

## **INFORME DE AUDITORÍA**

**RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP  
UNIDAD TERRITORIAL AUDITADA: DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE Y  
MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, EL RETORNO, CALAMAR Y  
MIRAFLORES  
VIGENCIA 2014**

**CGR-CDSS - No 068**  
**Noviembre de 2015**



**RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES  
UNIDAD TERRITORIAL AUDITADA DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE Y  
MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, EL RETORNO, CALAMAR Y  
MIRAFLORES  
Vigencia 2014**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Masmela
Contralor Delegado para el Sector Social	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal Sector Social	Carolina Sánchez Bravo
Gerente Departamental	Elena Patricia López Rodríguez
Ejecutivo de Auditoría	Olga Inés Perilla Vacca
Supervisor Encargado	Elena Patricia López Rodríguez
Supervisor	Constanza Patricia Serrato Arce
Responsable Auditoría	
Equipo de Auditores	Carolina López Córdoba Fabián Camilo Amaya Gómez Johanna M. Trujillo Rodríguez Rodrigo Barbosa Turriago Sandra Patricia A. Chantre Sergio Josué Neisa Medina Edison Palacios Mosquera



## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
INFORMACIÓN GENERAL UNIDAD TERRITORIAL AUDITADA .....	7
2. PRONUNCIAMIENTO INTEGRAL .....	12
2.1 RESUMEN DE HALLAZGOS DE LA UNIDAD TERRITORIAL.....	13
2.2 PLAN DE MEJORAMIENTO .....	14
3. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE .....	15
3.1 GESTIÓN .....	16
3.2 RESULTADOS .....	17
3.3 LEGALIDAD .....	17
3.4 FINANCIERO .....	18
3.5 EVALUACIÓN MECANISMOS DE CONTROL INTERNO .....	18
3.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	18
4. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	19
4.1 GESTIÓN .....	20
4.1.1 Salud Pública. ....	20
4.1.2 Régimen Subsidiado .....	20
4.1.3 Calidad Educativa .....	20
4.1.4 Alimentación Escolar .....	20
4.1.5 Propósito General.....	21
4.2 RESULTADOS .....	21
4.3 LEGALIDAD .....	21
4.4 FINANCIERO .....	21
4.5 EVALUACIÓN MECANISMOS DE CONTROL INTERNO .....	21
4.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	21
5. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS MUNICIPIO DE EL RETORNO .....	22
5.1 GESTIÓN.....	23
5.1.1 Salud Pública .....	23
5.1.2 Régimen Subsidiado. ....	23
5.1.3 Calidad Educativa.....	23
5.1.4 Alimentación escolar .....	23
5.1.5 Propósito General.....	23
5.2 RESULTADOS .....	24
5.3 LEGALIDAD .....	24
5.4 FINANCIERO .....	24
5.5 MECANISMOS DE CONTROL INTERNO .....	24
5.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	24
6. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS MUNICIPIO CALAMAR.....	25
6.1 GESTIÓN .....	26
6.1.1 Salud Pública .....	26
6.1.2 Alimentación Escolar .....	26
6.2 RESULTADOS .....	26
6.3 LEGALIDAD .....	26
6.4 FINANCIERO .....	27
6.5 EVALUACIÓN MECANISMOS DE CONTROL INTERNO .....	27



6.6	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	27
7.	EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS MUNICIPIO MIRAFLORES .....	28
7.1	GESTIÓN.....	29
7.1.1	Salud Pública.....	29
7.1.2	Régimen Subsidiado .....	29
7.1.3	Propósito General.....	29
7.2	RESULTADOS .....	29
7.3	LEGALIDAD .....	30
7.4	FINANCIERO .....	30
7.5	MECANISMOS DE CONTROL INTERNO.....	30
7.6	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	30
8.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DEPARTAMENTO DE GUAVIARE .....	31
8.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	31
8.1.1	Gestión .....	31
8.1.1.1	Salud Pública .....	31
8.1.1.2	Población Pobre No Afiliada (PPNA) .....	32
8.1.1.3	Educación .....	33
8.1.2	Resultados .....	33
8.1.2.1	Salud Pública .....	33
8.1.2.2	Población Pobre No Afiliada (PPNA) .....	34
8.1.2.3	Educación .....	34
8.1.3	Legalidad .....	38
8.1.4	Financiera .....	41
8.1.5	Evaluación Mecanismos de Control Interno. ....	42
9.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA SAN JOSÉ DEL GUAVIARE .....	43
9.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	43
9.1.1	Gestión.....	43
9.1.1.1	Salud Pública .....	43
9.1.1.2	Régimen Subsidiado .....	44
9.1.1.3	Calidad Educativa .....	45
9.1.1.4	Alimentación Escolar.....	46
9.1.1.5	Propósito General .....	47
9.1.2	Resultados .....	47
9.1.2.1	Salud Pública .....	47
9.1.2.2	Calidad Educativa .....	48
9.1.3	Legalidad .....	48
9.1.3.1	Salud Pública .....	48
9.1.4	Financiera .....	49
9.1.5	Mecanismos de Control Interno .....	50
10.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DEL MUNICIPIO EL RETORNO .....	51



10.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS .....	51
10.1.1	Gestión .....	51
10.1.1.1	Salud Pública .....	51
10.1.1.2	Alimentación Escolar .....	54
10.1.1.3	Régimen Subsidiado .....	55
10.1.1.4	Calidad Educativa .....	57
10.1.2	Resultados .....	58
10.1.3	Legalidad .....	60
10.1.4	Financiero .....	65
11.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA MUNICIPIO DE CALAMAR .....	68
11.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS .....	68
11.1.1	Gestión .....	68
11.1.1.1	Salud Pública .....	68
11.1.1.2	Régimen Subsidiado .....	70
11.1.1.4	Alimentación Escolar .....	74
11.1.1.5	Propósito General .....	75
11.1.2	Resultados .....	76
11.1.2.1	Salud Pública .....	76
11.1.2.2	Población Pobre No Afiliada (PPNA) .....	78
11.1.2.3	Régimen Subsidiado .....	78
11.1.2.4	Calidad Educativa .....	78
11.1.2.5	Alimentación Escolar .....	79
11.1.2.6	Propósito General .....	80
11.1.3	Legalidad .....	80
11.1.3.1	Educación .....	81
11.1.3.2	Propósito General .....	82
11.1.4	Financiera .....	83
11.1.5	Evaluación Mecanismos de Control Interno. ....	85
12.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA MUNICIPIO DE MIRAFLORES .....	86
12.1.1.3	Calidad Educativa .....	90
12.1.1.4	Alimentación Escolar. ....	90
12.1.1.5	Propósito General .....	90
12.1.2	Resultados .....	94
12.1.3	Legalidad .....	95
12.1.4	Financiero .....	96
12.1.5	Evaluación Mecanismos de Control Interno .....	96



## INTRODUCCIÓN

En desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal del 2015, la Contraloría General de la República estableció una estrategia nacional para vigilar los recursos del Sistema General de Participaciones–SGP, asignados en la vigencia 2014, con el fin de incrementar la cobertura territorial.

En este orden de ideas, la estrategia se adelanta integralmente por cada Unidad Territorial y consiste en la evaluación y verificación del uso dado a los recursos del Sistema General de Participaciones en cada Departamento, ciudad capital y mínimo tres (3) municipios, con el fin de conceptuar sobre la gestión fiscal bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía en los componentes de: Salud Pública, Población Pobre No cubierta con Subsidios de la Demanda–PPNA, Régimen Subsidiado, Educación (Prestación del Servicio y Calidad Educativa), Alimentación Escolar y Propósito General.

La selección de los municipios a auditar en cada departamento se realizó teniendo en cuenta el nivel de riesgo establecido por este Ente de Control, la participación de los recursos invertidos, denuncias, entre otros aspectos.

La auditoría se realizó en forma integral para el Departamento del Guaviare y los municipios de San José del Guaviare, El Retorno, Calamar y Miraflores, generando un pronunciamiento por cada ente territorial auditado y uno consolidado de la Unidad Territorial sobre la gestión fiscal de los recursos del SGP.



## INFORMACIÓN GENERAL UNIDAD TERRITORIAL AUDITADA

### DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

El Departamento del Guaviare se encuentra clasificado en la categoría No. 4 de conformidad con la categorización de departamentos a nivel nacional. De acuerdo con las proyecciones de población departamental por área, elaborada por el DANE, para el año 2014 contaba con una población de 109.490 habitantes. Está conformado por cuatro municipios: San José del Guaviare –capital-, El Retorno, Calamar y Miraflores, los cuales fueron seleccionados en su totalidad para la presente auditoría.

Según la BDUAG, expedida por la Secretaría de Salud Departamental del Guaviare, actualizada a 30 de diciembre de 2014, se cuenta con un total de 59.793 personas afiliadas al régimen subsidiado en salud, cifra que corresponde al 64.21% del total de la población. A nivel departamental están presentes la EPS subsidiada Caprecom y las EPS contributivas Saludcoop y Nueva EPS.

Analizada la ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2014, de los recursos asignados a la PPNA en salud, administrados por el departamento, se observa que a esa fecha existen saldos significativos sin comprometer por \$18.687.829.844, lo anterior dadas las actuales restricciones y lineamientos específicos para su ejecución e igualmente a la posible sobreestimación de la población del departamento.

Esta posible sobreestimación viene afectando el cumplimiento de las metas establecidas en el numeral 4 del Plan Nacional de Desarrollo 2004 -2014, relacionado con la igualdad de oportunidades para la prosperidad social, en donde se establece como objetivo *"Consolidar sistema de salud y de educación con cobertura universal, sostenible y de calidad"*. De igual forma, afecta otros indicadores tanto de coberturas en educación como de salud pública.

La tasa de deserción en el departamento es del 9.92%, ubicándose entre las más altas del país, debido a la situación económica que atraviesa la región lo que ocasiona una alta fluctuación de la población del Guaviare.

El continuo accionar de los grupos armados al margen de la ley, aún hoy continúa siendo un factor de zozobra que impide la ejecución de programas institucionales en algunas zonas del departamento, circunstancia que, aunada a las señaladas anteriormente, impide arribar a la consecución de los fines esenciales del Estado.



## MUNICIPIO SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

El municipio de San José del Guaviare se encuentra clasificado en sexta categoría y con un área aproximada de 16.313 Km, correspondiente al 38.5% del territorio departamental; posee 63.493 habitantes según proyección DANE para la vigencia 2014.

Del total de la población, 44.131 habitantes se encuentran sisbenizados de los cuales 41.252 afiliados al Régimen Subsidiado; la Empresa Prestadora de Servicios en salud que opera en el municipio de San José del Guaviare es la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom EPS) con una cobertura del 100% de los usuarios del régimen subsidiado y por motivo de movilidad entre regímenes transitoriamente prestan el servicio la Nueva EPS y Saludcoop.

En el Municipio de San José del Guaviare, existen 17 Instituciones Educativas Oficiales, de las cuales cinco (5) se encuentran en el área urbana y doce (12) en el área rural, información soportada según Decreto 0043 *“por medio del cual se aclara el Decreto 0023 de febrero de 2012 donde se establece la organización de las Instituciones Educativas y Centros Educativos del Departamento del Guaviare”*.

## MUNICIPIO DE EL RETORNO

El municipio de El Retorno está clasificado en categoría 6. Según su página web, se informa que cuenta con una población afiliada al régimen contributivo de 577 (atendidos por EPS); la población afiliada al régimen subsidiado: 12597 (atendidos por EPSS); la población vinculada sin régimen atribuido: 270 (afiliados al SISBEN que no cuentan con ARS) y la población sin vinculación: 915 (no cuenta con atención por SISBEN, ARS o EPS). Los anteriores datos indicarían que aún no se logra la cobertura universal en salud en dicho municipio y/o podría existir una presunta sobreestimación poblacional.

**Tabla No. 1.**  
**Proyección CENSO DANE 2005**  
**Municipio de El Retorno**

2014	2015
22.582	22.975

Elaboró: Equipo auditor CGR.

Durante el 2014 funcionaron en el municipio 2 EPS'S que son Comfamiliar Huila y CAPRECOM, la primera de ellas manifestó su retiro del municipio a mediados de abril de 2014, quedando la segunda como la única EPSS en el departamento y demás municipios.



En la actualidad, el municipio ha iniciado la ejecución de los recursos de excedentes de la cuenta maestra del Régimen Subsidiado en Salud, con la contratación de dos puestos de salud en la Vereda La Paz y la Vereda La Cristalina. Igualmente, tiene aprobado por el Ministerio de Salud el proyecto de ampliación y mejoramiento del Hospital de I nivel de El Retorno ubicado en el casco urbano con una inversión de \$2.687'794.045. Lo anterior en cumplimiento de la Ley 1608 de 2013. En la contratación celebrada por la entidad, se examinaron 21 contratos de un total de 121 que representan el 17% del total de los contratos celebrados. La muestra seleccionada ascendió a \$1.847.440.947, que representa un 74.85% del valor total contratado.

#### MUNICIPIO DE CALAMAR

El municipio de Calamar, en el 2014 se ubicó en sexta categoría, su población proyectada fue de 9.304 habitantes, de esta población 7.337 personas se encuentran sisbenizadas y afiliadas al régimen subsidiado 6.718 beneficiarios. De igual forma, este municipio no se encuentra certificado en salud ni en educación.

De la contratación celebrada por el municipio, se examinaron 21 contratos que ascienden a \$1.702,49 millones y representan el 73% de los recursos contratados durante la vigencia evaluada.

La estrategia de auditoría para este municipio se articuló con la sociedad civil mediante la veeduría al sector educación.

#### MUNICIPIO DE MIRAFLORES

El municipio de Miraflores está clasificado en sexta categoría. Según información suministrada por el municipio, cuenta con una población afiliada al régimen subsidiado para el año 2014 de 6.801 usuarios y afiliados al régimen contributivo 314 usuarios. Los anteriores datos indicarían que aún no se logra la cobertura universal en salud en dicho municipio y/o podría existir una presunta sobreestimación poblacional. De igual forma, este municipio no se encuentra certificado en salud ni en educación.

**Tabla No. 2.**  
**Proyección CENSO DANE 2005**  
**Municipio de Miraflores**

	2014	2015
Cabecera	3.380	3.469
Resto	10.731	10.970
Total	14.111	14.439

Elaboró: Equipo auditor CGR.



Durante el año 2014 en el municipio prestó sus servicios la EPS'S CAPRECOM, como empresa de aseguramiento en salud.

En la actualidad, el municipio está tramitando con la Secretaría de Salud del Departamento del Guaviare tres proyectos para la construcción de dos centros de salud y el mejoramiento del hospital de Miraflores, todo lo anterior con la ejecución de los recursos de excedentes de la cuenta de maestra de Régimen Subsidiado en salud.

En la contratación celebrada por la entidad, se examinaron 23 contratos de un total de 97 que representa el 24% del total de los contratos celebrados. La muestra seleccionada ascendió a \$ 1.425.361.265 que representa un 48% del valor total contratado.

