos, afiliados a salud en el Régimen Subsidiado con un puntaje en la encuesta superior a 51,57, el cual PRESUNTAMENTE no los hace aptos para recibir el beneficio del asunto, no obstante ello se carece por parte de este ente de control de evidencia plena que demuestre que poseen capacidad de pago o no, siendo dicha labor exigible dilucidar por para el ente territorial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado al Ministerio de Salud y Protección Social para lo de su competencia.

HALLAZGO No. 06 - CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO AFILIADOS A SALUD RÉGIMEN SUBSIDIADO CON ENCUESTA SISBÉN SUPERIOR A 51,57 – (A, D, OI)

Resolución 3778 del 30 de agosto de 2011 del Ministerio de Protección Social: ...
Artículo 1°. Puntos de Corte del Sisbén Metodología III. Establecer como puntos de corte para la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, los siguientes:

Nivel	Puntaje de Sisbén III		
	14 ciudades	Otras Cabeceras	Rural
1	0 - 47.99	0 - 44.79	0 - 32.98
2	48.00 - 54.86	44.80 - 51.57	32.99 - 37.80

Acuerdo 415 del 29 de mayo de 2009 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud:

Artículo 3°. Beneficiarios del Régimen Subsidiado. De conformidad con la ley son beneficiarios del Régimen Subsidiado, toda la población pobre y vulnerable, clasificada en los niveles I y II del Sisbén o del instrumento que lo sustituya, **siempre y cuando no estén afiliados al Régimen Contributivo o deban estar en él o en otros regímenes especiales y de excepción.** Esta población recibirá subsidios plenos o totales. (Se resalta).

...

Parágrafo 2°. No podrán ser beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud las personas que reúnan condiciones para pertenecer al Régimen Contributivo, tales como: aquellas que perciban ingresos o renta suficientes o cuenten con capacidad de pago para afiliarse al Régimen Contributivo, que estén vinculadas mediante contrato de trabajo y devenguen como mínimo un salario mínimo legal mensual vigente, que goce de alguna clase de pensión salvo los que estén en el Fondo de Solidaridad Pensional, que sea beneficiario de otra persona afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, o que pertenezca a un régimen especial o de excepción. Estas condiciones aplican tanto para las personas identificadas mediante encuesta Sisbén como por listados censales. (Se resalta).

Resolución 1344 de del 04 de junio de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social:

Artículo 2°. Actualización de la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA. El administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, con base en las novedades generadas previamente por parte de las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes procederá a efectuar la actualización de los datos básicos de dicha afiliación, en la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA.

Parágrafo. La actualización de la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA, **no exime a las**

entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes de la responsabilidad de mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación o celebración o prórroga de un plan adicional de salud. (Se resalta).

...

Artículo 5°. Calidad de datos de afiliación reportada a la BDUA. Las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes serán las responsables de la veracidad y calidad de la información reportada al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, por lo tanto, dichas entidades deberán velar por su oportuna actualización y/o corrección de información de conformidad con los principios de la administración de datos, previstos en el artículo 4° de la Ley 1266 de 2008 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

...

Artículo 6°. Cruce y validación de la información. Las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, deberán efectuar cruces y validaciones entre sus bases de datos con el fin de que la información consolidada y entregada al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, sea depurada.

Ley 1438 del 19 de enero de 2011:

"Artículo 33. Presunción de capacidad de pago y de ingresos. Se presume con capacidad de pago y, en consecuencia, están obligados a afiliarse al Régimen Contributivo o podrán ser afiliados oficiosamente:

*33.1 Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e **impuesto de industria y comercio.** (Se resalta).*

33.2 Quienes tengan certificados de ingresos y retenciones que reflejen el ingreso establecido para pertenecer al Régimen Contributivo.

33.3 Quienes cumplan con otros indicadores que establezca el Gobierno Nacional".

Al revisar las encuestas SISBÉN de los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Riosucio (Caldas) con corte a 31 de diciembre de 2016, se encuentra que 27 de ellos tienen encuesta SISBÉN con puntaje superior a 51,57.

Esta situación se presenta por deficiencias en el control de las bases de datos existentes y en la coordinación del manejo de la información disponible al interior del ente territorial y ocasiona un presunto detrimento de los recursos estatales.

Respuesta de la entidad.

"Después de realizada la verificación de la información correspondiente a los 27 usuarios reportados en la observación con la base de datos de listado censal indígena se encontraron 7 usuarios afiliados a la EPS Asociación Indígena del Cauca AIC-I, discriminados así (sic) 6 con

fecha de afiliación 01/11/2011, un registro con fecha de 17/08/2013 la afiliación de estos usuarios se realizó como población Indígena y no Sisben (sic); se adjunta certificados de afiliación y base de datos del listado censal Indígena.

Un usuario aplico movilidad del régimen subsidiado al régimen contributivo de la EPS Asociación Indígena del Cauca y otro de Cafesalud (sic) Subsidiado para la Nueva EPS contributivo.

Se realiza cruce con maestro de afiliados de la vigencia 2010 donde se observa que muchos de los usuarios con puntaje superior a 51.57 fueron traslado de manera masiva por liquidación de la EPS Salud Córdor.

Desde la implementación del Sisben (sic) Fase III y la resolución 3778 de 2011 la administración municipal valida la afiliación de los usuarios incluidos en los niveles 1 y 2 como uno de los requisitos para acceder al régimen subsidiado del Municipio de Riosucio Caldas.

Ahora bien, es preciso indicar que el Municipio de Riosucio a través de la Dirección Local de Salud ha realizado dispendiosas actuaciones para evitar la elusión y la evasión respecto del Sistema General de Seguridad Social, acciones todas anteriores a la observación trasladada por su Despacho, entre ellas se encuentra, el cruce de información con la Empresa Municipal de Servicio de Aseo EMSA, con el fin de identificar (sic) los beneficiarios que estuvieran (sic) en las bases de datos de dicha entidad como ocupantes arrendatarios o propietarios de bienes inmuebles rotulados como comerciales, como punto de partida, suponiendo un mayor efectividad en el control teniendo en cuenta que al prestarse el servicio puerta a puerta y ser un Municipio de pequeña extensión (sic) geográfica (sic) en la zona urbana y un gran conocimiento (sic) de los funcionarios de dicha entidad con los habitantes pudieran (sic) determinar con mayor eficiencia los beneficiarios del Régimen subsidiado que no tuvieran (sic) las condiciones para ser beneficiarios.

En efecto, si bien es cierto la observación se origina por encontrarse algunos ciudadanos beneficiándose (sic) de un programa que no se encuentra dirigido a ellos, no es menos cierto que la Administración (sic) Municipal ha actuado en virtud del artículo 209 amparado en el principio de buena fe, y en todo caso combatiendo (sic) el gran flagelo de la evasión y elusión en el sistema de salud de los desfavorecidos.

En estos términos se da respuesta a las observaciones presentadas durante el proceso de auditoría, en espera de acatar las sugerencias que se den al respecto con el fin de realizar un buen proceso de control y depuración en las bases de datos del régimen subsidiado del municipio de Riosucio Caldas, solicitándole (sic) en consecuencia (sic) desestimar la incidencia disciplinaria (sic) y fiscal de la observación."

Comentarios a la respuesta del auditado

La CGR acepta que el ente territorial desvirtúe los siete (7) comerciantes indígenas pertenecientes al listado censal correspondiente. En el caso de los dos (2) ciudadanos que dejaron el Régimen Subsidiado para afiliarse al Régimen Contributivo, de acuerdo con el Maestro de Afiliados Compensados de la Administradora de los Recurso del Sistema (ADRES), uno lo hizo con fecha 31 de agosto de 2017 a la EPS Contributivo Asociación Indígena del Cauca y el otro a partir del 01 de marzo de 2017 a la Nueva EPS

El hallazgo se valida para los veinte (20) restantes, con presunto alcance disciplinario, y será trasladado al Ministerio de Salud y Protección Social para lo de su competencia.

3.3.2. Salud Pública

Se evidenció que los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones, por un monto total de \$374.663.806, fueron incorporados por el ente territorial a su presupuesto y presentaron una ejecución de \$307.133.731, es decir el 82,0%. Se examinaron 12 contratos por \$170.661.400, correspondientes al 55,6% de la ejecución total.

Al analizar los contratos incluidos en la muestra aleatoria seleccionada por el Equipo Auditor, se encontró contratación de servicios para coordinadores de Salud Pública, lo cual está expresamente prohibido por la ley, y compra de elementos diferentes a víveres para la ejecución de Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por no estar el Municipio de Riosucio (Caldas) certificado en Salud, no ejecuta ningún tipo de recursos referidos a la Población Pobre no Asegurada (PPNA).