## RECURSOS SGP UNIDAD TERRITORIAL

La totalidad de recursos disponibles por concepto de transferencias del SGP en la Unidad Territorial del Guaviare, vigencia 2014 fue \$131.172 millones, distribuidos para el departamento y los cuatro municipios así:

**Tabla No. 3.**  
**Recursos del SGP Transferidos**  
**Unidad Territorial del Guaviare**  
**Vigencia 2014**

CONSOLIDADO DE RECURSOS DEL SGP-2014 UNIDAD TERRITORIAL GUAIVARE						
ENTE TERRITORIAL	DEPARTAMENTO DEL GUAIVARE	SAN JOSÉ DEL GUAIVARE	EL RETORNO	CALAMAR	MIRAFLORES	TOTAL RECURSOS
EDUCACIÓN (SGP+ REC BCE.)	52.524.260.403	1.331.424.265	986.498.811	182.060.166	178.711.622	55.202.955.267
PPNNO (SGP+ REC BCE.)	30.924.153.881	0	0	0	0	30.924.153.881
SALUD PÚBLICA (SGP+ REC BCE.)	4.936.883.042	1.199.916.638	684.894.236	806.898.496	996.091.996	8.624.684.408
EXCEDENTES CUENTA MAESTRA	0	8.961.764.035	2.610.550.712	5.651.034.997	7.548.233.188	24.771.582.932
ALIMENTACIÓN ESCOLAR (SGP+ REC BCE.)	0	293.264.263	283.645.560	56.600.925	39.779.378	673.290.126
PROPOSITO GENERAL	0	2.129.339.709	4.308.361.933	2.382.932.099	2.155.690.403	10.976.324.144
<b>TOTAL RECURSOS DISPONIBLES</b>	<b>88.385.297.326</b>	<b>13.915.708.910</b>	<b>8.873.951.252</b>	<b>9.079.526.683</b>	<b>10.918.506.587</b>	<b>131.172.990.758</b>
<b>TOTAL EJECUTADO DE GASTOS</b>	<b>62.897.786.371</b>	<b>3.745.319.801</b>	<b>6.693.503.186</b>	<b>2.997.420.425</b>	<b>3.243.583.121</b>	<b>79.577.612.904</b>
<b>% EJECUCIÓN</b>	<b>71%</b>	<b>27%</b>	<b>75%</b>	<b>33%</b>	<b>30%</b>	<b>61%</b>
<b>PRESUPUESTO AUDITADO</b>	<b>88.385.297.326</b>	<b>13.915.708.910</b>	<b>8.873.951.252</b>	<b>9.079.526.683</b>	<b>10.918.506.587</b>	<b>131.172.990.758</b>

Fuente: Información suministrada por la administración.  
 Elaboró: Equipo auditor CGR.

En lo que respecta los recursos de Alimentación Escolar para los municipios de la Unidad Territorial del Guaviare, durante el 2014, se invirtieron \$2.373,75 millones, de los cuales los municipios con recursos del SGP invirtieron \$551,03 millones y el Ministerio de Educación Nacional invirtió \$1.822,72 millones, mediante Convenio Interadministrativo No. 637, para atender en todo el departamento un total de 16.520 cupos.



Señores

**JOSÉ OCTAVIANO RIVERA MONCADA**

Gobernador del Departamento de Guaviare

**GEOVANNY GÓMEZ CRÍALES**

Alcalde Municipio de San José del Guaviare

**HEYDER GEOVANNY PALACIO SALAZAR**

Alcalde del Municipio El Retorno

**ROHYMAND GIOVANNY GARCÉS REINA**

Alcalde Municipio de Calamar

**JULIO CESAR GONZÁLEZ SEPULVEDA**

Alcalde Municipio de Miraflores

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y la Ley 715 de 2001, practicó auditoría al departamento del Guaviare y los municipios de San José del Guaviare, El Retorno, Calamar y Miraflores, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos recibidos por concepto de transferencias del Sistema General de Participaciones durante la vigencia 2014 y los resultados de su gestión en los procesos examinados.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme con las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó los mecanismos de Control Interno.

Es responsabilidad de cada administración el contenido de la información suministrada a la Contraloría General de la República. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el manejo de los recursos recibidos por transferencias del Sistema General de Participaciones, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero), Legalidad y mecanismos de Control Interno de la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.



La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, la gestión y los resultados de cada ente territorial y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento de los mecanismos de control interno.

Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto.

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría:

- Demoras para la entrega de información requerida por el equipo auditor
- Limitaciones de orden público para visitas a algunas zonas rurales

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a cada ente territorial dentro del desarrollo de la auditoría y las respuestas de cada administración fueron analizadas, incluyendo en este informe lo que se consideró pertinente.

## **2. PRONUNCIAMIENTO INTEGRAL**

La Unidad Territorial del Guaviare durante la vigencia 2014, no fue eficiente en cuanto al manejo de los recursos del SGP en los componentes evaluados, pues la ejecución de los mismos alcanzó el 61%. De igual forma, no se lograron coberturas útiles en vacunación.

En forma general, la gestión sobre el manejo de los recursos transferidos por concepto del SGP para el componente de salud ha sido ineficiente, teniendo en cuenta que no se ha logrado satisfacer las necesidades de la población, pues se advirtió una muy baja ejecución en los recursos destinados a ese componente. De otro lado, en cuanto a los excedentes de las cuentas maestras de Régimen Subsidiado no ha existido una gestión oportuna, toda vez que, las inversiones priorizadas según la ley, no se han ejecutado en ninguno de los entes territoriales.

La prestación del servicio educativo en el departamento del Guaviare, se ha realizado en forma oportuna, adoptando mecanismos para hacer frente a los niveles de deserción escolar y garantizar la atención en la totalidad del territorio del departamento. La inversión de los recursos para este sector, se vio reflejada en la implementación de programas de alimentación, de transporte, de prestación



del servicio educativo en aquellos casos en donde se advierte la insuficiencia del mismo.

El Ente Territorial refleja avances en lo relacionado con la prestación del servicio educativo en los internados, en donde se garantiza el servicio de alimentación para todos los alumnos incluidos en esta modalidad, así como en el Programa de Alimentación Escolar, dentro del cual los municipios han alcanzado logros superiores al 95% de la población priorizada.

Por otra parte, existen falencias en los avances de las obras de infraestructura destinadas para las instituciones educativas, pues se han presentado retrasos considerables en la ejecución de las mismas afectándose a los diferentes programas.

Así las cosas, se colige que la Unidad Territorial del Guaviare, ostenta fortalezas en lo relacionado con la prestación del servicio educativo; sin embargo, se advierten debilidades en el manejo de los recursos de salud, lo cual pone en riesgo la efectiva prestación del servicio así como la calidad de mismo.

## 2.1 RESUMEN DE HALLAZGOS DE LA UNIDAD TERRITORIAL

En desarrollo de la presente auditoría se detectó un total de 69 hallazgos administrativos de los cuales diecinueve (19) tienen presunta incidencia disciplinaria, tres (3) con incidencia fiscal por \$221.350.827, siete (7) con otras incidencias, los cuales se trasladarán a las instancias competentes. Igualmente se solicitará el inicio de cuatro (4) Indagaciones Preliminares y se obtuvo un (1) beneficio de auditoría por \$26.498.500.

**Tabla No.4.**

Resumen de Hallazgos Unidad Territorial del Guaviare									
Ente Territorial	Administrativos	Penales	Disciplinarios	IP	BA	OI	Cuántia \$ Beneficios	Fiscales	Cuántia \$
Departamento	10		2	3		2		1	38.467.751
San José del Guaviare	10		1						
El Retorno	16		3			1			
Calamar	22		6		1	4	26.498.500	1	132.263.076
Miraflores	11		7	1				1	50.620.000
Total	69	-	19	4	1	7	26.498.500	3	221.350.827
IP: Indagación Preliminar, BA: Beneficio de Auditoría, OI: Otras Incidencias									



## 2.2 PLAN DE MEJORAMIENTO

De conformidad con lo señalado en la Guía de Auditoría, numeral 3.3.7, cada Ente Territorial como resultado de la auditoría, elaborará un Plan de Mejoramiento con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas en el presente informe, el cual será reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 20 días contados a partir del recibo del informe de auditoría final, de conformidad con lo establecido en la Resolución 7350 de 2013, proferidas por el Contralor General de la República.



**JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS**

Contralor Delegado para el Sector Social

DVF Social/Carolina Sánchez Bravo  
Supervisora/ Constanza Serrato Arce



### 3. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

La evaluación de la gestión y resultados se desarrolló a partir del análisis de los Sistemas de Control sobre la Gestión, Resultados, Legalidad y Control Interno, los cuales fueron verificados y calificados por el equipo auditor en sus diferentes variables.

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, obtuvo una calificación consolidada de 79.436 puntos, ubicándose en el rango de desfavorable.

**Tabla No.5.**

MATRIZ DE EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS					
DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE					
COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión	Procesos Administrativos	15%	77,5	11,63	20%
20%	Indicadores	25%	78,00	19,5	
	Gestión Presupuestal y Contractual	35%	75,00	26,25	
	Prestación del Bien o Servicio	25%	83,00	20,75	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN		100%		78,13	15,63
Control de Resultados	Objetivos misionales	50%	82,00	41,00	30%
30%	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	81,00	40,50	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADO		100%		81,50	24,45
Control de Legalidad	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	86,00	86,00	10%
10%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD		100%		86,00	8,60
Control Financiero	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%			
30%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO		100%			
Evaluación del Control Interno	Calidad y Confianza	100%	69,30	69,30	10%
10%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO		100%			6,93
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA					55,61
(55,61*100/70=79,436)					
Guía de Auditoría del CGR actualizada al contexto SICA					
Elaboró: Grupo auditor					



Acorde con la metodología de la Guía de auditoría al no emitir opinión de los Estados Contables del municipio, la calificación se realiza sobre el 70% y se llevó a base de 100.  $(55,61 \times 100 / 70 = 79,436)$ .

### 3.1 GESTIÓN

La Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que el control a la gestión obtuvo una calificación consolidada 78.13 puntos.

Los procesos administrativos verificados, de acuerdo con las variables de dirección, planeación y organización, denotan falta de gestión entre la administración departamental y las secretarías departamentales visitadas, lo anterior impacta negativamente procesos como la gestión documental y la supervisión contractual.

En cuanto a la planeación, asignación y ejecución de recursos se determinó que la Entidad, en lo relacionado con la atención en salud a las comunidades indígenas presenta deficiencias en la programación y celeridad en la contratación para el cubrimiento a esta población vulnerable.

Respecto a la prestación del bien o servicio se determinó que para la vigencia 2014, si bien se ejecutaron las actividades planteadas, cumpliendo con las metas propuestas, fue reiterativa la falta de planeación y supervisión por parte de la administración departamental.

En lo concerniente a la Población Pobre no Cubierta con Subsidio a la Demanda, se corroboró que la Entidad ejecutó los recursos con destinación específica verificando que los pagos realizados obedecieran a conceptos efectivamente prestados por los contratistas.

La administración departamental del Guaviare, teniendo en cuenta los estudios de insuficiencia educativa adelantados por la SED, adelantó la contratación con operadores privados, la administración y coordinación del servicio educativo para algunas zonas del departamento, con el fin de garantizar su prestación en las zonas rurales de difícil acceso y a la población vulnerable; así como, la atención diferenciada en educación en las comunidades indígenas.

Del mismo modo y para estos fines, se celebraron contratos para el transporte escolar de los menores, para el suministro de combustible de la totalidad de las IE; así como, para el suministro de raciones alimentarias dirigidas a la población de estudiantes internos del departamento, con el fin de incentivar su permanencia en las aulas, evitando la deserción que se presenta en muchas ocasiones debido a



las condiciones topográficas de la región, que les obliga a desplazarse desde grandes distancias para asistir a los establecimientos educativos.

### 3.2 RESULTADOS

La Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que el control a la gestión obtuvo una calificación consolidada 81,50 puntos.

Como parte de la evaluación de los procedimientos de auditoría se verificó la ejecución de recursos asignados para la vigencia para el componente de Salud Pública, en donde se corroboró la destinación específica para la prestación de servicios de salud a la Población Pobre en lo no cubierto con subsidio a la demanda, de conformidad con las normas legales y administrativas vigentes, evidenciándose que se ajustaron a los parámetros establecidos por la Ley.

Durante la vigencia 2014, el departamento brindó atención educativa a 19.681 niños del Guaviare, cifra que disminuyó con respecto a la del año anterior donde se refleja una matrícula de 20.375 alumnos, situación ésta que evidencia la ausencia de resultados frente a los programas implementados para la prestación del servicio educativo. Adicionalmente, se detectó que el contrato celebrado para la atención en etnoeducación a la población indígena del departamento, no cumplió con el objetivo principal consistente en la atención diferenciada, como quiera que, según los informes obrantes en el proceso, el modelo educativo previsto nunca se implementó, pues durante la ejecución dicho modelo se encontraba en construcción, debiendo prestarse el servicio según los lineamientos curriculares de la educación general no etnoeducativa.

### 3.3 LEGALIDAD

La Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que el control de legalidad obtuvo una calificación consolidada 86,00 puntos.

Para la vigencia 2014, los recursos asignados mediante los documentos CONPES fueron incorporados debidamente, pero se determinó que, de algunos contratos para la atención de la Población Pobre no afiliada en lo no cubierto, los recursos no fueron ejecutados en su totalidad por cuanto la naturaleza de los pagos era según la facturación de eventos y servicios efectivamente prestados; en cuanto al cumplimiento de los requisitos para la contratación, éste pudo verse afectado debido a que se presentaron falencias en su planeación.



La administración departamental adoptó las medidas pertinentes encaminadas a garantizar la prestación del servicio educativo adelantando, entre otros: los contratos de obra para la adecuación de algunas de las IE del Guaviare y sus internados, los suministro de combustible para la totalidad de las IE del departamento, a partir de lo cual se advierte una ejecución eficiente sobre los recursos destinados a garantizar la prestación del servicio educativo en el departamento.

### 3.4 FINANCIERO

Una vez analizada la disposición de los recursos en salud, se advierte una baja ejecución en los mismos, por cuanto existen recursos del balance que no fueron ejecutados durante la vigencia 2014, teniendo en cuenta que de \$4.937 millones apropiados para Salud Pública se ejecutaron \$2.684 millones; así mismo, de los recursos para PPNA existen \$18.687,83 millones sin ejecutar de vigencias anteriores. Lo anterior denota que la Administración Departamental no realiza un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados producto de las transferencias de Sistema General de Participaciones.

### 3.5 EVALUACIÓN MECANISMOS DE CONTROL INTERNO

La Contraloría General de la República conceptúa que, en cuanto a los mecanismos de Control Interno, la administración departamental obtuvo una calificación consolidada de 69,30 puntos.

La Entidad cuenta con manuales de procesos y procedimientos actualizados, en consecuencia los procesos administrativos cuentan con controles inherentes a los mismos; sin embargo, la rutina en el desarrollo de algunas actividades puede generar fallas en los controles presentes.

No se evidenció un proceso de articulación o conciliación eficiente entre las diferentes secretarías que propendiera por consolidar y generar información, tanto para clientes internos como externos, con criterios de razonabilidad de manera estandarizada.

### 3.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diez (10) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) corresponde a hallazgo con alcance fiscal por \$38,47 millones, dos (2) tienen presunto alcance disciplinario y tres (3) para Indagación Preliminar, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente. De igual forma, 2 hallazgos tienen otras incidencias y serán trasladados al Ministerio de Salud y al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.



#### 4. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, obtuvo una calificación consolidada de 80.036%, ubicándose en el rango de favorable.

Tabla No. 6.