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

HALLAZGO No. 07 - CONTRATACIÓN DE COORDINADORES DE SALUD PÚBLICA – (A, D)

“Resolución Minsalud 518 del 24 de febrero de 2005: **ARTÍCULO 20. GASTOS DE LA SUBCUENTA DE SALUD PÚBLICA COLECTIVA.**

(...) PARÁGRAFO 2o. Con cargo a la subcuenta de salud pública colectiva, no se podrán destinar recursos para el desarrollo o ejecución de actividades no relacionadas directa y exclusivamente con las competencias de salud pública definidas en la normatividad vigente o con la ejecución del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas.

El talento humano que desarrolla actividades de carácter operativo en el área de salud pública, cualquiera que sea su modalidad de vinculación, podrá financiarse con recursos propios, de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones de la respectiva entidad territorial, conforme con lo previsto en el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007 o con recursos de la Subcuenta de Salud Pública Colectiva. Tratándose de recursos del Sistema General de Participaciones - Salud Pública, solo podrá financiarse en el marco de un proyecto de inversión directamente relacionado con las actividades de salud pública colectiva.

El talento humano que desarrolla funciones de carácter administrativo de coordinación o dirección en el área de salud pública, cualquiera que sea su modalidad de vinculación,

deberá financiarse con recursos propios y recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones de la respectiva entidad territorial” (Se resalta)

Al revisar la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones Salud Pública durante la vigencia 2016 en el Municipio de Riosucio (Caldas), se encuentran los siguientes contratos que no pueden financiarse con recursos de SGP Salud Pública de conformidad con la normatividad aplicable.

- No. PS-035-2016 por \$12.000.000, para ser ejecutado entre el 18 de enero y el 30 de junio de 2016, con objeto *“Prestación de servicios profesionales para la coordinación del programa de vigilancia en salud pública en la Dirección Local de Salud de Riosucio (Caldas)”*, con pagos así:
 - 12 de febrero \$2.000.000
 - 09 de marzo \$2.000.000
 - 31 de marzo \$2.000.000
 - 30 de abril \$ 733.300Con una ejecución total de \$6.733.300
- No. PS135-2016 por \$4.400.000, para ser ejecutado entre el 29 de abril y el 30 de junio de 2016, con objeto *“Prestación de servicios profesionales para la coordinación del programa de vigilancia en salud pública en la Dirección Local de Salud de Riosucio (Caldas)”*, con pagos así:
 - 31 de mayo \$2.200.000
 - 30 de junio \$2.200.000
- No. PS192-2016 por \$4.400.000, para ser ejecutado entre el 25 de julio y el 25 de septiembre de 2016, con objeto *“Coordinar el programa de vigilancia en salud pública en la Dirección Local de Salud del Municipio de Riosucio (Caldas).”*, con pagos así:
 - 24 de agosto \$2.200.000
 - 27 de septiembre \$2.200.000
- No. PS221-2016 por \$6.600.000, para ser ejecutado entre el 28 de septiembre y el 26 de diciembre de 2016, con objeto *“Coordinación del programa de vigilancia en salud pública en la Dirección Local de Salud del Municipio de Riosucio (Caldas).”*, con pagos así:
 - 02 de noviembre \$2.200.000
 - 30 de noviembre \$2.200.000
 - 23 de diciembre \$2.200.000

Esta situación se presenta por debilidades en los controles establecidos por el ente territorial para desarrollar los procesos contractuales con los recursos del SGP y ocasiona que se desvíen los recursos estatales destinados a inversión social con el rubro de Salud Pública.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

“Los contratos PS-035-2016, PS-135-2016, PS-192-2016, PS-221-2016 corresponden a la contratación de la profesional de vigilancia en salud pública, en el marco de la resolución 0518 de 2015... y se encuentran debidamente soportadas en estudios previos el cual está enmarcado en el PLAN TERRITORIAL DE SALUD PÚBLICA, y en este sentido la financiación de los contratos celebrados encuentran con soporte respectivo, como también lo establece el documento con radicado 201611400982431 Fecha: 31-05-2016 MINSALUD “... debe indicarse que la misma aclara las fuentes de financiación del talento humano que desarrolla actividades tanto de carácter operativo como administrativo en el área de salud pública, previendo que para las actividades de carácter operativo, el talento humano independiente de su forma de vinculación, es decir que sea de planta o por contrato de prestación de servicios, sólo puede ser financiado con recursos propios, con los provenientes del Sistema General de Participaciones - SGP de propósito general a los que refiere el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 216 de la Ley 1176 de 2007 o con recursos de la Subcuenta de Salud Pública Colectiva”. (Subrayas fuera de texto).

Comentario a la respuesta del ente auditado:

La CGR considera que los objetos de los contratos son claros en cuanto que se refieren a *“Coordinar el programa de vigilancia en salud pública en la Dirección Local de Salud del Municipio de Riosucio (Caldas).”*, situación que está expresamente prohibida por la Resolución Minsalud 518 del 24 de febrero de 2005 que manifiesta en su artículo 20 que el talento humano que desarrolla funciones de carácter administrativo de coordinación o dirección en el área de salud pública, cualquiera que sea su modalidad de vinculación, deberá financiarse con recursos propios y recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones de la respectiva entidad territorial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 08 - CONTRATACIÓN CON RECURSOS DE SGP – SALUD PÚBLICA – (A, D)

Resolución 0425 Minprotección del 11 de febrero de 2008, por la cual se define la metodología para la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Salud Territorial, y las acciones que integran el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas a cargo de las entidades territoriales. T Í T U L O III. - ACCIONES DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO EN LOS EJES PROGRAMATICOS DEL PLAN DE SALUD TERRITORIAL: *“Artículo 15. Acciones de obligatorio cumplimiento en los ejes programáticos del Plan de Salud Territorial. Las acciones incluidas en cada uno de los ejes programáticos del Plan de Salud Territorial, en el ámbito de sus competencias, se desarrollan a través de las siguientes áreas subprogramáticas de obligatorio cumplimiento:*

3. Eje Programático de Salud Pública. Incluye las siguientes áreas subprogramáticas de carácter individual y colectivo:

- a) Acciones de promoción de la salud y calidad de vida;*
- b) Acciones de prevención de los riesgos (biológicos, sociales, ambientales y sanitarios);*
- c) Acciones de vigilancia en salud y gestión del conocimiento;*

d) *Acciones de gestión integral para el desarrollo operativo y funcional del Plan Nacional en Salud Pública.*

En la revisión de la muestra aleatoria seleccionada por el equipo auditor, se observa el contrato No. IP-008-2016 por \$11.910.700, firmado el 14 de marzo de 2016, para ser ejecutado hasta el 15 de diciembre de 2016, con objeto *“Contratar suministro de elementos necesarios para el desarrollo del Plan Territorial de Salud del Municipio de Riosucio (Caldas), con pagos así:*

- 30 de junio \$4.988.850
- 26 de septiembre \$3.464.500
- 20 de diciembre \$2.220.800
- 03 de febrero 2017 \$1.236.550

Según el ente territorial en los estudios previos, los recursos, provenientes del SGP – Salud Pública, se ejecutan con el objeto de *“adquirir insumos y suministros para la completa ejecución de las actividades del plan territorial de salud durante los meses del año 2016, ya que se debe realizar el levantamiento de los diagnósticos participativos en la estrategia PASE a la equidad (Poblacional, ambiental, social y económica) que consiste en el acople del plan decenal de salud a cada ente municipal según sus necesidades o tensiones presentadas en cada territorio, jornadas las cuales se realizarán en los cuatro resguardos y en el centro poblado del municipio de Riosucio y con los diferentes grupos y/o asociaciones para poder analizar las prioridades que serán incluidas en los proyectos de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, vigilancia en salud pública, escuela y entornos saludables, proyecto de discapacidad, aseguramiento y prestación de servicios, además para atender los procesos que la Dirección Local de Salud en participación social y comunitaria que periódicamente se realizan en el municipio de Riosucio, igualmente en las capacitaciones a la comunidad en general se requiere aportar los materiales para el desarrollo de las actividades planeadas en el plan de desarrollo del municipio y en cada uno de los planes de acción del 2016, espacios donde la comunidad prioriza y propone acciones para el mejoramiento continuo de la salud comunitaria..”*

El contrato suscrito no guarda relación con el proyecto de seguridad alimentaria y nutricional, ni con las actividades que puedan ser financiadas con recursos de SGP Salud Pública. Dentro de la lista de insumos adquiridos se encuentran elementos que además no tienen relación con alimentación, tal es el caso de artículos tales como jabón para bebé, pañales, pañitos húmedos, aceite para bebé, crema yodora y copitos.

Esta situación se presenta por debilidades en los controles establecidos por el ente territorial para desarrollar los procesos contractuales con los recursos del SGP y ocasiona que se desvíen los recursos estatales destinados a inversión social con el rubro de Salud Pública.

Respuesta de la entidad

“Actualmente en (sic) el municipio de Riosucio cuenta con la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, en donde una de sus metas apunta a incrementar la lactancia materna exclusiva en niños y niñas, a través de estrategias de sensibilización y fomento a los vínculos binomio madre – hijo, (sic) de esta manera como política nacional se tiene la celebración del mes de la lactancia materna directamente en las comunidades indígenas del municipio de Riosucio; de esta manera (sic) a través de una estrategia de estímulos fueron entregados insumos a las madres gestantes de las comunidades indígenas del municipio, con el propósito de fortalecer el cuidado y la protección de los niñas y niños; cabe aclarar que son familias de escasos recursos económicos, las cuales se les dificulta tener acceso a estos elementos tan esenciales para el proceso de gestación y parto del bebé, lo anterior como una forma de vinculación de las madres cabeza de hogar, gestantes y lactantes a los programas enmarcado en el PLAN TERRITORIAL DE SALUD PÚBLICA, como previamente quedó justificado en el estudio previos que con la inversión en SUMINISTRO DE ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DEL PLAN TERRITORIAL DE SALUD DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO CALDAS, se desarrollan “prioridades que serán incluidos en los proyectos de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, vigilancia en salud pública, escuela y entornos saludables, proyecto de discapacidad, aseguramiento y prestación de servicios, además para atender los procesos que la dirección local de salud en participación social y comunitaria que periódicamente se realizan en el municipio de Riosucio, igualmente en las capacitaciones a la comunidad en general se requiere aportar los materiales para el desarrollo de las actividades planeadas en el plan de desarrollo del municipio y en cada uno de los planes de acción del 2016, espacios donde la comunidad prioriza y propone acciones para el mejoramiento continuo de la salud comunitaria”.

En consecuencia de lo anterior se concluye que los suministros fueron utilizados en actividades comunitarias con la vinculación de la población Riosuceña en proyectos contemplado en el PLAN TERRITORIAL DE SALUD PÚBLICA.”

Comentario a la respuesta del ente auditado

La CGR considera que en un programa de “*proyectos de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional*” no son admisibles compras de artículos tales como jabón para bebé, pañales, pañitos húmedos, aceite para bebé, crema yodada, pues los elementos señalados no corresponden al desarrollo de dicho proyecto ni a ninguno de los definidos en el Eje Programático de Salud Pública de la Resolución 0425 Minprotección del 11 de febrero de 2008.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.3.3. Población Pobre no Asegurada

El Municipio de Riosucio (Caldas) por no estar certificado en Salud, no maneja recursos para Población Pobre no Asegurada – PPNA. En este caso, los recursos del SGP para el ente territorial son ejecutados directamente por la Dirección Territorial de Salud de Caldas – DTSC.

3.4. OBJETIVO 4. COMPONENTE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

La prestación del servicio de aseo es realizado por la empresa EMSA S.A. ESP, beneficiando a 7585 hogares. El acueducto y alcantarillado es prestado por la empresa de obras sanitarias de Caldas EMPOCALDAS con 5580 usuarios de acueducto y 5352 de alcantarillado.

Se evidencia baja ejecución de recursos que impacta negativamente la realización de obras de saneamiento básico en la población objetivo. De una asignación total de \$1.638.643.423, se ejecutaron \$1.517.536.672 (92,6%). Se examinaron 5 contratos \$69.853.584 y 3 convenios por \$1.095.765.740, que en total representan el 76,8% de la ejecución.

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

HALLAZGO No. 09 - INVERSIÓN OPORTUNA RECURSOS SGP AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO - (A)

El DNP en las Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP establece: *"La función del municipio, a diferencia de los particulares, no es la de destinar recursos al ahorro en las instituciones financieras sino a la inversión social. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el costo de oportunidad hace que los rendimientos pretendidos sean inferiores al costo social que implica la no realización de las inversiones oportunamente."*

Se evidencia que la entidad territorial no ha efectuado de manera oportuna la inversión de recursos del SGP Agua potable y saneamiento básico, situación que afecta la inversión social a la que están destinados dichos recursos, tal y como se muestra a continuación:

Convenio 261 de 2016 suscrito entre el municipio de Riosucio y Corpocaldas
Objeto: Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos entre Corpocaldas y el municipio de Riosucio, para ejecutar la construcción de sistemas de saneamiento básico en área rural del municipio.
Valor: \$451.989.975

El municipio realiza aportes al convenio, según registro presupuestal 233 del 28/01/2017 por valores de \$315.018.853 y \$34.981.147. Se suscribe el convenio para ejecución de recursos de SGP 2016 el 30/12/2016. En la cláusula sexta se establecen las obligaciones del municipio, entre ellas "ejecutar el convenio de conformidad con lo establecido en los estudios previos y sus anexos". En desarrollo de esta cláusula el municipio inicia licitación pública. El último documento que reposa en la documentación aportada por el municipio es el "acta de audiencia de riesgos y alcance de los pliegos de condiciones"

fecha el 15/09/2017. Es decir que hasta la fecha dichos recursos no se han invertido en el sector para el que fueron apropiados.

Situación que se presenta por deficiencias en la planeación y genera tardanzas en los beneficios que debe recibir la población objetivo.

Respuesta de la entidad

La entidad Indica que dentro del marco del convenio era necesario realizar un trabajo social que consistía en la identificación de los beneficiarios, y la definición clara de los sitios a intervenir que en ocasiones quedaban muy distantes de la cabecera municipal. También señala que el proceso contractual se tarda en vista que se trata de una licitación pública, pero que a la fecha ya se realizó el proceso de selección del contratista, efectuada el día 17 de octubre.

Comentario a la respuesta del auditado

El convenio en la cláusula sexta, establece entre las obligaciones del municipio, la de "ejecutar el convenio de conformidad con lo establecido en los estudios previos y sus anexos". Es decir que a la fecha de suscripción del convenio el municipio ya debía contar con los análisis de las zonas a intervenir y de los beneficiarios, base respecto de las cuáles se calculaban los costos totales del convenio. Asimismo, el proceso de licitación se inició el 25-08-2017, nueve (9) meses después de suscrito el convenio, por lo que los retrasos no se presentaron debido a lo dispendioso de este tipo de asuntos sino a la tardía iniciación del proceso de adjudicación.

3.5. OBJETIVO 5 COMPONENTE FONPET

Por tratarse de recursos Sin Situación de Fondos Fonpet (\$148.336.494), y Fonpet Asignaciones Especiales (\$346.629.830), se verificaron los registros de los mismos en el área de contabilidad de la Secretaría de Hacienda del ente territorial, encontrándose que los mismos se realizaron durante la vigencia 2016, de acuerdo con la normatividad exigible.

3.6. OBJETIVO 6 ALIMENTACIÓN ESCOLAR

En cuanto a los recursos para el Plan de Alimentación Escolar – PAE, por medio de la Resolución No. 362-A del 15 de octubre de 2016, el ente territorial aportó \$153.875.000 al fondo común creado con el Departamento de Caldas para ejecutar los recursos de manera unificada en todos los municipios del Departamento. El municipio sólo entrega los recursos provenientes del nivel nacional y el Departamento se encarga de ejecutar los recursos. En el municipio de Riosucio durante la vigencia 2016 se entregaron 9950

complementos alimentarios, de los cuales 5397 corresponden a desayunos y 4553 a almuerzos.

3.7. OBJETIVO 7 PROPÓSITO GENERAL

El ente territorial apropió finalmente para este componente \$2.408.872.764, de los cuales ejecutó \$2.188.455.642 (90,8%).

Para Deporte y Recreación se apropiaron \$118.488.343, de los cuales se ejecutaron \$107.638.937 (90,8%).

Para Cultura, se apropiaron \$88.866.255, con una ejecución de \$79.581.909 (89,5%).

En Libre Inversión la apropiación fue de \$1.127.357.351, de los cuales el ente territorial ejecutó \$927.073.981 (82,2%).

En total se examinaron 22 contratos por \$486.886.516, que corresponden al 22,2% de la ejecución.

Las asignaciones para los subcomponentes de Deporte, Cultura y Libre inversión se apropiaron adecuadamente tanto en el presupuesto como en la contabilidad del municipio. Se realizó la incorporación de estos recursos en cuentas maestras separadas. La contratación con estos recursos se enfocó en actividades relacionadas con rubros correspondientes a los subcomponentes. Sin embargo se evidenció que no se cumplió el principio de selección objetiva en un contrato de transporte de deportistas que corresponde al subcomponente de deporte.

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

HALLAZGO No. 10 - SELECCIÓN OBJETIVA – (A, D)

Ley 1150 de 2007:

“ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes...”

(...) 2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los

contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

“En el marco de las formalidades que rodean al contrato estatal se encuentra el mandato legal que da aplicación a los principios de transparencia, igualdad y selección objetiva del colaborador de la administración. La selección del contratista es uno de los aspectos más importantes dentro de la contratación del estado, por cuanto su aplicación deriva en un resultado que no depende de la simple voluntad de la administración contratante sino de la observancia de un procedimiento establecido por la ley encaminado a la materialización y expresión de la voluntad administrativa”.