<b>MATRIZ DE EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS</b>					
<b>SAN JOSE DEL GUAVIARE</b>					
<b>COMPONENTE</b>	<b>Factores Mínimos</b>	<b>Ponderación Subcomponente %</b>	<b>Calificación Equipo Auditor</b>	<b>Consolidación de la Calificación</b>	<b>Ponderación Calificación Componente %</b>
Control de Gestión	Procesos Administrativos	15%	82,5	12,38	20%
20%	Indicadores	25%	82,50	20,625	
	Gestión Presupuestal y Contractual	35%	81,00	28,35	
	Prestación del Bien o Servicio	25%	81,00	20,25	
<b>ALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN</b>		100%		<b>81,60</b>	16,32
Control de Resultados	Objetivos misionales	50%	82,50	41,25	30%
30%	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	81,00	40,50	
<b>IFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTA</b>		100%		<b>81,75</b>	24,53
Control de Legalidad	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	82,50	82,50	10%
10%					
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD</b>		100%		<b>82,50</b>	8,25
Control Financiero	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%			
30%					
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO</b>		100%			
Evaluación del Control Interno	Calidad y Confianza	100%	69,30	<b>69,30</b>	10%
10%					
<b>CACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL IN</b>		100%			6,93
<b>CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA</b>					<b>56,03</b>
(56,03*100/70=80,030)					
Guía de Auditoría del CGR actualizada al contexto SICA					
Elaboró: Grupo auditor					

Acorde con la metodología de la Guía de auditoría al no emitir opinión de los



Estados Contables del municipio, la calificación se realiza sobre el 70% y se llevó a base de 100.  $(56.03 \times 100/70=80.030)$ .

#### 4.1 GESTIÓN

Se evaluaron los componentes de Salud Pública, Régimen Subsidiado en salud, Calidad Educativa, Alimentación Escolar y Propósito General, que fueron financiados con recursos del SGP vigencia 2014.

##### 4.1.1 Salud Pública.

Se presentaron demoras administrativas en la ejecución de los recursos del PIC; así mismo, no se logró cumplir con las metas del Plan Ampliado de Inmunización PAI, que indicaba que debería existir cobertura útil (mayor a 95%) a excepción de la vacunación para el VPH para niñas de 9 años o más.

##### 4.1.2 Régimen Subsidiado

Existe baja ejecución en los recursos provenientes de los excedentes de la cuenta maestra del Régimen Subsidiado; así mismo, de los rendimientos y los saldos de excedentes de liquidez sólo se ejecutó el 0.90%, continuándose con las deficiencias de la infraestructura de los puestos y centros de salud del municipio de San José del Guaviare. Limitándose el acceso a gran parte de la población rural del municipio a una atención en salud en condiciones de calidad.

##### 4.1.3 Calidad Educativa

Las IE y la Secretaría de Educación, no coordinan las actividades requeridas para la identificación de las necesidades de las instituciones educativas, generándose inconvenientes al momento de la ejecución de los recursos.

Como fue el caso de las IE José Celestino Mutis, la cual solicitó entre sus necesidades la adquisición de mobiliarios (mesa individual para sistemas, escritorio y silla para instructores), cuyos elementos fueron entregados y no se le ha dado destinación para el cual fueron solicitados. Así mismo, se presentaron demoras en la ejecución del contrato No. 370 de 2014, para la construcción de tres (3) restaurantes escolares, afectándose significativamente la prestación del servicio del Programa de Alimentación Escolar para las IE.

##### 4.1.4 Alimentación Escolar

Los recursos destinados para Alimentación Escolar fueron ejecutados de manera oportuna, con estos recursos se beneficiaron en 2.315 desayunos y 3.000



almuerzos escolares del municipio de San José del Guaviare; no obstante, se presentaron deficiencias en el cumplimiento de los lineamientos del Programa de Alimentación Escolar establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

#### **4.1.5 Propósito General.**

En el contrato No. 268 de 2014, para contratar el suministro de bienes y servicios necesarios en la realización de los eventos de movilización social de los programas de la Secretaría de Salud no se dio cumplimiento a la constitución de la póliza y su aprobación conforme con lo estipulado en el contrato.

### **4.2 RESULTADOS**

Se presentaron bajas coberturas en el Plan Ampliado de Inmunizaciones y en el logro de cobertura universal del aseguramiento en salud. Igualmente, demoras administrativas en la ejecución de los recursos del Plan de Intervenciones Colectivas.

### **4.3 LEGALIDAD**

Se presentaron deficiencias en la constitución de la póliza y su aprobación, siendo requerido en el contrato.

### **4.4 FINANCIERO**

Durante la vigencia 2014, no se detectaron hallazgos financieros significativos que impliquen riesgo y/o pérdida de los recursos públicos. Sin embargo, los detectados se incluyeron en el componente de gestión.

### **4.5 EVALUACIÓN MECANISMOS DE CONTROL INTERNO**

Se presentaron deficiencias en la planeación de algunos procesos contractuales, asociadas a labores de supervisión, presentándose demoras en su ejecución.

### **4.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diez (10) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunto alcance disciplinario, el cual será trasladado ante la autoridad competente.



## 5. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS MUNICIPIO DE EL RETORNO

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados obtuvieron una calificación consolidada de 84 puntos, ubicándose en el rango de *favorable*.

Tabla No. 7.

MATRIZ DE EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS					
MUNICIPIO DEL RETORNO					
COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión	Procesos Administrativos	15%	85	12,75	20%
20%	Indicadores	25%	85,00	21,25	
	Gestión Presupuestal y Contractual	35%	90,00	31,5	
	Prestación del Bien o Servicio	25%	85,00	21,25	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN		100%		<b>86,75</b>	17,35
Control de Resultados	Objetivos misionales	50%	90,00	45,00	30%
30%	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	80,00	40,00	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS		100%		<b>85,00</b>	25,50
Control de Legalidad	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	80,00	80,00	10%
10%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD		100%		<b>80,00</b>	8,00
Control Financiero	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%			
30%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO		100%			
Evaluación del Control Interno	Calidad y Confianza	100%	69,30	<b>79,50</b>	10%
10%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO		100%			7,95
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA					<b>58,80</b>
(58,80*100/70=84,00)					
Guía de Auditoría del CGR actualizada al contexto SICA					
Elaboró: Grupo auditor					



La calificación se realizó sobre el 70% ya que no se calculó el componente financiero. Se llevó a base de 100.  $(58,8 \times 100/70 = 84)$ .

## 5.1 GESTIÓN

Se evaluaron los componentes de Salud Pública, Régimen subsidiado en salud, Calidad educativa, Alimentación escolar y Propósito General, que fueron financiados con recursos del SGP vigencia 2014.

### 5.1.1 Salud Pública

Se presentaron demoras administrativas en la ejecución de los recursos del PIC, así como deficiencias en la coordinación interinstitucional entre otros actores del Sistema de Salud Territorial.

Así mismo, no se logró cumplir con las metas del Plan Ampliado de Inmunización PAI, que indicaba que deberían existir coberturas útiles (mayor a 95%).

### 5.1.2 Régimen Subsidiado.

Existieron demoras administrativas en el proceso de contratación de la Interventoría del Régimen Subsidiado e igualmente, la calidad de los informes no se ajustó a lo establecido en la norma. Así mismo, no se logró el objetivo de tener cobertura universal en salud en el municipio de El Retorno.

### 5.1.3 Calidad Educativa.

Los diferentes actores de la Junta Municipal de Educación (JUME), no coordinan de manera veraz los planes de las necesidades de las instituciones educativas, generándose inconvenientes al momento de ejecutarse los recursos. Como fue el caso de la IE de la Libertad quien solicitó entre sus necesidades la adquisición de bovinos lecheros, sin contar con un predio y/o finca propia para su estancia.

### 5.1.4 Alimentación escolar

Existieron demoras administrativas para la ejecución oportuna de los recursos de Alimentación Escolar. También, existen saldos significativos sin comprometerse ni ejecutarse de vigencias anteriores.

### 5.1.5 Propósito General

En algunos de los contratos se presentaron deficiencias en la publicación de los documentos en el SECOP, en la identificación y asignación de los riesgos y en la



actualización de las pólizas de estabilidad de la obra.

## 5.2 RESULTADOS

Se presentaron bajas coberturas en el Plan Ampliado de Inmunizaciones y en el logro de cobertura universal del aseguramiento en salud. Igualmente, demoras administrativas en la ejecución de los recursos del Plan de intervenciones Colectivas.

## 5.3 LEGALIDAD

Se presentaron deficiencias e inoportunidad en la publicidad de la documentación contractual en el SECOP. Igualmente, deficiencias en la determinación de los riesgos y su adjudicación.

## 5.4 FINANCIERO

Existen saldos significativos sin comprometer en la cuenta de Alimentación Escolar sin su debida justificación.

## 5.5 MECANISMOS DE CONTROL INTERNO

Se presentaron deficiencias en la disposición del archivo de gestión de la oficina jurídica, así como deficiencias en los controles a los beneficiarios de los programas sociales de la alcaldía en apoyo al transporte escolar.

## 5.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron dieciséis (16) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) tienen presunto alcance disciplinario, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente.

De igual forma, un hallazgo tiene otra incidencia y será trasladado al Archivo General de la Nación.



## 6. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS MUNICIPIO CALAMAR

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados obtuvieron una calificación consolidada de 73,12 puntos, lo que da un concepto desfavorable.

Tabla No. 8.

MUNICIPIO DE CALAMAR					
COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión	Procesos Administrativos	15%	75	11,25	20%
20%	Indicadores	25%	80,00	20	
	Gestión Presupuestal y Contractual	35%	75,00	26,25	
	Prestación del Bien o Servicio	25%	75,00	18,75	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN		100%		<b>76,25</b>	15,25
Control de Resultados	Objetivos misionales	50%	75,00	37,50	30%
30%	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	80,00	40,00	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS		100%		<b>77,50</b>	23,25
Control de Legalidad	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	75,00	75,00	10%
10%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD		100%		<b>75,00</b>	7,50
Control Financiero	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%			
30%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO		100%			
Evaluación del Control Interno	Calidad y Confianza	100%	69,30	<b>51,85</b>	10%
10%					
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO		100%			5,19
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA					<b>51,19</b>
(51,19*100/70=73,12)					
Guía de Auditoría del CGR actualizada al contexto SICA					
Elaboró: Grupo auditor					



Acorde con la metodología de la Guía de auditoría al no emitir opinión de los Estados Contables del municipio, la calificación se realiza sobre el 70% y se llevó a base de 100.  $(51.19 \times 100/70=73,12)$

## 6.1 GESTIÓN

En el componente control de gestión el municipio de Calamar obtuvo una calificación de 76.25 puntos, puesto que incurrió en deficiencias como la inadecuada planeación de las obras, baja ejecución de los recursos que se tuvieron a disposición en la vigencia 2014, demoras para la ejecución de los recursos de salud y alimentación escolar.

De los hallazgos detectados se determinó que el municipio presentó las siguientes deficiencias en los componentes evaluados, así:

### 6.1.1 Salud Pública

En este proceso se evaluó la gestión del municipio frente a los recursos del SGP, disponibles para Salud Pública durante la vigencia 2014 y la distribución de dichos recursos para el cumplimiento de los fines esenciales. En Salud Pública, el municipio ejecutó \$758,95 millones correspondiente al 94% de los recursos disponibles. No obstante, en este sector se presentaron las siguientes debilidades:

- Ejecución tardía de los recursos (octubre de 2014).
- No se lograron cubiertas útiles (mayores al 95%) en vacunación.
- Deficiencias en la coordinación interinstitucional entre los diferentes actores del Sistema de Salud Territorial.

### 6.1.2 Alimentación Escolar

En Alimentación Escolar se ejecutaron tardíamente los recursos y existió bajo seguimiento al programa en la zona rural del municipio.

## 6.2 RESULTADOS

En el componente de resultados el municipio de Calamar obtuvo una calificación de 77,50 puntos, por cuanto existieron demoras en la ejecución de las obras y planeación de las mismas y no cumplimiento de metas del PIC.

## 6.3 LEGALIDAD

La calificación del componente de legalidad en el municipio de Calamar fue de 75,00 puntos, no se publican en el SECOP la totalidad de documentos y actos



surgidos del proceso contractual. De igual forma, se presentan deficiencias en los estudios previos y labor de supervisión.

#### 6.4 FINANCIERO

No se incorporan al presupuesto la totalidad de recursos del SGP; así mismo, no se tienen cuentas bancarias independientes para cada componente del SGP.

#### 6.5 EVALUACIÓN MECANISMOS DE CONTROL INTERNO

Se presentan deficiencias en el archivo de gestión documental de los procesos contractuales. De igual forma, no hay un control de los bienes que se registran en las entradas y salidas del almacén municipal.

#### 6.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron veintidós (22) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) corresponde a hallazgo con alcance fiscal en cuantía de \$132,26 millones; seis (6) tienen presunto alcance disciplinario y 4 con otras incidencias, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente. Así mismo, se reporta la obtención de un (1) beneficio de auditoría por recuperación de unos elementos del sector educación por \$26,5 millones.



## 7. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS MUNICIPIO MIRAFLORES

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados obtuvieron una calificación consolidada de 69%, ubicándose en el rango de desfavorable.

Tabla No.9.

MATRIZ DE EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS					
MUNICIPIO DE MIRAFLORES					
COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión	Procesos Administrativos	15%	80,00	12,00	20%
20%	Indicadores	25%	65,00	16,25	
	Gestión Presupuestal y Contractual	35%	70,00	24,5	
	Prestación del Bien o Servicio	25%	75,00	18,75	
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN</b>		100%		<b>71,50</b>	14,30
Control de Resultados	Objetivos misionales	50%	74,00	37,00	30%
30%	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	70,00	35,00	
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS</b>		100%		<b>72,00</b>	21,60
Control de Legalidad	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	80,00	80,00	10%
10%					
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD</b>		100%		<b>80,00</b>	8,00
Control Financiero	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%			
30%					
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO</b>		100%			
Evaluación del Control Interno	Calidad y Confianza	100%	46,00	<b>46,00</b>	10%
10%					
<b>CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b>		100%			4,60
<b>CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA</b>					<b>48,50</b>
(48,50*100/70=69,285)					
Guía de Auditoría del CGR actualizada al contexto SICA					
Elaboró: Grupo auditor					



La calificación se realizó sobre el 70% ya que no se dictaminaron estados contables. Se llevó a base de 100.  $(48,5 \times 100/70 = 69,143)$ .

## 7.1 GESTIÓN

Se evaluaron los componentes de Salud Pública, Régimen Subsidiado en salud, Calidad Educativa, Alimentación escolar y Propósito General, que fueron financiados con recursos del SGP vigencia 2014. En donde el municipio de Miraflores tuvo una calificación de 69.13, ubicándose en el rango de desfavorable puesto que se refleja inadecuada planeación y ejecución de las obras realizadas en el casco urbano de Miraflores. Igual situación se refleja en la ejecución de los recursos de salud y la administración de los recursos para hacer frente a riesgo de desastres e incendio.

De los hallazgos detectados se determinó que el municipio presentó las siguientes deficiencias en los componentes evaluados así:

### 7.1.1 Salud Pública

Se presentaron demoras injustificadas en la ejecución de los recursos del PIC así como deficiencias en la coordinación interinstitucional entre la alcaldía municipal y las demás entidades responsables.

Así mismo, no se logró cumplir con las metas del Plan Ampliado de Inmunización PAI, que indicaban que deberían existir coberturas útiles (mayor a 95%).

### 7.1.2 Régimen Subsidiado

Existieron demoras administrativas injustificadas en el proceso de contratación de la interventoría del Régimen Subsidiado, situación que se viene presentando desde el año 2012.

Teniendo en cuenta el censo DANE 2005, la meta de cobertura universal es distante a la fijada.