3

En el contrato que se detalla a continuación, se pretermitió el principio de selección objetiva, dado que mediante Resolución 310-A del 30/08/2016, (acto administrativo de justificación de la contratación directa artículo 2 numeral 4 literal g Ley 1150 de 2007, artículo 2.2.1.2.1.4.8 decreto 1082 de 2015) se señala que el contratista seleccionado es el único que puede prestar el servicio en las rutas requeridas (Anserma, La Merced, Marmato, Manizales). Sin embargo se trata de un servicio de transporte exclusivo que puede ser prestado por cualquier empresa de transporte, incluidas las que prestan el servicio a cualquiera de las otras rutas. Contrato liquidado el 15/12/2016.

Contrato PS-001 de 2016. Objeto: contratar el servicio de transporte para los deportistas con proyección al alto rendimiento que representan el municipio de Riosucio caldas, en el marco de la participación de los juegos supérate intercolegiados, fase zonal y los diferentes eventos deportivos.

Valor: \$3.382.560

Rubro: G.A.4.1. Sistema General propósito general forzosa inversión

Esta situación se ocasiona debido a que el proceso de planeación no determina la modalidad de contratación adecuada y ocasiona que no exista pluralidad de oferentes.

Respuesta de la entidad

La entidad señala que se justificaba la contratación directa pues se contrató con *“la única empresa de servicio debidamente habilitada que cubre en su totalidad las rutas en las cuales el municipio de Riosucio, requiere el servicio”.*

Comentario a la respuesta del auditado

La entidad no tiene en cuenta que no se trata en este caso de un contrato para la compra de tiquetes, sino de la prestación del servicio de transporte de los deportistas, por lo cual

³ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. 1ª edición. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, pp. 55

no era indispensable acudir sólo a las empresas que cubren unas rutas determinadas, sino a todas aquellas que puedan prestar el servicio exclusivo a los deportistas, permitiendo así la participación plural de las empresas de transporte que pueden cumplir con el servicio requerido.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 11 - EXPEDIENTES CONTRACTUALES (A, OI)

El archivo general de la Nación establece respecto de la ordenación documental de los expedientes:

“El expediente es un conjunto de tipos documentales que tratan de un mismo asunto o materia, producido a medida que se desarrollan los trámites. Cada pieza, es decir, cada tipo documental individual e indivisible, es un eslabón en una cadena que está inserta en un contexto que le da un valor que no tendría el documento visto aisladamente. El expediente comporta una noción funcional y probatoria, da fe, y debe ser conservado en su integridad. Los expedientes se forman mediante la colocación sucesiva de cada uno de los documentos que se producen en el transcurso de los trámites y están unidos por la relación causa-efecto, de ahí que deban ser ordenados de acuerdo con esa secuencia, es decir, respetando el orden original.”

La foliación es imprescindible en los procesos de organización archivística. Tiene dos finalidades principales: controlar la cantidad de folios de una unidad de conservación dada (carpeta, legajo, etc.) y controlar la calidad, entendida esta última como respeto al principio de orden original y la conservación de la integridad de la unidad documental o unidad archivística. En tanto se cumplan estas finalidades, la foliación es el respaldo técnico y legal de la gestión administrativa. En tanto permite ubicar y localizar de manera puntual un documento, la foliación es necesaria para diligenciar diferentes instrumentos de control (inventarios, formatos de control de préstamos, TRD, TVD) y de consulta (inventarios, guías, catálogos). De otra parte, la foliación es requisito ineludible para las transferencias tanto primarias (archivo de gestión al archivo central) como secundarios (archivo central al archivo histórico).”

Los expedientes que contienen la información de contratos y convenios revisados no se folian en su totalidad y ninguno de ellos contienen todos los documentos relevantes que sirven de soporte a las distintas fases del proceso de contratación, tampoco se ordenan de manera secuencial y cronológica, situación que afecta el principio de unidad documental, el orden original y en consecuencia el valor probatorio de los mismos.

Esta situación se presenta por falta de directrices claras respecto de la necesaria organización de los expedientes contractuales y genera el riesgo de pérdida de información.

Respuesta de la entidad

La entidad Indica que muchos de los expedientes sí se encuentran foliados y que se archivan de manera adecuada.

Comentario a la respuesta del auditado

La CGR considera que los expedientes contractuales no se folian aleatoriamente sino que es una tarea que debe realizarse en todos ellos a fin preservar la unidad documental y el consecuente valor probatorio de los mismos. Como pudo evidenciarlo el equipo de auditoría los documentos no se encarpetan de manera cronológica, en ocasiones se agregan documentos doblemente y no se tiene cuidado respecto del número máximo de folios que debe contener cada expediente, lo que origina que se deterioren en el proceso de revisión y dificulta el control que se ejerce sobre la contratación.

De este hallazgo se dará traslado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

HALLAZGO No. 12 - PUBLICACIONES SECOP – (A, D)

“Artículo 2.2.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.”

“El artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 establece la responsabilidad de las entidades contratantes de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, dicha publicidad se realizará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP en el sitio web indicado por el administrador. Lo anterior quiere decir que por cada proceso de selección que adelante una entidad pública debe existir en el SECOP la publicación del proceso contractual”.

En los contratos que hacen parte de la muestra contractual y que han sido objeto de adiciones, modificaciones y también en los que se ha efectuado la liquidación, dichas actuaciones no se han publicado en el SECOP tal y como exige la normatividad afectando la publicidad y transparencia de los procesos contractuales. Situación evidenciada en los contratos IP 161-2016, IP-077-2016, IP 100-2016, IP 207-2016, S.A 014 de 2016, SA 021 de 2016, SA 025 de 2016, CP 027 de 2015, CP 038 de 2015, CP 039 de 2015.

Deficiencia que se presenta debido a deficiencias en el seguimiento a la ejecución de los contratos, lo que ocasiona que se transgreda el principio de publicidad a partir de suscripción de los mismos.

Respuesta de la entidad

En su oficio de respuesta la entidad envía pantallazos de las publicaciones del SECOP efectuadas hasta la suscripción de los contratos incluidos en la observación.

Comentario a la respuesta del auditado

La observación de la Contraloría está dirigida a señalar que no se publican en el SECOP los documentos posteriores a la suscripción de los contratos, tales como adiciones, modificaciones y liquidaciones como lo exige la normativa aplicable, situación que no se controvierte con la respuesta del municipio. Es decir que si bien se efectúan las publicaciones hasta la suscripción de los contratos, las actuaciones posteriores como adiciones, modificaciones y liquidaciones no se registran en el SECOP como lo exige la normativa aplicable.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.8. OBJETIVO 8 PRIMERA INFANCIA

A pesar de que el SGP asignó recursos por \$143.720.138, durante la vigencia 2016 no se ejecutaron recursos de este componente, situación que denota deficiencias de planeación e igualmente afectación del principio de anualidad presupuestal; en consecuencia la población objetivo de 0 a 5 años, no obtuvo los beneficios esperados con la apropiación de dichos recursos.

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

HALLAZGO No. 13 - INVERSIÓN OPORTUNA RECURSOS SGP PRIMERA INFANCIA (A)

El DNP en las Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP establece: *"La función del municipio, a diferencia de los particulares, no es la de destinar recursos al ahorro en las instituciones financieras sino a la inversión social. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el costo de oportunidad hace que los rendimientos pretendidos sean inferiores al costo social que implica la no realización de las inversiones oportunamente."*

Se evidencia que la entidad territorial no ha efectuado de manera oportuna la inversión de recursos del SGP Primera Infancia, situación que afecta la inversión social a la que están destinados dichos recursos, en los siguientes casos:

- Respecto de recursos para atención de primera infancia asignados mediante CONPES 3861 de 2016 en cuantía de \$143.720.138, el municipio sólo ha realizado inversiones por \$23.238.660 en el proyecto terminación del CDI de la zona rural del municipio en el Resguardo San Lorenzo.

Respuesta de la entidad

*"Dado que la atención integral exige inversiones de mediano y largo plazo, el Consejo Nacional de Política Social aprobó que la ejecución de estas inversiones se defina en el marco de políticas, planes, estrategias, programas y otras iniciativas que las entidades territoriales definan para esta población. Para ello, estableció que las inversiones financiadas con estos recursos y con los saldos no ejecutados de distribuciones anteriores por este mismo concepto, deberán ser aprobadas por el respectivo **Consejo de política social de la entidad territorial como máxima instancia decisoria de política para esta población en el sistema nacional de bienestar familiar**. Asimismo, aprobó que la inversión de estos recursos se oriente a lograr resultados visibles en las condiciones de vida de los niños y niñas en el territorio, articule distintas fuentes de financiación en virtud de la integralidad que requiere la atención, y esté acompañada y monitoreada técnicamente por parte del Gobierno nacional como medio para garantizar la finalización y sostenibilidad de las inversiones que se realicen...*

*...En la sesión ordinaria del COMPOS en el mes de diciembre de 2016, el consejo de política Social, **quien es la instancia que autoriza la inversión de los recursos**, definió que de acuerdo con las líneas de inversión del CONPES 3861 de 2016, y de acuerdo con los análisis y las decisiones tomadas en la mesa PIIAFF (Primera Infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar).*

Los recursos se invirtieron (sic) en la instalación de parques infantiles en los resguardos indígenas de Cañamomo Lomapieta, Nuestra señora Candelaria de la Montaña y Escopetera Pirza, se concluyera la obra en el CDI San Lorenzo y se realizara un diplomado en primera infancia...

...DICIEMBRE Por otra parte y con los antecedentes descritos, a nivel del COMPOS Consejo de Política Social realizado el 24 de agosto de 2017 se decidió, CAMBIAR los sitios PARA LA LÍNEA DE INVERSIÓN EN ESPACIOS LÚDICOS, para lo cual se definió instalar 3 parques temáticos en la zona urbana del Municipio, (en un Centro de Desarrollo Infantil Carnaval de la alegría, en la plaza principal de Municipio y en el centro poblado de Bonfont (sic).) con los recursos CONPES 3861 de 2016

De lo anterior, se realizó invitación pública, la cual se declaró desierta pues no se presentaron proponentes.

Con respecto a la inversión en el diplomado en primera infancia para agentes educativos ya se han realizado los estudios previos y demás acciones precontractuales para la invitación pública y hacer la contratación para capacitar a 80 agentes educativos."

Comentario a la respuesta del auditado

El Consejo de Política Social del municipio (COMPOS), si bien realizó varias reuniones durante la vigencia 2016 con el fin de efectuar la inversión de los Recursos de primera Infancia, los resultados de las gestiones no han producido los resultados esperados para lograr la inversión de los recursos, incumpliendo con el principio de eficacia. Si bien el ente territorial ha realizado gestiones para la realización de proyectos, estos no se ejecutaron durante la vigencia 2016 la cual es el tema de la auditoría, lo que conlleva a que los recursos no han cumplido con el propósito de beneficiar a la población objetivo que son los niños de 0 a 5 años de edad.

3.9. OBJETIVO 10 RESGUARDOS INDÍGENAS

El SGP asignó para este componente \$5.749.806.556, y el ente territorial definió una apropiación definitiva por \$ 7.555.260.828 de los cuales se ejecutaron \$ 6.413.537.051 (84,9%).

De los cuatro (4) resguardos indígenas existentes en el Municipio de Riosucio (Caldas), se seleccionó el de Nuestra Señora de la Candelaria de la Montaña. El Equipo Auditor incluyó en la muestra 22 contratos de dicho resguardo, por un valor de \$624.002.781. Se eligieron 10 invitaciones por \$165.243.612, 9 contratos de prestación de servicios por \$205.000.000 y 3 de selección abreviada por \$253.759.169. Además, se examinó un convenio por \$45.000.000.

En total, se examinaron recursos por \$669.002.781, que representan el 10,4% de lo ejecutado.

Los recursos de los resguardos fueron ejecutados por parte del municipio una vez suscritos los correspondientes convenios de conformidad con la normativa aplicable.

Se evidenció que los contratos suscritos con recursos de los resguardos no presentan adecuada supervisión y seguimiento, situación que afectó la realización de las obras financiadas con dichos recursos y los beneficios que pretendían obtenerse para la comunidad.

Se observó asimismo, adquisición de elementos no financiables con este tipo de recursos.

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

HALLAZGO No. 14 - GASTOS RECURSOS SGP RESGUARDOS INDÍGENAS – (A, D)

Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGPRI):

“Los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas deben ser destinados para financiar proyectos de inversión que estén debidamente formulados y que hagan parte de los planes de vida o correspondan a los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

El artículo 36 del Decreto 111 de 1996 establece que “El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.” En consecuencia, los recursos de la AESGPRI solamente podrán ser destinados para financiar gastos de inversión.

Por lo tanto, a partir de la vigencia de la Ley 1450 de 2011, las únicas condiciones que rigen la destinación de los recursos de la AESGPRI son las siguientes:

Los recursos deben ser destinados únicamente para financiar proyectos de inversión.

Los proyectos de inversión deben ser debidamente formulados.

Los proyectos de inversión deben estar incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Los proyectos de inversión deben estar incluidos en el contrato de administración.

Teniendo en cuenta que el artículo 13 de la Ley 1450 de 2011 establece que los proyectos de inversión deben estar en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto ley 111 de 1996, es pertinente señalar que el artículo 36 de este Decreto dispone lo siguiente:

“El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión”.

En consecuencia, los recursos de la AESGPRI solamente podrán ser destinados para financiar gastos de inversión. Es decir que en contraposición a los gastos de inversión, es claro que los recursos de la AESGPRI no se pueden utilizar para financiar gastos de funcionamiento como pago de salarios, honorarios y/o bonificaciones a los cabildantes, autoridades tradicionales, al personal vinculado por el resguardo para la atención de asuntos relacionados con la administración del resguardo; tampoco es posible financiar los gastos generales requeridos para el funcionamiento del resguardo, ni los aportes para financiar a las asociaciones u organizaciones a las cuales esté afiliado. Por dicha razón, el alcalde o gobernador, según el caso, no pueden ordenar el pago a los empleados del resguardo ni las deudas acumuladas por dichos conceptos.

Con base en lo anterior es claro que la programación y ejecución de los recursos de la AESGPRI se debe tomar como referente el plan de vida del resguardo y si no se cuenta con este instrumento de planificación, a los usos y las costumbres.

En este último caso las autoridades del resguardo, conjuntamente con las comunidades indígenas, pueden adelantar el proceso de programación de los recursos a partir de la identificación de los problemas que les aquejan.

No se pueden decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas. En todo caso, en desarrollo de una competencia cuando se entreguen subsidios estos deberán asignarse considerando criterios de focalización hacia la población más pobre, evitando que en cualquier momento se configuren auxilios, los cuales están prohibidos por el artículo 355 de la Constitución Política”.

A pesar de que los estudios previos del contrato que a continuación se relaciona dicen enmarcarlo en el proyecto de plan de vida del resguardo, se trata en realidad de auxilios y donaciones a particulares que se enmarcan dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 355 de la C.P, como se muestra a continuación:

Contrato IP-181-2016

Objeto: Apoyar las actividades comunitarias programadas por cabildantes del resguardo la montaña para la evaluación de procesos y representación organizativa, mediante la entrega o suministro de bienes necesarios requeridos para el cumplimiento de estas iniciativas

Valor: \$14.736.000

En el proyecto de inversión NSCM 063-16 se establecen como objetivos específicos:

- “- Reconocer el liderazgo comunitario y representativo de los cabildantes del resguardo indígena en su ejercicio de autoridades durante el año suministrándoles implementos de uso común en el hogar.
- Generar ambientes óptimos para el trabajo de representación comunitaria y la participación de las autoridades indígenas en los espacios de reuniones organizativas evaluativas.”

Se realiza aceptación de la oferta el 10/12/2016 mediante la que se contrata el suministro de bienes y además víveres destinados a actividades de fin de año.

Posteriormente, se efectúa la entrega de dichos víveres y elementos a líderes comunitarios, en la fase de ejecución se observan 118 actas de entrega que contienen cada una el siguiente detalle de elementos:

Vajillas de 4 puestos porcelana: 1
Anchetas navideñas: 1
Maíz amarillo entero para natilla: 1
Panela en atado: 10
Colmaíz por libra: 2

Galletas wafer: 5 paquetes
Confites por paquete de 100 unidades: 5

Esta situación se presenta por indebida formulación y ejecución de los proyectos inversión del resguardo indígena y genera la desviación de recursos del SGP a actividades no previstas por la normativa aplicable.

Respuesta de la entidad

Señala que se efectuaron estudios previos en los que se dice que *“En la jurisdicción político administrativa del municipio de Riosucio, Caldas existen cuatro resguardos indígenas legalmente constituidos, de los cuales dos de ellos son de origen colonial y uno es el Resguardo de indígenas Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, el cual de acuerdo a la documentación histórica fue creado el 15 de Marzo de 1627 en época de la colonia Española.”* Y agrega *“Los líderes comunitarios en este caso los cabildantes de las comunidades que territorialmente conforman el Resguardo se han acercado a la junta directiva para solicitar apoyo en sus distintas programaciones de fin de año que de manera tradicional realizan en atención al principio de la participación y la unidad en las comunidades.*

De otro lado es de mencionar como dificultad que los cabildantes por su apoyo en la representación comunitaria no devengan ningún tipo de compensaciones o pagos por su labor tampoco manejan fondos económicos que permitan atender estas necesidades situación que sustenta la solicitud de vivires para apoyar los eventos comunitarios de la temporada de fin de año.”