### 7.1.3 Propósito General

Se presentan deficiencias en los estudios previos de los contratos al igual que, en la publicación de los documentos en el SECOP.

## 7.2 RESULTADOS

En el Plan Ampliado de Inmunizaciones se presentaron bajas coberturas y en el



logro de cobertura universal del aseguramiento en salud teniendo en cuenta las metas fijada. Igualmente, demoras administrativas significativas en la ejecución de los recursos del Plan de Intervenciones Colectivas.

En el desarrollo de la presente auditoría el control de la gestión obtuvo una calificación de 70,7 puntos ubicándose en el rango de desfavorable.

### 7.3 LEGALIDAD

Se presentaron demoras en la publicación de la documentación contractual en el SECOP. No se tienen tablas de retención documental, al igual no se encontraban foliados los documentos de los procesos contractuales evaluados.

### 7.4 FINANCIERO

Existen saldos significativos sin comprometer en la cuenta de Régimen Subsidiado.

### 7.5 MECANISMOS DE CONTROL INTERNO

La Contraloría General de la República conceptúa que, en cuanto a los mecanismos de Control Interno, la administración municipal obtuvo una calificación consolidada de 51.85, ubicándose en el rango de desfavorable.

La Entidad no contaba con manuales de funciones y de procesos actualizados lo que generan un riesgo para el municipio; adicionalmente, no existen soportes de actividades de auditoría interna que se puedan evidenciar durante el año 2014.

### 7.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron once (11) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) corresponde a hallazgo con alcance fiscal por \$50,62 millones y siete (7) tienen presunto alcance disciplinario y una (1) solicitud de Indagación Preliminar, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente.



## 8. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DEPARTAMENTO DE GUAVIARE

### 8.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Se presentan los resultados detallados de la calificación de la gestión y resultados de acuerdo con la metodología prevista con los comentarios respectivos.

#### 8.1.1 Gestión

Como resultado de la auditoría adelantada por la Contraloría General de la República, a los recursos del Sistema General de Participaciones, transferidos al Departamento del Guaviare, destinados a Salud Pública, Atención de la Población Pobre no Cubierta con Subsidio a la Demanda, y los rendimientos financieros de los recursos de Educación, para la vigencia 2014, conceptúa que la gestión en los procesos y procedimientos auditados es 79,43 puntos, como resultado de la calificación generada tras la aplicación de la metodología prevista en la Guía de Auditoría.

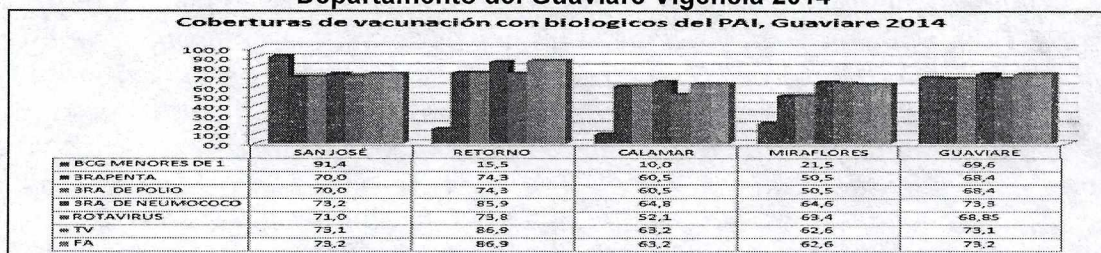
La gestión contractual de la Entidad Territorial presentó deficiencias relacionadas con los mecanismos de control y supervisión de los contratos; además, se evidenciaron faltas de planeación para contratos de obra en varios sectores.

##### 8.1.1.1 Salud Pública

Durante la vigencia auditada, la Secretaría de Salud Departamental del Guaviare suscribió 54 contratos con recursos del Sistema General de Participaciones por \$6.836 millones, de los cuales fueron revisados nueve (9) contratos, que representaron el 83% del total de los recursos comprometidos.

El departamento del Guaviare durante la vigencia 2014 no alcanzó coberturas útiles en vacunación (95%), como se muestra en la siguiente tabla:

**Grafico No. 1.**  
**Coberturas de vacunación con biológicos de PAI**  
**Departamento del Guaviare Vigencia 2014**



Fuente: Comportamiento de eventos de interés en Salud Pública del departamento del Guaviare 2014.

Elaboró: Equipo auditor CGR.



#### 8.1.1.2 Población Pobre No Afiliada (PPNA)

La Secretaría de Salud del Departamento del Guaviare suscribió contratos para garantizar el acceso a los servicios de salud de la población PPNA, los cuales fueron convenidos bajo contratos interadministrativos, con el fin de disponer de todos los servicios de baja, mediana y alta complejidad, especialmente con Empresas Sociales del Estado, tanto en el departamento como en las ciudades de referencia, Villavicencio y Bogotá.

De la verificación contractual se determinó que la Entidad Territorial ejecutó los recursos con destinación específica a la prestación del servicio de salud a la Población Pobre no cubierta con subsidio a la demanda, de conformidad con las normas legales y administrativas vigentes. Lo anterior se evidenció en la revisión de los contratos que hacían parte de la muestra contractual, en los cuales se verificó que los pagos realizados con ocasión del contrato se causaron de acuerdo con aquellos servicios efectivamente prestados.

Respecto a los recobros originados en actividades no POS, la Secretaría de Salud Departamental ejecutó glosas a las ESE y EPS, lo anterior debido a que las mismas no son expeditas en la radicación de la documentación y soportes ante la Secretaría de Salud de forma oportuna; entretanto, la Entidad Territorial ha aplicado lo establecido en la Resolución del Ministerio de Salud y Protección Social No. 5073 de noviembre de 2013.

Se logró establecer que la Secretaría de Salud Departamental, en representación de la Administración Departamental dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1687 de 2013, para el manejo de los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2013.

#### **Hallazgo No. 1: Saldos de Recursos SSF Sector Salud (IP)**

*El art. 85 de la Ley 1438 de 2011, prevé: “Saneamiento de aportes patronales. Las Entidades Promotoras de Salud y Entidades Obligadas a compensar o el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, según corresponda, las Administradoras de Riesgos Profesionales, las entidades administradoras de pensiones tanto del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, como las de ahorro individual con solidaridad y las administradoras de cesantías, incluido el Fondo Nacional de Ahorro, que hubieren recibido o que tengan en su poder recursos por concepto de aportes patronales del Situado Fiscal y del Sistema General de Participaciones para Salud, las direcciones territoriales de salud, las Instituciones Prestadoras de Salud Públicas y demás entidades a las que se les hayan asignado recursos para el pago de aportes patronales, contarán con doce (12) meses, para realizar el*



*proceso de saneamiento por concepto de aportes patronales con el procedimiento que determine el Ministerio de la Protección Social. En este proceso de saneamiento podrán concurrir recursos de ambas fuentes. (...)*”.

Una vez verificados los recursos SSF por concepto de aportes patronales asignados al departamento del Guaviare, para la ESE Hospital San José se estableció que, el Ministerio de Hacienda durante la vigencia 2014 giró a los diferentes fondos y entidades la suma de \$1.147,9 millones, de los cuales se ejecutaron \$943.1 millones, subsistiendo un saldo a favor de la ESE por \$204.4 millones los cuales no han sido recuperados hasta la fecha. Pese a que se realizaron conciliaciones con algunas entidades deudoras por concepto de vigencias anteriores (2011-2013), el único recaudo realizado corresponde al FNA por \$280.8 millones.

La anterior circunstancia detectada, podría dar lugar a una pérdida de los recursos públicos girados por el Ministerio de Hacienda, ocasionada por deficiencias en los mecanismos de control interno y seguimiento de estos recursos. Se dará apertura a una Indagación Preliminar.

#### **8.1.1.3 Educación**

La Secretaría de Educación Departamental del Guaviare, ha llevado acabo el estudio de insuficiencia educativa con miras a determinar la necesidad de realizar la contratación con operadores privados del servicio educativo–Asociación de Autoridades Indígenas del Guaviare-CRIGUA II y Diócesis de San José del Guaviare; así como continuar con la adopción de medidas encaminadas a suministrar el servicio de alimentación dirigido a la población rural y vulnerable del departamento, como lo es la población dispersa o flotante, o las víctimas de desplazamiento forzado. De ese modo, y teniendo en cuenta el aval otorgado por el Ministerio de Educación Nacional, ha adelantado diversos procesos contractuales con el fin de garantizar el acceso a la educación de los sectores más vulnerables de la población.

### **8.1.2 Resultados**

#### **8.1.2.1 Salud Pública**

Se presenta una baja ejecución de los recursos de Salud Pública durante la vigencia auditada.

La red de vigilancia del departamento del Guaviare para la vigencia 2014, estaba conformada por cuatro Unidades Notificadoras- UN municipales y por 23 Unidades Primarias Generadoras de Datos-UPGD. El 75% de estas UPGD corresponden al



municipio de San José del Guaviare, el 17% a El Retorno y el 8% restante en proporciones iguales a los municipios de Calamar y Miraflores, cada uno con una sola UPGD.

Durante el 2014, el departamento del Guaviare no muestra coberturas útiles de vacunación con los biológicos del PAI, al igual que su tendencia hasta finalizar la vigencia. Se realizaron tres evaluaciones, dos coberturas de vacunación en cada uno de los municipios según lineamientos del PAI, tres búsquedas activas comunitarias- BAC y tres búsquedas activas institucionales- BAI.

#### **8.1.2.2 Población Pobre No Afiliada (PPNA)**

En lo que respecta a la ejecución de los recursos de destinación específica, se realizó verificación de los pagos realizados por concepto de cada evento o servicio prestado para los contratos revisados dentro de la muestra contractual para la prestación del servicio de salud a la Población Pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda-PPNA; de lo anterior se evidenció que en algunos casos los recursos no son ejecutados en su totalidad por cuanto no se presentaron eventos y por ende, al liquidar los contratos, los recursos son reintegrados. Se corroboró que la Entidad Territorial comunica oportunamente a las IPS contratadas las bases de datos de la Población Pobre y Vulnerable.

#### **8.1.2.3 Educación**

La Secretaría de Educación Departamental del Guaviare, ha realizado los diferentes pagos respecto de la nómina del personal docente, así como también los descuentos frente a las novedades administrativas presentadas por los mismos, con recursos SSF, sin encontrarse inconsistencias en la muestra evaluada. La nómina de funcionarios administrativos del área de educación, se atiende a través de los recursos con situación de fondos.

El Departamento del Guaviare no prestó servicio de Alimentación Escolar, pues si bien el lineamiento del MEN establece que dicho servicio debe ser atendido por el Ente Departamental, el mismo fue prestado directamente por cada municipio a través del Programa de Alimentación Escolar- PAE.

### **Hallazgo No. 2: Conciliación de Recursos SSF Sector Educación (IP)**

Según lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 715 de 2001, son competencias de los departamentos frente a los municipios no certificados: 8.1. "6.2.2. *Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación*



*de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley”.*

Al analizar el presupuesto asignado por el Ministerio para la vigencia 2014 para el Sector Educación del departamento, se determinó que asciende a \$5.559,5 millones, de los cuales se ejecutaron \$5.333,7 millones, quedando un saldo a favor de la SED por \$225.7 millones. Durante la vigencia 2014, la SED remitió en forma mensual la información pertinente al Fomag; no obstante, no fue posible realizar las conciliaciones, toda vez que dicha entidad no ha atendido los requerimientos realizados por la SED para dichos efectos.

La anterior circunstancia detectada, podría dar lugar a una pérdida de los recursos públicos girados por el Ministerio de Hacienda, ocasionada por deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento de éstos recursos.

Se dará apertura a una Indagación Preliminar.

### **Hallazgo No. 3: Aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales (D-OI)**

*“Las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”, de conformidad con el art. 83 de la Ley 1474 de 2011.*

*Igualmente, el art. 84 de la misma norma, establece: “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 (...)”.*

De otro lado, los proponentes y contratistas deben realizar los aportes al sistema de seguridad social en salud, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007.

En los contratos Nos. 515 y 1002 de 2014, que tienen por objeto *el suministro de raciones servidas a la mesa*, no fue posible establecer el cumplimiento del pago de aportes al Sistema de Seguridad Social. Del mismo modo, se denotan falencias en la realización de la totalidad de los aportes para los empleados en los contratos que se enuncian a continuación:



**Tabla No. 10.**  
**Contratos 320 y 366 de 2014**

CONTRATO	OBJETO	VALOR
320 de 2014	Administración, coordinación y organización del servicio educativo que se presta en los establecimientos educativos oficiales para población mayoritaria indígena en el departamento del Guaviare, por parte de las autoridades u organizaciones indígenas, brindando la correspondiente orientación político-organizativa y pedagógica, y el seguimiento a las acciones desarrolladas en los establecimientos educativos administrados.	\$1.018.369.098
366 de 2014	Prestación del servicio de aseo (servicios generales) y operarios para las IE y CE urbanos y rurales del departamento, así como el servicio de aseo e insumos de cafetería para la sede principal de la SED. Para la sede principal de la SE el servicio se contratará con el suministro de los elementos de cafetería y aseo.	\$ 820.018.913

Fuente: Oficina Jurídica Gobernación del Guaviare.  
Elaboró: Equipo auditor CGR.

Las anteriores irregularidades detectadas en los contratos se deben a la falta de obligaciones y responsabilidades claras entre la Oficina Jurídica, la Secretaría dueña de los recursos y el supervisor. De igual manera, denota falencias de control en la Oficina de Control Interno que detecte estas desviaciones. El efecto que genera frente a la contratación es el incumplimiento al principio de legalidad y solidaridad en materia de seguridad social para lo de su competencia.

El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado al Ministerio de Salud y Protección Social para lo de su competencia.

#### **Hallazgo No. 4: Cumplimiento de las obligaciones contractuales (IP)**

El artículo 26 de la Ley 80 de 1993, prevé: *“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (...)”*.

En el Contrato 320 de 2014, celebrado con la Asociación de Autoridades Indígenas del Guaviare-CRIGUA II, por \$1.018.369.098, para la prestación del servicio educativo en los establecimientos educativos oficiales para población mayoritaria indígena, no existen algunos de los soportes correspondientes al rubro por concepto de gastos generales, tales como: registros fotográficos, facturas o actas de entrega para la totalidad de elementos adquiridos–dotación, suministros de papelería, útiles escolares, gastos de reparaciones y mantenimiento para los contratos celebrados por el operador. Situación similar ocurre para el proceso



contractual No. 286 de 2014, ejecutado por la Diócesis de San José del Guaviare, para la administración, dirección, coordinación y organización del servicio educativo con una congregación religiosa para la atención a la población rural dispersa, en donde no se cuenta con los soportes requeridos sobre la disposición del presupuesto.

**Tabla No. 11.**  
**Contratos Nos. 320 y 286 de 2014**

CONTRATO	OBJETO	VALOR
320 de 2014	Contratación de la Administración, coordinación y organización del servicio educativo que se presta en los establecimientos educativos oficiales para población mayoritaria indígena en el departamento del Guaviare, por parte de las autoridades u organizaciones indígenas, brindando la correspondiente orientación político-organizativa y pedagógica, y el seguimiento a las acciones desarrolladas en los establecimientos educativos administrados.	\$1.018.369.098
286 de 2014	Administración, dirección, coordinación y organización del servicio educativo con una congregación religiosa para la atención a la población rural dispersa en algunas IE oficiales del departamento del Guaviare, dando estricto cumplimiento al Proyecto Educativo Institucional y a las normas que regulan la educación y la prestación del servicio educativo en Colombia.	\$1.561.813.025

Fuente: Oficina Jurídica Gobernación del Guaviare.  
Elaboró: Equipo auditor CGR.