Comentario a la respuesta del auditado

La respuesta entregada confirma que los recursos no fueron invertidos en un proyecto de inversión debidamente formulado y que el “reconocimiento” a los cabildantes se enmarca dentro auxilios o donaciones a particulares, prohibidas expresamente por la Constitución Nacional, dado lo anterior se confirma el hallazgo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO NO. 15 - SUPERVISIÓN CONVENIO SOLIDARIO - (A, D)

Ley 1474 de 2011

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando

no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...)

“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. (...)

“ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”

“ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

Convenio solidario 002 de 2016, entre el municipio de Riosucio, Caldas y el resguardo Nuestra Señora Candelaria de la Montaña para la ejecución del proyecto relacionado con el fortalecimiento de las actividades de medicina tradicional, procesos organizativos y de estrategias para a permanencia y pervivencia de la comunidad colectiva en el territorio ancestral, en el marco del plan de vida.

Recursos SGP comprometidos: \$45.000.000

Valor convenio: \$53.000.000

El convenio que se relaciona se suscribe el 01/09/2016 y debía ejecutarse hasta el 26/12/2016. Sin embargo hasta la fecha no se ha efectuado ningún pago resultado de dicho convenio. En el expediente reposan informes de actividades presentadas por la Gobernadora del resguardo, pero no registran actas de supervisión del municipio, lo que denota deficiencias en el seguimiento. Sólo se observa un acta suscrita el 30/12/2016 conjuntamente entre el supervisor y el ejecutor del convenio una vez ha culminado la ejecución del mismo, en contravía de lo pactado en el mismo convenio que exige seguimiento y pago de lo ejecutado en la medida de su realización.

La cláusula quinta establece: *“La cancelación de los valores contratados se efectuará en desembolsos o pagos parciales de acuerdo a la ejecución de las actividades establecidas en el convenio previa expedición de las actas de supervisión expedidas por un servidor público de la Dirección Local de Salud del municipio de Riosucio...”*.

Esta situación se presenta por inobservancia a las obligaciones a la supervisión del convenio y a la falta de control sobre el mismo y genera incertidumbre respecto del estado de ejecución real del mismo, dado que depende únicamente de lo afirmado por quien lo ejecuta.

Respuesta de la entidad

La entidad informa que se hicieron las reservas presupuestales necesarias para efectuar el pago (aún no realizado), razón por la que se retiró un apartado de la observación. Indica, de manera adicional, que sí existió supervisión del convenio y para el efecto adjunta acta de supervisión suscrita por el ejecutor del convenio y el supervisor del mismo.

Comentario a la respuesta del auditado

La entidad confunde los informes de ejecución del convenio presentados por el ejecutor con la debida supervisión que ejerce la entidad sobre el desarrollo del convenio. No se observan actas parciales de supervisión como se estableció en el clausulado. El no pago a la fecha se genera además por la falta de seguimiento puntual a las actividades realizadas, dado lo anterior se confirma el hallazgo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.10. DENUNCIAS Y OTROS

Denuncia 2017-122197-84174: Relacionada con subsidios dejados de pagar en el programa de familias en acción. Una vez realizada las averiguaciones sobre este tema, se estableció que la falta de pago al menor implicado se originó por la falta de documentación para soportar el mismo; situación que fue subsanada por el acudiente del menor. La última liquidación se hizo el 20 de octubre de 2017 y el pago correspondiente se hizo, a la abuela del menor, a través del Banco Agrario de Colombia.

Denuncia 2017-120542-80174: Sobre la forma de ejecución de los recursos del resguardo Escopetera Pirza. Se pudo establecer que tanto el Resguardo como el municipio por diversos medios informa sobre la ejecución de los recursos que son invertidos por el ente territorial en cumplimiento del contrato de administración que suscribe el resguardo con el municipio de Riosucio.

Denuncia 2017-125081-80174: En referencia a tres (3) contratos de obra pública aparentemente no ejecutados en los resguardos Cañamomo-Lomapieta y San Lorenzo:

Contrato CP-027 de 2015: Objeto: Construcción centro cultural y comunitario de la comunidad de La Línea y mejoramiento de los centros comunitarios en las comunidades de Tunzará y Llanogrande como infraestructura comunitaria y colectiva del resguardo indígena San Lorenzo.

Se pudo determinar que la construcción del centro comunitario de La Línea quedó inconclusa y en un estado que no permite ser utilizada por la comunidad.

Las obras correspondientes al Centro comunitario de Tunzará se ejecutaron en menores cantidades.

Las obras de mejoramiento en el Centro comunitario de Llanogrande no se ejecutaron.

En vista de que las obras se ejecutaron parcialmente o no se realizaron y sin embargo se pagaron casi en su totalidad, previas certificaciones que avalaban su realización por parte del supervisor de los contratos, la situación se elevó a hallazgo (No. 16) con incidencias fiscal, presunta disciplinaria y posible penal.

Contrato CP-038 de 2015: Objeto: Mejoramiento de vivienda para dar continuidad a la atención de familias de bajos recursos que fueron priorizadas por la comunidad y las autoridades indígenas del resguardo indígena San Lorenzo.

En vista de las numerosas personas favorecidas con los mejoramientos de sus viviendas (27) y dado que pertenecen a diferentes comunidades distantes entre ellas, se visitaron aleatoriamente algunas obras de mejoramiento. Se pudo establecer que en desarrollo de este contrato se ejecutaron menores cantidades de obra a las pactadas. Dado que no se pudieron visitar todas las obras se decidió que debe iniciarse indagación preliminar. A esta situación se dio presunto alcance disciplinario.

Contrato CP-039 de 2015. Objeto *“Realizar obras de adecuación de la casa del pensamiento la Mandrágora”*.

Aunque el objeto del contrato se refiere a obras de adecuación, se ejecuta algo diferente, que para el caso se trató de un Centro de reclusión para los integrantes del resguardo. A esta situación se dio presunto alcance disciplinario.

Adicionalmente, ninguna de las obras ejecutadas contaba con los permisos, estudios y licencias necesarios para su realización.

Como resultado de la auditoría y del seguimiento efectuado a las denuncias presentadas en desarrollo del proceso auditor, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO No. 16 - EJECUCIÓN OBRAS CENTROS COMUNITARIO (A, D, P, F)

Ley 80 de 1993:

“ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”

“ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

(...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.”

“ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

(...)

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.

(...)

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.”

Ley 1474 de 2011

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...)”

“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. (...)”

(...)

“ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

(...)

Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;”.

En la ejecución del contrato 027 de 2015 cuyo objeto es la *“Construcción del centro cultural y comunitario de la comunidad de La Línea y mejoramiento de los centros comunitarios en las comunidades de Tunzará y Llanogrande como infraestructura comunitaria y colectiva del resguardo indígena San Lorenzo”* se han evidenciado las siguientes inconsistencias:

Centro cultural y comunitario de la comunidad de La Línea

El contrato fija como plazo de ejecución en la cláusula quinta, noventa días contados a partir del acta de inicio, la cual fue suscrita el 19/09/2015.

En visita realizada el pasado 18/10/2017 se pudo constatar que la obra no se ha concluido y en el estado en que se encuentra no puede ser utilizada por la comunidad para las finalidades previstas en el contrato a pesar de que se ha superado el término de ejecución.

El valor de la obra tiene un costo establecido en el contrato de \$26.048.197. De conformidad con documento producto del acta de visita la obra real ejecutada asciende a \$11.331.189.

En actas de supervisión 01 del 05/11/2015 y 02 del 15/12/2015 se afirma que el contratista viene ejecutando la obra y se cancela en consecuencia por las obras adelantadas en este centro comunitario un valor de \$24.021.253.

Dado que la obra no cumple con la finalidad para la que fue prevista, se observa detrimento patrimonial equivalente al valor pagado hasta la fecha, es decir, por un monto de \$24.021.253. El contrato cumplió el plazo para su ejecución en diciembre de 2016 y aún no se ha liquidado.

Mejoramiento Centro Comunitario Tunzará

En visita efectuada el pasado 18/10/2017 se pudo establecer que se han ejecutado menores cantidades de obra a las pactadas en el contrato, así:

Se evidencia en primer lugar que no se ha construido “chambrana en perlín cerrado de 3 x1.5 de 9 metros lineales”. Se procede a tomar medidas y se evidencia que existen menores cantidades de obra, especialmente en lo atinente a la estructura metálica (se instalaron 33.24 M.L de 57 pactados), cubierta en AC 5 canales (se instalan 34.4 m² de 40 pactados), mesón en concreto con refuerzo de 3/8 (se instalan 1.50 m² de 2 pactados), enchape en cerámica para mesón (se instalan 3 m² de 4 pactados), estufa de leña (se instala con unas medidas de 1.20 * 0.80 m y se pactó con unas medidas de 1.5 * 0.9 m).

El costo de la obra tiene un valor establecido en el contrato de \$5.972.391. De conformidad con documento producto del acta de visita la obra real ejecutada asciende a \$4.619.452.

En actas de supervisión 01 del 05/11/2015 y 02 del 15/12/2015 se afirma que el contratista ejecutó la obra de conformidad con lo pactado y se cancela en consecuencia por las obras adelantadas en este centro comunitario un valor de \$6.434.332.

Se presenta detrimento patrimonial por esta obra en cuantía de \$1.814.880.

Mejoramiento Centro Comunitario Llanogrande

En visita efectuada el pasado 18/10/2017 se pudo establecer que en el lugar no se han efectuado las obras de mejoramiento pactadas en el contrato.

Pese a ello en actas de supervisión 01 del 05/11/2015 y 02 del 15/12/2015 se afirma que el contratista ejecutó la obra de conformidad con lo pactado y se cancela en consecuencia un valor de \$4.021.308, a lo que ascendería el detrimento en este caso.

Adicionalmente se cancela por concepto de administración y utilidades al contratista un valor de \$10.343.068, lo que genera detrimento patrimonial por ese monto en vista de los incumplimientos en la ejecución del contrato.

El total del detrimento patrimonial por la inejecución o ejecución defectuosa de las obras en los centros comunitarios asciende a \$40.200.509.

Esta situación se presenta por deficiencias en la supervisión de los contratos e inadecuado control y ocasiona pérdida de recursos públicos y que la comunidad beneficiaria no pueda obtener los beneficios sociales esperados.

Respuesta de la entidad (para los tres eventos relacionados con ejecución de obras en Centros Comunitarios):

"El municipio manifiesta que ya se ha iniciado la audiencia por incumplimiento contractual de la que trata el artículo 86 de la ley 1474 del 2011 y la cual se encuentra pendiente por fijación de fecha para la continuación de la audiencia, atendiendo a la solicitud del contratista en la cual manifiesta la designación de un abogado para que lo representara en dicha audiencia.

Con esto se pone de manifiesto que el municipio ya inició un proceso por incumplimiento contractual, teniendo en cuenta que el ente territorial había detectado esta situación de un posible incumplimiento por parte del contratista, por lo tanto dependiendo de lo que arroje las visitas técnicas y lo expuesto en la audiencia de incumplimiento, el municipio tendrá la posibilidad de realizar la liquidación unilateral o bilateral, según se den las circunstancias y en donde se especifique los saldos que estén a favor del municipio de acuerdo a la obra ejecutada y teniendo en cuenta además las observaciones por la Contraloría realizadas en las visitas hechas en campo."

Comentario a la respuesta del auditado

La entidad no discute la veracidad de lo afirmado por la Contraloría en el oficio de comunicación de observaciones, pero informa que existen audiencias pendientes con el contratista (sin fechas fijadas aún para su realización) a fin de efectuar la liquidación de los contratos respectivos. Sin embargo, se debe aclarar que la entidad ya realizó los pagos relacionados con estos contratos y certificó la realización oportuna de las obras a pesar de que dicha afirmación no estuviera basada en la realidad del avance de los contratos, que, debe reiterarse, no se habían ejecutado o sólo se habían desarrollado parcialmente.

Sobre el tema del daño fiscal en contratos sin liquidar, la Contraloría General de la República en concepto 2015EE0048012 del 21-04-2015 mencionó:

"En el caso concreto de los contratos estatales, la Ley 80 de 1993 consagra la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado en el ámbito de la contratación pública.

El artículo 65 establece las reglas básicas del control fiscal en la contratación pública de la siguiente manera:

"Artículo 65. DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales.(...)"

"Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso", la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales."

"El control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno."

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden".

Es importante detenerse en la lectura del artículo transcrito, toda vez que es allí donde de manera taxativa se describen los diferentes momentos en que es posible ejercer el control fiscal de los contratos estatales, veamos:

- 1.- Un primer momento una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos.*
- 2.- Un segundo momento en el control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales.*
- 3.- Y un tercer momento una vez terminados o liquidados los contratos.*

Así lo ha entendido la Corte Constitucional en diversas sentencias, dentro de las que se destaca la Sentencia C-623 de 1999, en la que precisamente se estudió la inconstitucionalidad del aparte: "terminados y liquidados" del artículo 65 de la ley 80 de 1993, al respecto el alto Tribunal sostuvo:

"La Corte considera que el control fiscal, como todos los demás controles establecidos en la Constitución y la ley, debe ejercerse en forma oportuna, es decir, dentro de plazos prudenciales y razonables, para que sea eficaz. La oportunidad está íntimamente ligada con el principio de eficacia, consagrado, entre otras disposiciones, en el artículo 2 del Estatuto Supremo como fin esencial del Estado, en los artículos 209 y 343 como objetivo primordial de la función administrativa y de la función pública en general, y en el artículo 268-2 como criterio que gobierna el control fiscal; y con el de eficiencia, que rige no solo la función administrativa, en la que están incluidos los órganos de control, sino que también es principio rector de la gestión pública y del control fiscal (arts. 209, 268-6 C.P.)."

"(...) Para concluir procede la Corte a responder las preguntas planteadas al inicio de estas consideraciones.

- El control fiscal sobre los contratos estatales **debe ejercerse después de que se han cumplido los trámites administrativos de legalización de los contratos, esto es, cuando han quedado perfeccionados, durante su ejecución y después de terminados o liquidados.***
- El control fiscal posterior sobre los contratos que celebra la administración pública no es per se inoportuno, pues además de que el constituyente así lo ha determinado, la*

*oportunidad se relaciona con el momento en que las autoridades respectivas deciden intervenir que, no es otra, que una vez se hayan ejecutado las operaciones o procesos objeto de control y, **obviamente, antes de que las acciones que les compete iniciar, o denunciar, hayan prescrito.***

De esa manera ha de concluirse que el control fiscal en lo que se refiere a los contratos estatales se encuentra circunscrito a los momentos enunciados, lo cual se fundamenta en la esencia constitucional de control posterior.” Resaltados nuestros. Por lo tanto, el DAÑO es cierto, pues el contrato fue cancelado y avalado por el Supervisor procediendo la acción fiscal, ahora bien si la entidad por su gestión logra el resarcimiento del mismo, deberá informarlo de manera inmediata al ente de control.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, posible penal y fiscal por \$40.200.509.

HALLAZGO No. 17 - OBJETO CONTRACTUAL Y PERMISOS (A, D)

Decreto 1082 de 2015 - *Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.*

Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.”

Ley 388 de 1997

“Artículo 99.- Licencias.

1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso.

Igualmente se requerirá licencia para el loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelo, así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento”.

En el contrato CP 029 de 2015 cuyo objeto es la *“Construcción del centro cultural y comunitario de la comunidad de La Línea y mejoramiento de los centros comunitarios en las comunidades de Tunzará y Llanogrande como infraestructura comunitaria y colectiva del resguardo indígena San Lorenzo”*, el municipio no solicitó los permisos, licencias y/o autorizaciones requeridos para la construcción de las obras descritas. Así, en los estudios previos se estableció: *“Autorizaciones, permisos y licencias requeridos para la*

ejecución del objeto contractual: El Proceso de Contratación, no requiere de permisos, autorizaciones o licencias.”

Adicionalmente, aunque en el Contrato CP-039 de 2015 se establece como objeto *“Realizar obras de adecuación de la casa del pensamiento La Mandrágora propiedad colectiva para el apoyo a diferentes procesos organizativos y comunitarios para el desarrollo del plan de vida”*, en visita realizada se pudo establecer que en realidad se construyó una nueva edificación, destinada a servir como centro de reclusión del resguardo de Cañamomo y Lomaprieta sin que se hayan obtenido previamente las licencias y permisos urbanísticos requeridos y sin que dicha edificación se hubiera contemplado en el objeto del contrato.

Esta situación se presenta por un inadecuado proceso de planeación, deficiencias en la supervisión de las obras y genera riesgos de que las obras ejecutadas no cuenten con las mínimas condiciones de uso y habitabilidad requeridas.

Respuesta de la entidad:

“En lo relacionado con los permisos y licencias, el municipio de Riosucio se manifiesta que en cuanto a las obras intervenidas corresponden a territorios indígenas, cuyo carácter étnico de jurisdicción especial les da la autonomía en cuanto al desarrollo de su territorio y por ende los licenciamientos en este sentido está sujeto a su normatividad propia o legislación interna.”

Comentario a la respuesta del auditado:

El municipio alude a la autonomía de los resguardos indígenas y que les permite autogobernarse según sus “usos y costumbres”, sin entrar a considerar que éstos en ocasiones entran en conflicto con el derecho que tiene el Estado de tomar medidas que amparen a todos los habitantes del territorio, especialmente cuando se trate de construcciones que deben cumplir un mínimo de requisitos de estabilidad de los terrenos y estructurales que aseguren la habitabilidad o el uso de las construcciones sin riesgo para sus habitantes. Así lo expresó la Corte Constitucional en sentencia T-952 de 2010:

“La jurisprudencia ha entendido que los principios de las comunidades indígenas a determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines, pueden entrar en conflicto con otros principios de la sociedad mayoritaria, algunos de los cuales ostentan el rango de normas constitucionales.