Los soportes de pago de nómina de docentes y demás empleados del contratista, así como las actas de liquidación de los mismos no se aportaron en forma oportuna en los informes para pago dentro del contrato No. 320 de 2014. Igualmente, no se da cumplimiento a la obligación de conformar un control social integrado por tres personas quienes certifican mensualmente ante la SED sobre el cumplimiento del objeto contractual.

Tampoco existen los reportes del Simat por parte del contratista en el informe de actividades. Adicionalmente, en los informes de supervisión se pone de presente el incumplimiento frente a la obligación de *“desarrollar los lineamientos curriculares de acuerdo a los niveles o ciclos educativos, procesos o procedimientos, definidos en la propuesta educativa”*, teniendo en cuenta que se ofreció un modelo educativo que nunca se implementó, toda vez que durante la ejecución del contrato dicho modelo se encontraba en construcción, por tal motivo se atendieron los lineamientos curriculares de la educación general no etnoeducativa. Igualmente, el contratista no presentó un plan de atención educativa en emergencia, que es otra de las obligaciones contempladas.

Las anteriores circunstancias expuestas denotan inobservancia del principio de responsabilidad establecido en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, toda vez que se omite la vigilancia sobre la correcta ejecución del objeto contratado, generando deficiencias en la prestación del servicio educativo diferenciado.



Se dará apertura a una Indagación Preliminar.

### **Hallazgo No. 5: Sobrecosto de combustible (F)**

Las entidades estatales están obligadas a realizar estudios previos para efectos de establecer los precios del mercado, de conformidad con el art. 20 del Decreto 1510 de 2013.

Analizado el Contrato No. 369 de 2014, financiado con recursos del SGP Educación, cuyo objeto consiste en *“el suministro de combustible: Gasolina corriente o regular, ACPM o diésel, y lubricantes con destino a las diferentes Instituciones Educativas de los municipios del Guaviare”*, por cuantía total de \$599,8 millones, incluyendo la adición en valor, se encontró que los precios estipulados en el contrato no se ajustaron a los precios que establece mensualmente por decreto la alcaldía municipal de San José del Guaviare, particularmente en los Decretos 013 de enero y 048 de abril de 2014, determinándose un detrimento a los recursos de la Nación por \$38,4 millones correspondiente al combustible entregado a las instituciones educativas del departamento.

Este hallazgo se generó debido a deficiencias de estructuración de estudios de mercado. Esta circunstancia genera una lesión al patrimonio público, ocasionada por una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente de la administración.

Hallazgo con incidencia fiscal por \$38.4 millones.

### **8.1.3 Legalidad**

#### **Hallazgo No. 6: Informes de Supervisión (A)**

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 vigilancia y control del contrato de conformidad con el art. 83 de la Ley 1474 de 2011.

En los contratos Nos. 320, 286, 354, 641, 829, 821 y 1000 de 2014, llevados a cabo por la Gobernación, no se ha venido desarrollando una adecuada supervisión, por cuanto los informes del funcionario encargado de dicha labor se restringen al diligenciamiento de un formato en donde se enuncian las obligaciones del contratista y el objeto del contrato, indicando los pagos realizados y el porcentaje de avance para el período a cancelar, sin señalar en forma pormenorizada las circunstancias que tuvieron lugar en el desarrollo del contrato, o la forma en que se dio cumplimiento a cada una de las obligaciones, indicando



entre otras, las posibles suspensiones, prórrogas, adiciones, u otras situaciones que hubieren afectado el normal desarrollo del proceso.

La anterior circunstancia se genera debido a falencias en la labor de supervisión de los procesos contractuales, toda vez que no existe un adecuado control en su ejecución, lo cual propicia que la gestión contractual en los sectores de salud y educación no sea eficiente.

### Hallazgo No. 7: Planeación (A)

De acuerdo con el literal c del numeral 5° del art. 24 de la Ley 80 de 1993, en virtud del principio de transparencia, como unos de los principios rectores de la contratación: “(...) 5- En los pliegos de condiciones: ... c. Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato...”; así mismo, según lo dispone el principio de economía contemplado en el art. 25 de la misma norma: “en la ejecución del contrato los trámites deben adelantarse con austeridad de tiempo, medios y gastos, impidiéndose las dilaciones y los retardos”.

Se detectó la existencia de deficiencias en la planeación, debido a la subestimación de las necesidades a contratar y en la programación de las actividades para los contratos de obra Nos. 954, 374 y 1008 de 2014.

**Tabla No. 12.**  
**Contratos Nos. 374, 1008 y 954 de 2014**

CONTRATO	OBJETO	MODIFICACIONES	VALOR TOTAL	ESTADO
374 de 2014	Ampliación y reposición de la infraestructura física de la sede principal de la IE Alfonso López Pumarejo del municipio de San José del Guaviare.	- Adición No. 1. 13/08/2014. Plazo: 2 meses.	\$3.242.037.449,81	En ejecución.
		- Anexo modificatorio por mayores y menores cantidades de obra e ítems nuevos. 24/10/2014.		
		- Anexo No. 2 de modificaciones en mayores y menores cantidades de obra e ítems nuevos y adición en valor y plazo: 4 meses. 18/12/2014.		
		- Anexo No. 3. Fecha: 20/04/2015. Prórroga en plazo de 2 meses.		
		- Anexo No. 4. Fecha: 26/06/2015. Adición en plazo: 1 mes.		
		- Anexo modificación en mayores y menores cantidades de obra e ítems nuevos. Fecha:		
1008 de 2014	Mantenimiento de baterías sanitarias en cuatro sedes educativas urbanas del municipio de San José del Guaviare, y mantenimiento de tres internados del departamento del Guaviare.	21 de agosto de 2015: Anexo de modificación en mayores, menores cantidades e ítems nuevos y adición en valor y plazo: 3 meses.	\$778.566.654,15	En ejecución.
954 de 2014	Mantenimiento y adecuación de infraestructura del laboratorio departamental de salud pública.	Suspensión: 24 de marzo de 2015. Adición plazo: 1 mes.	\$223.296.940,93	Liquidado

Fuente: Oficina Jurídica Gobernación del Guaviare.

Elaboró: Equipo auditor CGR.



Es de resaltar que para el contrato No. 1008 de 2014, de acuerdo con el último informe de interventoría, las obras programadas para la IE Lagos del Dorado, ostentan un avance del 0%, mientras que, en las demás IE se ha ejecutado un porcentaje superior al 90%. En la visita realizada, tras realizar las labores de verificación y estimación de las cantidades de obra ejecutadas, se evidenció la falta de instalación de las respectivas puertas en las unidades sanitarias; no obstante, pese a que actualmente el contrato no ha sido liquidado por el departamento, las obras se encuentran en uso estando inconclusas.

Así mismo, para el contrato No. 374 de 2014, cuyo plazo inicial fue de 6 meses, previéndose su terminación para el 30 de octubre de 2014, a la fecha de la visita realizada, las obras se encuentran en ejecución, después de haber sido adicionado en valor y prorrogado en múltiples oportunidades, fijándose la última prórroga para el mes de septiembre de 2015.

Para el contrato No. 954 de 2014, se estimó una duración de dos (2) meses sin exceder del 30 de diciembre de 2014, sin embargo, el acta de inicio fue suscrita hasta el 9 de febrero de 2015; posteriormente el 24 de marzo de 2015, el contrato es suspendido por el término de un mes, debido a *“que en el transcurso de ejecución se vienen presentado una serie de actividades que no se contemplan en el contrato inicial o se necesitan mayores cantidades de los ítems contemplados”*, debiendo adicionarse en tiempo, para finalizar la obra el 24 de mayo de 2015.

De otro lado, en los contratos Nos. 515 y 1002 de 2014, para el *“suministro de raciones alimentarias servidas a la mesa con destino a los estudiantes de los diferentes internados de las instituciones educativas de los municipios de San José, El Retorno, Calamar y Miraflores del departamento del Guaviare”*, se llevaron a cabo numerosas prórrogas y adiciones en valor con sustento en la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de suministro de raciones alimentarias.

En consecuencia, existe una afectación directa del servicio educativo y de salud, como quiera que no se dispone de la infraestructura necesaria para garantizar unas condiciones favorables a los alumnos de las regiones más vulnerables del departamento.

#### **Hallazgo No. 8: Publicidad SECOP (D)**

De acuerdo con el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013: *“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 23 del presente decreto”.*

Una vez revisados los procesos contractuales objeto de la muestra en el portal de contratación SECOP, se determinó que los actos administrativos generados con ocasión de los contratos celebrados por la entidad son publicados extemporáneamente y en muchos casos no se realiza el cargue de todos los documentos del proceso, especialmente aquellos conformados durante la ejecución de los contratos.

La anterior situación detectada, conlleva a que los procesos contractuales adelantados por la administración departamental, no cumplan con el principio de publicidad, debido a deficiencias en el seguimiento y control por la Oficina Jurídica y Control Interno.

#### **8.1.4 Financiera**

##### **Hallazgo No. 9: Baja ejecución de los recursos de salud (A)**

El art. 16 de la Resolución 425 de 2008, prevé: “*PLAN DE SALUD PÚBLICA DE INTERVENCIONES COLECTIVAS. El plan de salud pública de intervenciones colectivas incluye un conjunto de intervenciones, procedimientos y actividades a cargo del Estado, dirigidas a promover la salud y calidad de vida, la prevención y control de los riesgos y daños en salud de alta externalidad para alcanzar las metas prioritarias en salud definidas en el Plan Nacional de Salud Pública, las cuales son complementarias a las acciones de promoción, prevención y atención previstas en los Planes Obligatorios de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud...*”. A su vez, el inciso final del art. 17 de la misma norma contempla: “*PARÁGRAFO. Los municipios de categorías 4, 5 y 6, en el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, darán prioridad a las acciones previstas en el presente artículo que contribuyan al mejoramiento de la salud infantil, salud sexual y reproductiva, salud mental, nutrición y prevención de las lesiones violentas evitables*”.

De otro lado, el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, prevé las competencias de los departamentos en salud, asignando las siguientes funciones en materia de prestación de servicios de salud: “*43.2.1. Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante*



*instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas. 43.2.2. Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental...”.*

En el presupuesto de ejecución de gastos para Salud Pública y Población Pobre No Afiliada- PPNA se determinó que existió una ejecución promedio de éstos recursos del 37%, pues de \$4.937 millones apropiados para Salud Pública se ejecutaron \$2.684 millones y en PPNA se apropiaron \$30.924 millones y se ejecutaron \$10.488.

La anterior situación denota deficiencias en la gestión administrativa de la Entidad Territorial, ocasionando el incumplimiento de los fines para los cuales fueron destinados los recursos de Salud Pública y Población Pobre no Afiliada.

#### **8.1.5 Evaluación Mecanismos de Control Interno.**

##### **Hallazgo No. 10: Gestión Documental (A-OI)**

*“La gestión de documentos está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado; por lo tanto, es responsabilidad de los servidores y empleados públicos así como los contratistas que presten servicios a las entidades públicas, aplicar las normas que en esta materia establezca el Archivo General de la Nación...”, según lo previsto por el art. 3 del Decreto 2609 de 2012.*

La labor de la administración departamental frente a la organización de los procesos contractuales, ostenta un bajo desempeño, toda vez que no cuentan con la totalidad de documentos generados durante el proceso, no existe una organización adecuada de los mismos –especialmente en cuanto a planillas de aportes a seguridad social- pues algunos se repiten en forma reiterada y otros no se organizan en orden cronológico; no existe una organización adecuada en cuanto a los documentos relacionados con actas de suspensión, adiciones, prórrogas y modificaciones al contrato; tal como se evidenció en los contratos Nos. 354, 641, 1000, 347, 1008, 515, 1002, 366 y 320 de 2014.

Lo anterior es ocasionado por la baja gestión de los diferentes Secretarios por el archivo que produce cada una de sus dependencias, ocasionando que no exista información integral ni soportada del cumplimiento de las obligaciones, exponiendo a riesgo de pérdida y extravío la documentación, lo que incurriría en inconsistencias de la información y entorpecería los procesos de seguimiento y control. Este hallazgo será trasladado al Archivo General de la Nación.



## 9. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

### 9.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Se presentan los resultados detallados de la calificación de la gestión y resultados de acuerdo con la metodología prevista con los comentarios respectivos.

#### 9.1.1 Gestión

##### 9.1.1.1 Salud Pública

El municipio de San José del Guaviare, apropió \$1.067 millones provenientes del SGP para Salud Pública, de los cuales se ejecutaron \$1.030 millones, que representan el 96,54% de dichos recursos, se detectaron los siguientes hallazgos:

#### **Hallazgo No. 1. Oportunidad Plan Intervenciones Colectivas (A)**

La Resolución 425 de 2008 del Ministerio de la Protección Social establece en el su Artículo 16: *“Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas: El Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas incluye un conjunto de intervenciones, procedimientos y actividades a cargo del Estado, dirigidas a promover la salud y calidad de vida, la prevención y control de los riesgos y daños en salud de alta externalidad para alcanzar las metas prioritarias en salud definidas en el Plan Nacional de Salud Pública, las cuales son complementarias a las acciones de promoción, prevención y atención previstas en los Planes Obligatorios de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.*

Así mismo, el párrafo final del artículo 17 estipula: *“Los municipios de categorías 4, 5 y 6, en el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, darán prioridad a las acciones previstas en el presente artículo que contribuyan al mejoramiento de la Salud Infantil, Salud Sexual y Reproductiva, Salud Mental, Nutrición y Prevención de la Lesiones Violentas Evitables”.*

La Ley 489 de 2008, en el artículo 3 señala: *“Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.*

Igualmente, el artículo 4º sobre finalidades de la función administrativa, estipula: *“La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades*



*generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política”.*

Evaluated the Plan of Development denominated “*Abriendo Campo para el Desarrollo*” that was approved on May 31, 2012, and included aspects to improve in front of the indicators of public health of the municipality of San José del Guaviare, with clear and specific objectives, it was observed that, the contract of the Plan of Collective Interventions of 2013 finalized on June 24, 2014 and was financed with resources of the SGP 2014, only it was signed until September 01, 2014, indicating that for more than two (2) months the population of this municipality did not have the provision of these activities.

Lo anterior por deficiencias en la planeación para la ejecución de los recursos lo cual afecta la oportunidad de las implementaciones de acciones de salud pública dirigidas a promover la salud y la calidad de vida, la prevención y el control de los riesgos y daños en la salud de alta externalidad para alcanzar las metas prioritarias en salud pública.

#### **9.1.1.2 Régimen Subsidiado**

El Municipio de San José del Guaviare, para el Régimen Subsidiado, provenientes del SGP apropió \$8.961 millones de los cuales se ejecutaron \$80 millones, que representan el 0,90% de dichos recursos.

A 31 de diciembre de 2014, el municipio no contaba con deudas a las EPSS según revisión realizada y a lo reportado en la página web del Ministerio de Salud, link *Deuda Reconocida* y no pagada saldos a 31 de diciembre de 2014. Por esta razón, los saldos se priorizaron a proyectos de infraestructura en salud.

#### **Hallazgo No. 2. Excedentes Régimen Subsidiado (A)**

Según lo establecido en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1608 de 2013, durante la vigencia 2014 \$5.122 millones provenientes de los excedentes de la cuenta maestra del Régimen Subsidiado, se planearon o priorizaron para inversiones directas en la red pública según el Plan Bienal en Infraestructura en Salud; no obstante, dichos recursos no fueron ejecutados debido a que el Ministerio no otorgó el correspondiente aval para el uso de los excedentes de Régimen Subsidiado.

En lo relacionado con los rendimientos del Régimen Subsidiado y los saldos de excedentes de liquidez, sólo se ejecutó el 0.90%, continuándose con las deficiencias de la infraestructura de los puestos y centros de salud del municipio de San José del Guaviare. Como quiera que el Ministerio no ha dado la



autorización, se ha limitado el acceso a gran parte de la población rural del municipio a la atención en salud en condiciones de calidad.

#### 9.1.1.3 *Calidad Educativa*

Se realizó el análisis de los documentos Conpes mediante los cuales se asignaron recursos para Calidad Educativa; así mismo, se revisaron las ejecuciones presupuestales 2014 y la cuenta bancaria donde se manejan los recursos de este sector.

El Ente Territorial de los recursos provenientes del SGP apropió \$1.331 millones para Calidad Educativa, de los cuales se ejecutaron \$1.034 millones, que representan el 77,68% de dichos recursos.

#### **Hallazgo No. 3. Oportunidad en la Ejecución (A)**

El numeral 4 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece que *“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”*.

El Municipio de San José del Guaviare suscribió el contrato de obra pública No. 370, el 31 de diciembre de 2014, cuyo objeto es *“Contratar la construcción de tres (3) restaurantes en las siguientes Instituciones Educativas: un restaurante tipo 3 de 187 m<sup>2</sup> en la sede educativa Choapal perteneciente a la institución educativa el cristal, un restaurante escolar tipo 1 de 100 m<sup>2</sup> en la institución educativa charras perteneciente a la institución educativa charras y un restaurante escolar tipo 3 de 100 m<sup>2</sup> en la Institución Educativa Carpa perteneciente a la Institución Educativa Carpa, todos en la zona rural del municipio de San José del Guaviare Departamento del Guaviare”*, por \$426,64 millones; sin embargo, se inició su ejecución el 17 de junio de 2015, según consta en el acta respectiva, evidenciándose demoras, ya que transcurrieron aproximadamente seis (6) meses para dar inicio a la ejecución de las obras contratadas. Lo descrito afectó la prestación del servicio de Alimentación Escolar.

Lo anterior denota deficiencias en la planeación de las obras y omisión de los principios de eficiencia, eficacia y economía en los procesos contractuales.

#### **Hallazgo No. 4. Planeación (A)**

El artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece: *“Principio de Coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su*



*colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”.*

Así mismo, el numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece: *..“Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia...”.*

En la revisión del contrato No. 340 suscrito el 19 de diciembre de 2014, por \$167,80 millones, cuyo objeto es *“Suministro de juegos de mesa para computador con su respectiva silla y escritorios con sillas para maestros con destino a las Instituciones Educativas Urbanas y Rurales del Municipio de San José del Guaviare”*, se observa que los elementos contratados se encuentran en la bodega de la IE José Celestino Mutis sin la debida utilización, debido a que el Departamento del Guaviare realizó entrega de elementos con similares características para suplir la misma necesidad; sin embargo, los elementos suministrados por el municipio se encuentran almacenados en bodega pese a los múltiples requerimientos efectuados por personal de la misma que manifiesta la necesidad de la entrega del mobiliario para dotar algunas aulas.

Se evidencia falta de coordinación entre el Departamento del Guaviare, el municipio de San José y las IE para la dotación del mobiliario, por cuanto se suministraron bienes para suplir la misma necesidad.

#### **9.1.1.4 Alimentación Escolar**

Según documentos Conpes para Alimentación Escolar se asignaron y ejecutaron \$293 millones con recursos SGP; sin embargo, en este programa se ejecutaron en total \$563 millones de los cuales \$120 millones provenían de los recursos de calidad y \$150 millones provenían de los recursos excedentes de Fonpet SGP alimentación escolar; con estos recursos se beneficiaron 2.315 en desayuno y 3.000 en almuerzo en el municipio de San José del Guaviare. Para la zona urbana se destinaron 858 almuerzos y 118 desayunos, mientras que en la zona rural fueron entregados 2.142 almuerzos y 2.197 desayunos.

Estos recursos fueron ejecutados mediante el Contrato No. 207 de 2014 por \$560,47 millones suscrito con el Consorcio Alimentación Escolar 2014, cuyo objeto es *el suministro de víveres y elementos de aseo para el programa de alimentación escolar con destino a las IE del área urbana y rural del municipio de San José del Guaviare.*



### **Hallazgo No. 5 Comité PAE (A)**

Los Lineamientos del Programa de Alimentación Escolar – PAE establecen lo siguiente: *“El rector de la institución o centro educativo seleccionado para ser beneficiario del PAE debe designar un responsable para el mismo, y conformar un Comité de Alimentación Escolar. Este comité se constituirá por el rector o delegado del mismo, un representante de los estudiantes, padres de familia o acudientes de los estudiantes y un docente o un funcionario del área administrativa de la institución o sede educativa, se debe establecer un cronograma de reuniones para analizar la operación del PAE, deben levantarse actas sobre su desarrollo que deben conservarse en la institución educativa”*.

Durante la vigencia 2014, el municipio de San José del Guaviare no verificó el correcto funcionamiento de los Comités del Programa de Alimentación Escolar – PAE, toda vez que, realizadas visitas a las IE el Divino Niño, Rafael Pombo y San Jorge, se detectó que la participación de los padres de familia se limita al aporte de una cuota mensual por niño para el pago del salario de las manipuladoras; sin embargo, no se suscriben las actas periódicas donde se informe el desarrollo de la operación de la Alimentación Escolar evidenciándose que la mayor participación es por parte de los docentes y el director de la IE.

La anterior situación denota deficiencias en el seguimiento y coordinación por parte de la Entidad Territorial en la ejecución del Programa Alimentación Escolar; lo que genera que no exista un adecuado control ciudadano para la ejecución de estos recursos.

#### **9.1.1.5 Propósito General**

El Municipio de San José del Guaviare, para el componente de Propósito General, apropió \$2.129 millones provenientes del SGP, de los cuales se ejecutaron \$1.308 millones que representan el 61,46% de dichos recursos, no se detectaron hallazgos.

### **9.1.2 Resultados**

#### **9.1.2.1 Salud Pública**

### **Hallazgo No. 6. Metas del PAI (A)**

Una de las metas establecidas en los lineamientos para la gestión y administración del Programa Ampliado de Inmunizaciones –PAI, establecidos en diciembre de 2013 por el Ministerio de la Salud y la Protección Social para el 2014 es



*“...alcanzar el 95 % y más de cobertura en todos los biológicos que hacen parte del esquema nacional de vacunación, en las poblaciones objeto del programa...”*

No obstante lo anterior, a excepción de la vacunación para el VPH para niñas de 9 años o más, ninguna de las aplicaciones de biológicos logró coberturas útiles (mayores o iguales al 95%).

Lo anterior por posibles deficiencias en la formulación de estrategias por parte del contratista ESE Red de Servicios de Salud de I Nivel y poniendo en riesgo a la población objeto del programa y puede generar sanciones al municipio.

#### 9.1.2.2 Calidad Educativa

### **Hallazgo No. 7. Estudio de Necesidad (D)**

El numeral 12 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece: *“Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia”...*

El párrafo segundo del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, establece el cumplimiento de los fines de la contratación estatal; sin embargo, en la revisión del contrato No. 340 suscrito el 19 de diciembre de 2014, por \$167,80 millones, cuyo objeto es *“Suministro de juegos de mesa para computador con su respectiva silla y escritorios con sillas para maestros con destino a las Instituciones Educativas Urbanas y Rurales del Municipio de San José del Guaviare”*, se observa que, los elementos objeto del contrato ingresaron al almacén del municipio el día 16 de febrero de 2015, de los cuales aún reposan en la bodega 193 mesas individuales para sistemas y 24 escritorios y sillas para los instructores; sin embargo, han transcurrido aproximadamente nueve (9) meses y a la fecha se evidencia que éstos no han sido retirados por parte de las Instituciones Educativas.

La situación descrita es ocasionada por la indebida planeación en la gestión contractual, contraviniendo los principios de transparencia, economía y responsabilidad. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **9.1.3 Legalidad**

#### 9.1.3.1 Salud Pública

### **Hallazgo No. 8. Garantías (A)**

El artículo 7 la Ley 1150 de 2007 establece: *“De las garantías en la contratación Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las*



*obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.*

*Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales”...*

En el contrato No. 268 de 2014 por \$ 12,24 millones, cuyo objeto es “*contratar el suministro de bienes y servicios necesarios en la realización de los eventos de movilización social de los programas de la Secretaría de Salud del municipio de San José del Guaviare*”, a través del cual el Municipio de San José del Guaviare suministró refrigerios, transporte terrestre y fluvial como también el servicio de alquiler de auditorio para el desarrollo de las actividades.

En el contrato se estipuló la constitución de las garantías de cumplimiento por un monto equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, por el término del mismo y cuatro (04) meses más y de calidad de los bienes suministrados por un monto equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, por el término del mismo y cuatro (04) meses más. Se evidenció que no existen las respectivas pólizas al igual que las aprobaciones que amparen el contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 la Ley 1150 de 2007.

Lo anterior denota deficiencias en los mecanismos de control interno de la gestión contractual de la entidad, generando incertidumbre sobre la cobertura de riesgos detectados por parte de la administración.

#### **9.1.4 Financiera**

##### **Hallazgo No. 9 Transacciones Financieras (A)**

El artículo 97 de la Ley 715 de 2001 que establece: “*Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras*”.

En la revisión de los movimientos financieros de los recursos de SGP durante la vigencia 2014, la entidad financiera descontó unos valores por concepto de gravamen a los movimientos financieros, en la cuenta No. 4-8303-3002XX-X para Alimentación Escolar en los meses febrero y diciembre por \$360.000; en la



cuenta No. 4-8303-3002XX-X para deportes en los meses octubre y diciembre por \$208.000 y en la cuenta No. 4-8303-3002XX-X para Cultura en los meses octubre y diciembre por \$220.000; recursos que hasta la fecha no han sido reintegrados.

### **9.1.5 Mecanismos de Control Interno**

#### **Hallazgo No. 10. Entradas y Salidas de Almacén (A)**

El literal e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 sobre los objetivos del Sistema de Control Interno, estipula: “*Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*”. Situación que no se cumplió, por cuanto en el Contrato No. 207 de 2014, para el suministro de víveres y elementos de aseo para el programa de alimentación escolar con destino a las IE del área urbana y rural del municipio de San José del Guaviare, se observa que en las actas de entrada y salida de almacén no se especifican marcas y unidades de medida de algunos de los productos que se reciben; igualmente en algunas actas los precios de entrada no concuerdan con los consignados en las acta de salida, dificultándose el control de los elementos contratados con los entregados.



## 10. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DEL MUNICIPIO EL RETORNO

### 10.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

#### 10.1.1 Gestión

##### 10.1.1.1 Salud Pública

La alcaldía de El Retorno en el 2014 contrató el 100% de los recursos de Sistema General de Participaciones para Salud Pública con la IPS pública ESE Red de servicios de salud de I Nivel por \$634.646.591, en los componentes establecidos en la Resolución No. 425 de 2008.

#### **Hallazgo No. 1 Oportunidad Plan Intervenciones Colectivas (A)**

*El artículo 16 y el párrafo final del artículo 17 de la Resolución 425 de 2008 del Ministerio de la Protección Social señalan:*

*“...ARTÍCULO 16º.- PLAN DE SALUD PÚBLICA DE INTERVENCIONES COLECTIVAS. El plan de salud pública de intervenciones colectivas incluye un conjunto de intervenciones, procedimientos y actividades a cargo del Estado, dirigidas a promover la salud y calidad de vida, la prevención y control de los riesgos y daños en salud de alta externalidad para alcanzar las metas prioritarias en salud definidas en el Plan Nacional de Salud Pública, las cuales son complementarias a las acciones de promoción, prevención y atención previstas en los Planes Obligatorios de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud...”.*

*“...PARÁGRAFO. Los municipios de categorías 4, 5 y 6, en el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, darán prioridad a las acciones previstas en el presente artículo que contribuyan al mejoramiento de la salud infantil, salud sexual y reproductiva, salud mental, nutrición y prevención de las lesiones violentas evitables...”.*

La Ley 489 de 2008 indica: “...Artículo 3º.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.



Igualmente señala “...*Artículo 4º.- Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*”

No obstante lo anterior, evaluado el Plan de Desarrollo denominado “*Un gobierno a su servicio*” que fue aprobado el 28 de mayo de 2012, se observó que este incluía aspectos a mejorar frente a los indicadores de salud pública del municipio de El Retorno, con metas claras y objetivos específicos; sin embargo, se evidenció que el contrato del Plan de Intervenciones Colectivas de 2013 finalizó el 18 de junio de 2014 y el financiado con recursos del SGP del 2014 se firmó hasta el 3 de septiembre de 2014 del mismo año, indicándose que por más de 2 meses y medio la población de este municipio no contó con la prestación de estas actividades de promoción y prevención en salud.

Lo anterior por deficiencias en la planeación para la ejecución de los recursos lo cual afecta la oportunidad de la implementación de acciones de salud pública dirigidas a promover la salud y la calidad de vida, prevención y el control de los riesgos y daños en la salud de alta externalidad para alcanzar las metas prioritarias en salud pública.

## **Hallazgo No. 2 Componente Nutrición P.I.C. (A)**

El artículo 6 de la Ley 489 de 2008 señala: “...*Artículo 6º.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

*Parágrafo.- A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector...”*

Sin embargo, revisados los soportes de las actividades del PIC 2014 componente nutrición desarrolladas mediante contrato interadministrativo 01 del mismo año por monto de \$528,14 millones, se observó en ellos la realización de actividades de verificación de la talla y la masa corporal a varios niños menores de 5 años, encontrándose 10 formularios que contenían alrededor cada uno de 10 a 15



nombres y apellidos de niños indígenas de la etnia Nukak Maku y el Resguardo Indígena La Asunción, en donde el 90% de ellos se diagnostica con “*riesgo de desnutrición*” ó “*desnutrido*”; no obstante, en el informe final del componente no se dictan directrices y/o recomendaciones frente a otras instituciones como el ICBF ‘o la EPS’S CAPRECOM (en el caso del Resguardo la Asunción) ó la Secretaría de Salud Departamental (en el caso de los Nukak Maku) con el fin de revertir este riesgo detectado.

Lo anterior por deficiencias en la planeación y la coordinación interinstitucional, pues esta situación requiere la oportuna intervención por parte de las entidades responsables de atender esta población vulnerable, razón por la cual se debió poner en conocimiento de esta situación al ICBF, EPS’S y Secretaría de Salud Departamental.

Esta deficiencia puede generar graves afectaciones a ésta población vulnerable y en especial a los Nukak Maku por su condición de nómadas con el riesgo de presentarse muertes en menores de 5 años asociadas a la desnutrición en el municipio.