La solución de estos conflictos, ha sostenido la Corte, pasa por la comprensión del estado democrático y constitucional de derecho como una organización política en la que la legitimidad democrática no reside exclusivamente en la orientación coyuntural de la opinión mayoritaria, sino que exige la garantía de las condiciones para la participación

de las minorías, el respeto por los derechos fundamentales y la adopción de medidas por parte del Estado para lograr al máximo su efectividad.

Además, ha resaltado la jurisprudencia, en el espacio de la creación y aplicación del derecho, la autonomía comporta una limitación al monopolio de creación del derecho del Congreso (y excepcionalmente del Ejecutivo); las tradiciones pueden resultar en ocasiones incompatibles con el respeto por los derechos humanos y fundamentales de sus miembros; y el ejercicio del derecho propio, en fin, puede suscitar conflictos de competencia o coordinación entre las autoridades tradicionales y las del Sistema Jurídico Nacional.”

Al municipio entonces le corresponde armonizar la autonomía de las comunidades indígenas con la normativa que exige unos mínimos requerimientos a fin de asegurar el adecuado desarrollo de obras y construcciones destinadas a ser habitadas o utilizadas por las comunidades y no asumir sin más como ocurrió en los caso bajo examen, que las obras a ejecutarse no requieren de permisos o licencias.

Por otra parte, el objeto del contrato 039 de 2015 para “Realizar obras de adecuación de la casa del pensamiento la Mandrágora”, difiere de lo ejecutado finalmente, que para el caso se trató de un Centro de reclusión para los integrantes del resguardo, situación sobre la que no se pronuncian en su respuesta.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 18 - MEJORAMIENTOS DE VIVIENDA (A, D, IP)

Ley 80 de 1993:

“ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”

“ARTÍCULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

(...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis,(6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.”

“ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

(...)

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.

(...)

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.”

Artículo 39 Ley 610 de 2000

Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

Ley 1474 de 2011

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

En desarrollo del contrato CP 038 de 2015 se ejecutaron menores cantidades de obra a las pactadas, tal y como se detalla a continuación:

Contrato CP-038-2015. Objeto: Mejoramiento de vivienda para dar continuidad a la atención de familias de bajos recursos que fueron priorizadas por la comunidad y las autoridades indígenas del resguardo indígena San Lorenzo.

En vista de las numerosas personas favorecidas con los mejoramientos de sus viviendas (27) y dado que pertenecen a diferentes comunidades distantes entre ellas, se visitaron aleatoriamente algunas obras de mejoramiento.

Producto de la visita se evidenciaron las siguientes situaciones:

Comunidad: Piedras

Obra pactada: Construcción de piso en concreto 44 m²

Obra construida: 30.73 m²

Comunidad: Honduras

Obra pactada: Construcción de cubierta en fibrocemento 70 m²

Obra construida: 54,6 m²

Comunidad: Honduras

Obra pactada: Construcción de cubierta en fibrocemento 50 m²

Obra construida: Ninguna

Esta situación se presenta por deficiencias en la supervisión de los contratos e inadecuado control y ocasiona pérdida de recursos públicos y que la comunidad beneficiaria no pueda obtener los beneficios sociales esperados.

Respuesta de la entidad

"Una vez verificados y atendidos las observaciones de la Contraloría, el municipio de Riosucio Caldas en virtud del artículo 86 la ley 1474 del 2011 adelantará la respectiva audiencia con el fin de verificar si existe incumplimiento por parte del contratista, previa visita para la realización de un levantamiento técnico, en el cual se determine saldos o no a favor del municipio, y de acuerdo a ello se procederá a ejecutar la cláusula penal y posteriormente a liquidar el contrato, adicionalmente el contrato no se encuentra liquidado y es oportuno para el municipio de manera bilateral o unilateral dar por terminado el contrato con las correspondientes sumas a favor o en contra para las partes involucradas."

Comentario a la respuesta del auditado

El municipio no controvierte lo afirmado en el hallazgo, sólo señala que deben realizarse las verificaciones respectivas y los ajustes del caso con el contratista, lo que confirma las deficiencias en la supervisión, dado que sólo hasta los señalamientos efectuados por la Contraloría advirtió las posibles irregularidades en la ejecución del contrato, que si bien no se ha liquidado, ya se encuentra ejecutado en su totalidad.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria. Se solicitará el inicio de Indagación Preliminar.

3.11. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

La evaluación del sistema de control interno por componentes arroja una calificación 0,200 que corresponde a un resultado parcialmente adecuado. Por otra parte la calificación final es de 2,100 que se ubica en el rango de ineficiente, calificación que se ven afectadas por las siguientes situaciones:

- Las inconsistencias reveladas en los cruces de bases de datos en salud régimen subsidiado denotan debilidades de control en el manejo de la información.
- Cambio constante de personal en el área de salud que dificulta el cumplimiento de objetivos, ya que los contratos por servicios se suspenden de manera reiterativa. Asimismo, se contratan con estos recursos personal con funciones que no pueden ser costeados con recursos de salud pública SGP
- La baja ejecución presupuestal en los componentes de SGP salud pública, agua potable y saneamiento básico y primera infancia, denotan la ineffectividad del seguimiento y deficiencias en el proceso de planeación.
- No se evidencian indicadores de impacto para los diferentes componentes del Sistema General de Participaciones.
- No se evidencian controles automatizados para el proceso contractual. Existen deficiencias en el seguimiento y supervisión a la ejecución de los contratos, situación que afecta la prestación del servicio en beneficio de la comunidad.
- No se publican en el SECOP las fases posteriores a la suscripción de los contratos, situación que afecta la transparencia y publicidad del proceso. Los expedientes contractuales no se folian ni se archivan de manera cronológica lo que afecta el principio de unidad documental y el valor probatorio de los mismos.
- Se utilizan recursos de SGP en compras de elementos no costeados con este tipo de recursos.
- Se evidencian deficiencias en la identificación e incorporación de bienes a los inventarios de las Instituciones Educativas y en los respectivos registros del municipio.
- El proceso de planeación contractual no prevé, en algunos casos, los recursos necesarios para la continuidad en la ejecución de las obras.

Cuadro No. 4
EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO
MUNICIPIO DE RIOSUCIO (CALDAS) -VIGENCIA 2016

Resultados de la evaluación

RECURSOS SGP MUNICIPIO DE RIOSUCIO (CALDAS)

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	2	1
B. Evaluación del riesgo	5	1
C. Sistemas de información y comunicación	5	2
D. Procedimientos y actividades de control	4	3
E. Supervisión y monitoreo	5	3
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,200	
	Parcialmente adecuado	

Riesgo combinado promedio	Alto
---------------------------	------

Riesgo de fraude promedio	Alto
---------------------------	------

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	7,000	7,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	7,000	17,000	2,429	70%	1,700
Calificación total del diseño y efectividad	1,900				
	Parcialmente adecuado				

Calificación final del control interno	2,100
	Ineficiente

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

Fuente: Papel de Trabajo – Equipo Auditor

Informe aprobado por el Comité de Evaluación Sectorial mediante acta No. 79 del 27 de noviembre de 2017.

4. ANEXOS

Anexo No. 1 Matriz de hallazgos.

HALLAZGO	OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE)	A	D	F	\$F	IP	P	OI
Demolición y recolección de escombros	Educación - Calidad Matrícula	X						
Identificación de bienes	Educación - Calidad Matrícula	X						
Bases de datos de afiliados	Salud - Régimen Subsidiado	X	X					X
Comerciantes afiliados	Salud - Régimen Subsidiado	X	X					X
Afiliados con encuesta SISBÉN superior a 51,57	Salud - Régimen Subsidiado	X	X					X
Contribuyentes de IyC con encuesta SISBÉN superior a 51,57	Salud - Régimen Subsidiado	X	X					X
Contratación de Coordinadores de Salud Pública	Salud - Salud Pública	X	X					
Contratación con recursos de SGP	Salud - Salud Pública	X	X					
Inversión oportuna de recursos	Agua Potable y Saneamiento Básico	X						
Selección Objetiva	Propósito General	X	X					
Expedientes Contractuales	Propósito General	X						X
Publicaciones SECOP	Propósito General	X	X					
Inversión oportuna de recursos	Primera Infancia	X						
Gasto de Recursos	Resguardos Indígenas	X	X					
Supervisión Convenio Solidario	Resguardos Indígenas	X	X					
Ejecución Obras Centro Comunitario	Denuncias y Otros	X	X	X	\$ 40.200.509		X	
Objeto contractual y permisos	Denuncias y Otros	X	X					
Mejoramientos de vivienda	Denuncias y Otros	X	X			X		