### **Hallazgo No. 3 Coordinación de Actividades PAI (A)**

El artículo 10 de la Resolución No.425 de 2008 del Ministerio de la Protección Social señala “... *Ejecución del Plan de Salud Territorial. La ejecución tiene por objeto articular la visión, misión, objetivos, indicadores, metas, estrategias, ejes programáticos, áreas subprogramáticas con la misión y competencias de los diferentes actores del sistema de salud y de estos con las líneas de acción de los proyectos programados en cada vigencia, de manera que cada actor del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en salud, pueda orientar e integrar sus recursos y sus procesos internos hacia el logro de las metas anuales establecidas en el Plan de Salud Territorial.*

*Este proceso tiene inicio a partir de la aprobación de los Planes Operativos Anuales. Se efectuará bajo el direccionamiento de la Dirección Territorial de Salud, en coordinación con los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en articulación con otros sectores.”*

Revisado el contrato interadministrativo No. 01 por \$528,14 millones, suscrito con la ESE Red de Servicios de Salud de I Nivel para la ejecución de los recursos del PIC, se encontró que entre las diferentes actividades, se asignan recursos para la ejecución del Plan Ampliado de Inmunización (PAI) con el fin de lograr coberturas útiles. Sin embargo, no se encontró el soporte de coordinación con la Secretaría de Salud departamental y EPSS CAPRECOM única prestadora en la región,



quienes también contratan y/o ejecutan este programa para el cumplimiento de los Lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social.

#### 10.1.1.2 Alimentación Escolar

Durante el 2014, el municipio de El Retorno para el componente de Alimentación Escolar apropió recursos del Sistema General de Participaciones por \$283.6 millones, de los cuales \$122.7 millones correspondieron a recursos del balance, \$153.1 millones a los asignados mediante documentos Conpes y \$7,7 millones a rendimientos financieros.

Con los recursos de esa vigencia, el municipio se adhirió al Contrato de Aportes suscrito por el Ministerio de Educación Nacional destinado al programa PAE.

#### **Hallazgo No. 4 Oportunidad Contratación Recursos PAE (A).**

La Ley 489 de 2008 indica: “...Artículo 3º.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. Igualmente señala “...Artículo 4º.- Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política...”

Así mismo, los Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) versión transitoria de julio de 2014 establecen “...(i) los municipios y distritos están obligados a invertir en PAE, los recursos de asignación especial para la alimentación escolar, acorde con lo establecido en el párrafo 2º, del artículo 2º, de la Ley 715 de 2001; (ii) de manera complementaria se podrán destinar a la alimentación escolar recursos del SGP de distribución sectorial, bien sea recursos de libre inversión o de libre destinación del componente de propósito general asignados por municipios y distritos...”.

La Ley 1176 de 2007 indica en su artículo 16, “que las entidades territoriales seguirán y aplicarán en primer término los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio que establezca el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para el desarrollo del programa...”



Se evidenció que durante la vigencia 2014, existió retraso administrativo en la suscripción del Contrato de Aporte No. 9520140078 el cual se firmó en septiembre 29 de 2014 y al igual existió demora en la firma del Contrato de Adhesión por parte del municipio de El Retorno el 15 de octubre de 2014, éste último quien aportó \$87.280.775.

Lo anterior, denota deficiencias en la coordinación interinstitucional por parte de las entidades involucradas. Lo que generó que el programa sólo se pudiera financiar por 25 días hábiles en el municipio, e igualmente, a que existan saldos sin ejecutar del sector que bien pudieron invertirse para ayudar a mejorar las condiciones de nutrición de la población infantil.

#### *10.1.1.3 Régimen Subsidiado*

Durante el 2014, en el municipio de El Retorno funcionaron las EPS'S Comfamiliar Huila y CAPRECOM, la primera de ellas funcionó hasta el mes de abril pues manifestó su voluntad de retiro de la administración del Régimen Subsidiado, quedando la última como única EPS'S en el municipio.

Los saldos de la cuenta maestra del Régimen Subsidiado se han iniciado a invertir en el 2015 según los procedimientos y regulaciones de la Ley 1608 de 2013.

A 31 de diciembre de 2014, el municipio no contaba con deudas a las EPSS según revisión realizada y así como en lo reportado en la página web del Ministerio de Salud, link *Deuda reconocida* y no pagada saldos a 31 de diciembre de 2014. Por esta razón los saldos se priorizaron a proyectos de infraestructura en salud.

#### **Hallazgo No. 5 Oportunidad y Calidad de Interventoría (A)**

La Resolución 2414 de 2008, por la cual se modifica parcialmente la Resolución 660 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, establece en su artículo 7º Lo siguiente "...Artículo 7º. *Informes de interventoría. La entidad contratada para realizar la Interventoría del Régimen Subsidiado, deberá presentar a la entidad territorial:*

- a) Un informe de diagnóstico, dentro de los dos (2) meses siguientes al inicio del contrato de interventoría;*
- b) Informes bimestrales de evaluación y seguimiento;*
- c) Un informe final, al término del contrato de interventoría.*

*Parágrafo 1º. Estos informes se deberán presentar sin perjuicio de aquellos que requieran los organismos de Vigilancia y Control y el Ministerio de la Protección Social.*



*Parágrafo 2°. En los casos en que el interventor determine que las recomendaciones presentadas en sus informes no son atendidas oportunamente por la entidad territorial o presentadas las explicaciones del caso, estas no resulten satisfactorias, deberá remitir copia de los mismos a la Dirección Territorial de Salud e informar a la Superintendencia Nacional de Salud".*

*Igualmente menciona, "...Artículo 13. Realización del concurso de méritos. Entre las entidades habilitadas para realizar la interventoría, conforme a lo establecido en el Capítulo II de la presente resolución, los municipios, distritos, Distrito Capital, Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y departamentos con corregimientos departamentales, seleccionarán y contratarán mediante concursos de méritos, la interventoría del Régimen Subsidiado.*

*Parágrafo. En el evento en que el concurso de méritos adelantado en la entidad territorial no concluya con la selección y contratación de una entidad interventora o que este no se pueda adelantar, el Ministerio de la Protección Social- Dirección General de Gestión de la Demanda en Salud o la dependencia que haga sus veces, a solicitud de la entidad territorial y previa la verificación de que se cumplieron todos los procesos establecidos en la presente resolución o de la existencia de las causas que impidieron adelantar el proceso, podrá autorizar a la entidad territorial para que, de manera excepcional, adelante la interventoría directamente, conforme a lo establecido en el Capítulo I de la presente resolución".*

Durante el 2014, la alcaldía de El Retorno suscribió el contrato de interventoría de Régimen Subsidiado en Salud No. 319 de 2014 el 3 de octubre de ese año, por un monto de \$16,99 millones, y tuvo una duración de 3 meses, es decir hasta el 3 de enero de 2015. El anterior contrato de interventoría fue liquidado el 1 de abril de 2014, indicándose que por casi 7 meses, la administración municipal no contó con una firma externa que desarrollara esta labor.

La entidad informó que las funciones fueron ejercidas por un funcionario de la alcaldía quien asumió dichas labores mediante Resolución 185 del 8 de abril de 2014, anexando documentos que reflejan la realización de actividades por parte del funcionario encargado. No obstante, en los soportes no se encontró la autorización por parte del Ministerio de Salud y Protección Social para la realización de la interventoría de manera directa.

Lo anterior afecta la verificación de la calidad del servicio prestado por la EPS'S CAPRECOM a sus afiliados, ésta EPS'S es la única que presta el servicio en el Departamento.



#### 10.1.1.4 Calidad Educativa

Durante el 2014 el municipio de El Retorno por Sistema General de Participaciones para el sector calidad en educación apropió la suma de \$986.4 millones, de los cuales \$787.01 millones fueron asignados mediante documentos Conpes, 195.3 millones corresponden a recursos del balance y 4.08 millones a rendimientos financieros.

Dichos recursos fueron ejecutados en los gastos permitidos por la Ley.

#### **Hallazgo No. 6 Coordinación de la Junta Municipal de Educación - JUME (A)**

*El artículo 6 de la Ley 489 de 2008 señala: “...Artículo 6º.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.*

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

*Parágrafo.- A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector...”*

*De otra parte, La Ley 1510 de 2013 establece como requisito en su artículo 15“....Análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las Entidades Estatales.*

*Artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso...”* sic negrilla fuera del texto.

No obstante, la administración municipal de El Retorno, de acuerdo con la reunión realizada con los integrantes de la Junta Municipal de Educación JUME, el 23 de enero de 2014, ratificó la distribución de los recursos de educación para la vigencia 2014, quedando como apoyo a los procesos pedagógicos y productivos de las diferentes instituciones educativas; el INELAG, Cerritos, El Unilla, La



Libertad, San Isidro I, La Paz, El Recreo, Morichal. En ella participaron la mayoría de los rectores de las diferentes Instituciones Educativas del Municipio, la cual culminó con la necesidad de adquirir los elementos para las diferentes IE, así: Bovinos lecheros, cerdos machos y hembras, gallinas ponedoras, una cerca eléctrica, bebederos portátiles para bovinos, alevinos y concentrados para las diferentes especies.

Dicha necesidad condujo a la suscripción del contrato No. 269 de 2014 por \$99,00 millones, cuyo objeto era *la adquisición de elementos para apoyo a los procesos pedagógicos y productivos de las diferentes instituciones del municipio de El Retorno*; estos fueron distribuidos entre las diferentes IE. Sin embargo, una vez realizadas las visitas se detectó que la IE La Libertad, la cual se benefició con la adquisición de 4 vacas lecheras, no contaba con finca y/o praderas para la tenencia de ganado bovino; igualmente, carecía de un hierro ó marca para la identificación plena del semoviente y así realizar la respectiva papeleta que determina la posesión del mismo.

Lo anterior denota deficiencias en el proceso de determinación de necesidades por parte de los diferentes actores de la JUME, que pueden llegar a ser mejor orientados en otras necesidades.

Esta situación ha generado que en la actualidad estos bovinos se encuentren en otra IE del municipio sin prestar algún servicio de formación a los estudiantes de la IE La Libertad.

### **10.1.2 Resultados**

#### **10.1.2.1 Salud Pública**

#### **Hallazgo No. 7 Metas del PAI. (A)**

Una de las Metas establecidas en los lineamientos para la gestión y administración del Programa Ampliado de Inmunizaciones –PAI, establecidos en diciembre de 2013 por el Ministerio de la Salud y Protección Social para el 2014 es “...*Alcanzar el 95 % y más de cobertura en todos los biológicos que hacen parte del esquema nacional de Vacunación, en las poblaciones objeto del programa...*” sic.

No obstante lo anterior, a excepción de la vacunación para el VPH para niñas de 9 años ó más, ninguna de las aplicaciones de biológicos logró coberturas útiles (mayores ó iguales al 95%).



Lo anterior por posibles deficiencias en la formulación de estrategias por parte del contratista ESE Red de Servicios de Salud de I Nivel, ubicando en riesgo a la población objeto del programa y puede generar sanciones al municipio.

### Hallazgo No. 8 Metas Plan Operativo Anual (A)

*La Ley 154 de 1994, estableció en su artículo 3 literal K, lo siguiente*

*k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.*

Igualmente, el 22 de mayo de 2012 se suscribió el acuerdo No.12 “por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo del municipio de El Retorno - Guaviare, para el periodo 2012 – 2015, “un gobierno a su servicio”.

No obstante, se observó que a pesar de encontrarse programados los recursos para el sector educación y salud, algunos indicadores de resultado no cumplen niveles satisfactorios frente a las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo, así como las programadas por la entidad.

**Tabla No. 13.**  
**Evaluación Plan Operativo Anual de Inversiones a 31 diciembre de 2014**  
**Recursos del SGP Diferentes Sectores – Indicadores con Bajas Metas –**  
**Municipio de El Retorno-Guaviare**

SECTOR	INDICADOR DE RESULTADO	Valor programado	Estado de la Meta	Nivel Cumplimiento de la Meta
EDUCACIÓN	Optimizar la infraestructura para lograr espacios higiénicos y saludables que dignifique el bienestar de los estudiantes de las instituciones educativas del municipio.	\$2.500.000	ATRASADA	0.4
	Aumentar la cobertura bruta en educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria)	\$16.211.000	ATRASADA	55%
	Mejorar la capacidad de aprendizaje de los estudiantes para las diferentes competencias educativas.	\$7.500.000	ATRASADA	50.5
ASEGURAMIENTO SALUD	Porcentaje de población asegurada al SGSSS (Universalidad PND)	100%	96%	96%
SALUD PÚBLICA	Cobertura de vacunación con DPT en menores de 1 año (Coberturas Útiles es Mayor ó = a 95)	95%	74.9%	74.9%

Fuente: Evaluación Plan de Desarrollo El Retorno excl.

Elaboró: equipo auditor CGR.



### 10.1.3 Legalidad

#### Hallazgo No. 9 SECOP (D)

El Artículo 3° de la Ley 1510 de 2013 relacionado con definiciones establece: *...“Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación...”*

Así mismo, el Artículo 19 señala *“...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 23 del presente decreto...”*

*Igualmente la Ley 489 de 2008 en su artículo 3 señala “...Principios y finalidades de la función administrativa.*

*Artículo 3°.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen...”*

No obstante lo anterior, revisados los contratos Nos. 176, 169, 186, 187, 216, 180 y 169 de 2014 en la página del SECOP, se observó que no se incluyen documentos como la propuesta del oferente ganador ni los informes de supervisión.

Igualmente, se observaron demoras en el cargue de algunos de los documentos al SECOP como las actas de liquidación, en algunos casos con 1 año después de su firma. Así mismo, se detectó que la minuta del contrato No. 169 de 2014 fue cargada dos meses después de firmado el contrato.

Los contratos interadministrativos Nos. 01 y 02 para la ejecución del Plan de



Intervenciones Colectivas y la adhesión al contrato de aportes del Plan de Alimentación Escolar, respectivamente, no fueron subidos al SECOP.

Lo anterior viola el principio de Publicidad de la Función Administrativa y el principio de Transparencia.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 10 Riesgos de Contratación. (D)**

*La Ley 1510 de 2013 establece: ..."Análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las Entidades Estatales.*

*Artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.*

*Artículo 16. Determinación de los Requisitos Habilitantes. La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes.*

*Artículo 17. Evaluación del Riesgo. La Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente.*

*Igualmente, el numeral 6 del Artículo 20. Estudios y documentos previos, señala que dentro de ellos debe estar "...6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo..."*

En los pliegos de condiciones, el numeral 8 indica que es deber contar con información de "...8. Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes..."

También según el manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación fijado en la página de "Colombia Compra Eficiente", y



los riesgos determinados en el Conpes 3714 de 2011 relacionado con el riesgo previsible en el marco de la contratación pública, en donde se identifica, se tipifica, se estima y se asignan los riesgos previsibles.

*“...Las Entidades Estatales para reducir la exposición del Proceso de Contratación frente a los diferentes Riesgos que se pueden presentar, debe estructurar un sistema de administración de Riesgos teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: (a) los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado del Proceso de Contratación; (b) los eventos que alteren la ejecución del contrato; (c) el equilibrio económico del contrato; (d) la eficacia del Proceso de Contratación, es decir, que la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad que motivó el Proceso de Contratación; y (e) la reputación y legitimidad de la Entidad Estatal encargada de prestar el bien o servicio...”*

Igualmente el manual señala que, *“...Un manejo adecuado del Riesgo permite a las Entidades Estatales: (i) proporcionar un mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones relacionadas con el Proceso de Contratación; (ii) mejorar la planeación de contingencias del Proceso de Contratación; (iii) incrementar el grado de confianza entre las partes del Proceso de Contratación; y (iv) reducir la posibilidad de litigios; entre otros...” sic.*

No obstante lo anterior, en los contratos Nos. 175, 176, 169, 178, 318, 356 273 y 187 no se asignaron los riesgos previsibles en la contratación y/o no se identificaron con claridad, inobservando la normatividad citada e impidiendo establecer la forma de mitigarlos.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

#### **Hallazgo No. 11 Actualización Pólizas (A)**

El artículo 123 de la ley 1510 de 2013 señala: *“....Artículo 123. Suficiencia de la garantía de estabilidad y calidad de la obra. Esta garantía debe estar vigente por un término no inferior a cinco (5) años contados a partir de la fecha en la cual la Entidad Estatal recibe a satisfacción la obra. La Entidad Estatal debe determinar el valor de esta garantía en los pliegos de condiciones de la Contratación, de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato.*

*La Entidad Estatal puede aceptar que esta garantía tenga una vigencia inferior a cinco (5) años previa justificación técnica de un experto en la materia objeto del contrato.*



Revisados los contratos de obra Nos. 175, 176, 186, 187 y 399 de 2014, se observó que la Entidad no realiza un adecuado seguimiento a las garantías con el fin de solicitar al contratista la actualización de la póliza de estabilidad de la obra frente al acta de recibo de la misma. Lo anterior debido a la no implementación de un control a este tipo de garantías por parte de la Entidad.

Esta situación puede generar posibles no reconocimientos por parte de la empresa garante en caso de ocurrir un siniestro en los términos de tiempo antes mencionados.

### **Hallazgo No. 12 Audiencias Públicas. (D)**

La Ley 1510 de 2013 establece en su artículo 39: “.... *Audiencias en la licitación. En la etapa de selección de la licitación son obligatorias las audiencias de: a) asignación de riesgos, y b) adjudicación. Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de riesgos.*

*En la audiencia de asignación de riesgos, la entidad estatal debe presentar el análisis de riesgos efectuado y hacer la asignación de riesgos definitiva.*

*La entidad estatal debe realizar la audiencia de adjudicación en la fecha y hora establecida en el cronograma, la cual se realizará de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto en los mismos y las siguientes consideraciones:*

- 1. En la audiencia los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la entidad estatal a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, lo cual no implica una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta. Si hay pronunciamientos que a juicio de la entidad estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado.*
- 2. La entidad estatal debe conceder el uso de la palabra por una única vez al oferente que así lo solicite, para que responda a las observaciones que sobre la evaluación de su oferta hayan hecho los intervinientes.*
- 3. Toda intervención debe ser hecha por la persona o las personas previamente designadas por el oferente, y estar limitada a la duración máxima que la entidad estatal haya señalado con anterioridad.*
- 4. La entidad estatal puede prescindir de la lectura del borrador del acto administrativo de adjudicación siempre que lo haya publicado en el SECOP con antelación.*



5. *Terminadas las intervenciones de los asistentes a la audiencia, se procederá a adoptar la decisión que corresponda...*” sic

Revisados los soportes de las licitaciones con las que se adjudicaron los contratos Nos. 187 por \$1.809,1 millones, suscrito con el Consorcio Polideportivo El Retorno 2014, cuyo objeto era *la construcción de dos centros deportivos y recreativos en los centros poblados de La Libertad y El Unilla de El Retorno (Guaviare)*; el contrato de suministro No. 273 por \$339,8 millones, cuyo objeto era *realizar el suministro de láminas de zinc con todos sus componentes para el mejoramiento de vivienda a la población rural y familias Red Unidos del municipio de El Retorno (Guaviare) incluyendo la instalación*, se detectó que no se encontraron las actas y/o los soportes de la realización de la audiencia de adjudicación que señala el artículo 39 de la Ley 1510 de 2013.

Lo anterior puede generar demoras administrativas que debieron ser previstas y ocasiona incumplimiento de la normatividad citada.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 13 Acueductos Unifamiliares (A)**

El artículo 20 de la Ley 1510 de 2013 señala “....*Artículo 20. 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.*
3. *La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.....” SIC negrilla fuera del texto*

En la revisión de los soportes del contrato No. 354 de 2014 por \$141'508.625, cuyo objeto era *la construcción de acueductos unifamiliares rurales en el municipio de El Retorno*, se observó lo siguiente:



- No se encontraron en los estudios previos los diseños de los pozos reservorios para el almacenamiento del agua y de los filtros, así como las cotizaciones que sirvieron de base para la determinación del valor del contrato.
- No se encontró en los soportes el estudio de suelos que sirvió para determinar la funcionabilidad de los pozos reservorios sin la existencia de filtraciones.

En visita a 8 de los 25 acueductos, se observó que las obras están ejecutadas, y que en la actualidad funcionan; sin embargo, la ausencia de estudios de suelo es un riesgo para construcción de este tipo de obras, que puede generar pérdida de recursos por no funcionalidad.

De igual forma, en las visitas se observó que los pozos reservorios se encontraban sin encerramientos con el posible riesgo de entradas de animales bovinos que pueden dañar los taludes, así como la posible entrada de niños y el riesgo de muerte por inmersión pues no está señalada su profundidad. Aunque esta actividad de encierro no se encontraba en los diseños y cantidades de obra, es un riesgo que no se previó en el proceso contractual.

La entidad allega memorias de cálculos, pero no los diseños y estudios de suelo pertinentes.

#### 10.1.4 Financiero

*El comportamiento de los recursos del SGP disponibles en el municipio para el 2014 y que fueron objeto de evaluación fue el siguiente:*

**Tabla No. 14.**

*Cuadro 2*

PRESUPUESTO DE GASTOS RECURSOS DEL SGP-2014		Municipio de El Retorno		
CONCEPTO	APROPIACIÓN DEFINITIVA	VALOR EJECUTADO	SALDO POR EJECUTAR	-% EJECUTADO
<b>SECTOR SALUD</b>			0	
SALUD PUBLICA	663.533.437	661.531.196	2.002.241	100%
EXCEDENTES CUENTAS MAESTRAS - R. SUBSIDIADO	4.541.692.677	2.380.263.630	2.161.429.047	52%
<b>SECTOR EDUCACIÓN</b>				
CALIDAD EDUCATIVA - MATRICULA	1.208.853.245	1.196.424.993	12.428.252	99%
<b>PROPOSITO GENERAL</b>	2.490.385.076	2.275.657.211	214.727.865	91%
<b>ALIMENTACIÓN ESCOLAR</b>	336.061.325	179.626.156	156.435.169	53%
<b>TOTAL</b>	9.240.525.760	6.693.503.186	2.547.022.574	72%

Fuente: Documentos Conpes y Presupuesto de El Retorno  
Elaboro: Equipo Auditor



Durante el 2014 se evidenció el inicio de la ejecución de los excedentes de la cuenta maestra del régimen Subsidiado en salud en un porcentaje del 52%, sin embargo, aún existen saldos significativos que deben invertirse según el Plan de Inversión aprobado para estos recursos.

#### **Hallazgo No. 14 Saldos Alimentación Escolar (A)**

La Ley 489 de 2008 indica: “...*Artículo 3º.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. Igualmente señala, “...Artículo 4º.- Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.”*

Al evaluar la ejecución de los recursos de Alimentación Escolar a 31 de diciembre de 2014, se registraron saldos sin comprometer por \$164.196.900, sin la debida justificación por parte de la Entidad.

**Tabla No. 15.**  
**Recursos SGP Alimentación Escolar**  
**Municipio de El Retorno – Guaviare**  
**31 diciembre de 2014**

PPTO DEFINITIVO ALIMENTACIÓN ESCOLAR	EJECUCIÓN	% DE EJECUCIÓN	SALDO SIN EJECUTAR	% SIN EJECUTAR
343.823.056	179.626.156	52	164.196.900	48

Fuente: Ejecución presupuestal activa a 31 de diciembre de 2014.

Elaboró: Equipo auditor CGR.

Lo anterior indica que la entidad no realizó las acciones dirigidas a cumplir con los fines del Estado, y en especial a este Programa de Alimentación dirigido a menores en edad escolar, afectándose esta población y la oportunidad de mejora en la calidad de los alimentos.

#### **10.1.5 Evaluación Mecanismos de Control Interno**

#### **Hallazgo No. 15 Archivo de Gestión. (A - OI)**

La Ley 594 de 2000 en su artículo 12 señala “...*Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos” sic.*



Igualmente en su artículo 13 cita *“...Instalaciones para los archivos. La administración pública deberá garantizar los espacios y las instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento de sus archivos. En los casos de construcción de edificios públicos, adecuación de espacios, adquisición o arriendo, deberán tenerse en cuenta las especificaciones técnicas existentes sobre áreas de archivos” sic.*

En inspección ocular en las diferentes dependencias del municipio se encontró que no cuentan con un espacio e infraestructura para su archivo de gestión, lo que genera que los expedientes se encuentren en malas condiciones con el riesgo de daño y pérdida del mismo.

Este hallazgo será trasladado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

#### **Hallazgo No. 16 Base de Datos Beneficiarios (A)**

La Ley 87 1993 menciona en su Artículo 2º.-*“...Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten.*

El municipio de El Retorno como política de transporte escolar, durante los años 2013 y 2014 ha optado por dotar de ciclas a estudiantes de la zona rural con el fin de que puedan llegar oportunamente a las diferentes sedes de las Instituciones Educativas y de igual forma dar un estímulo para evitar la deserción escolar y posible ingreso a grupos al margen de la Ley.

Sin embargo, revisado el contrato No. 169 de 2014 por \$119'548.000 para el suministro de ciclas, se observó que en sus soportes se deja la entrega a los directores de las diferentes Instituciones Educativas, pero el municipio no cuenta con una base de datos y/o listado de beneficiarios con el fin de evitar posibles repetición de ayudas a estudiantes.



## **11. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA MUNICIPIO DE CALAMAR**

### **11.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS**

La gestión misional se evaluó de acuerdo con los objetivos y metas definidos en el Plan de Desarrollo 2012-2015 del municipio de Calamar, así como los Planes Operativos de Inversiones 2014, Plan departamental de Salud.

Así mismo, se estableció el grado de cumplimiento de los objetivos misionales del Ente Territorial para el manejo de los recursos del SGP en los sectores de Salud, Educación, Alimentación Escolar y Propósito General, en términos de cantidad, calidad, oportunidad y su coherencia con los diferentes planes.

En el desarrollo de la presente auditoría la gestión y resultados obtuvieron una calificación de 73,12 puntos, ubicándose en el rango de desfavorable. Lo anterior se soportada en lo siguiente:

#### **11.1.1 Gestión**

Se evaluó la gestión con base en los procesos de contratación, presupuestal, coberturas en salud, alimentación escolar y servicios públicos.

##### **11.1.1.1 Salud Pública**

El municipio de Calamar no alcanzó coberturas útiles en vacunación (95%) durante la vigencia evaluada. De igual forma, no se discriminan valores unitarios por cada actividad a realizar del Plan de Intervenciones colectivas, que sirviera de base para el establecimiento del valor real de cada una de las acciones contratadas con la ESE Red de servicios de Salud de I Nivel.

En la evaluación de este sector se determinaron los siguientes hallazgos:

#### **Hallazgo No. 1 Gravamen a los Movimientos Financieros (A)**

El artículo 97 de la Ley 715 de 2001 establece que *"...Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras"*.

En la revisión de los movimientos financieros de los recursos para Salud Pública durante la vigencia 2014, la entidad financiera descontó \$3,8 millones por concepto de Gravamen a los Movimientos Financieros, recursos que hasta la



fecha no han sido reintegrados. Lo anterior puede generar una pérdida de recursos públicos.

## **Hallazgo No. 2 Contratación Recursos PIC (A)**

*El artículo 16 y el párrafo del artículo 17 de la Resolución 425 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, establece los componentes e intervenciones del PIC. Por otra parte, la Ley 489 de 2008 en el artículo 3 señala: Principios de la Función Administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

Igualmente el artículo 4. Sobre finalidades de la Función Administrativa, estipula: *La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

Evaluado el Plan de Desarrollo denominado “*Juntos por el Desarrollo*” que fue aprobado el 30 de mayo de 2012, e incluía aspectos a mejorar frente a los indicadores de salud pública del municipio de Calamar, con metas claras y objetivos específicos, se estableció que no fue oportuna la contratación de las actividades del Plan de Intervenciones Colectivas de 2014, pues se contrató hasta octubre y finalizó el 15 de marzo de 2015 y fue financiado con recursos del SGP 2015 se firmó hasta julio del presente año, no se garantizó la continuidad de las acciones y acumulación de actividades en unos meses del año.

Lo anterior por deficiencias en la planeación para la ejecución de los recursos lo cual afecta la oportunidad de las implementaciones de acciones de salud pública dirigidas a promover la salud y la calidad de vida, la prevención y el control de los riesgos y daños en la salud de alta externalidad para alcanzar las metas prioritarias en salud pública.

## **Hallazgo No. 3 Coordinación PIC (A)**

El artículo 10 de la Resolución 425 de 2008 señala “... *Ejecución del Plan de Salud Territorial. La ejecución tiene por objeto articular la visión, misión, objetivos, indicadores, metas, estrategias, ejes programáticos, áreas subprogramáticas con la misión y competencias de los diferentes actores del sistema de salud y de estos con las líneas de acción de los proyectos programados en cada vigencia, de manera que cada actor del sector salud y del Sistema General de Seguridad*



*Social en salud, pueda orientar e integrar sus recursos y sus procesos internos hacia el logro de las metas anuales establecidas en el Plan de Salud Territorial.*

*Este proceso tiene inicio a partir de la aprobación de los Planes Operativos Anuales. Se efectuará bajo el direccionamiento de la Dirección Territorial de Salud, en coordinación con los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en articulación con otros sectores”.*

Revisado el contrato Interadministrativo No. 01 por \$758,95 millones suscrito con la ESE Red de Servicios de Salud de I Nivel para la ejecución de los recursos del PIC, se encontró que entre las diferentes actividades se asignan recursos para la ejecución del Plan Ampliado de Inmunización con el fin de lograr coberturas útiles.

Sin embargo, no se encontró el soporte de coordinación con la Secretaría de Salud Departamental y EPSS CAPRECOM única prestadora en la actualidad en los cuatro municipios, quienes también contratan y/o ejecutan este programa para el cumplimiento de los Lineamientos del Ministerio de Salud y la Protección Social.

Lo anterior por falta de coordinación y articulación de los diferentes actores del sistema, ocasionando que la asignación de recursos no se integre hacia el logro de las metas anuales establecidas.

#### **11.1.1.2 Régimen Subsidiado**

Los recursos provenientes de los excedentes de la cuenta maestra del régimen subsidiado no se destinaron para financiar el saneamiento fiscal de las Empresas Sociales del Estado, por cuanto en reunión de coordinación entre los diferentes actores se acordó que la prioridad era la inversión en infraestructura y dotación de las IPS Públicas.

Sin embargo, la administración municipal no ha realizado las gestiones necesarias para la ejecución de los recursos provenientes de los excedentes de la cuenta maestra del régimen subsidiado, de conformidad a lo establecido en la Ley 1608 de 2013.

#### **Hallazgo No. 4 Recursos Cuenta Maestra (D -OI)**

El literal a) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, estipula que *“el presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional”.*



La Entidad Territorial no incorporó en el presupuesto de ingresos de las vigencias 2014 y 2015 los recursos de excedentes de la cuenta maestra, destinados a la inversión como lo establece el artículo 2 de la Ley 1608 de 2013. Pues la cuenta bancaria a 31 de diciembre de 2014 presenta un saldo de \$8.218,64 millones y la apropiación presupuestal para la vigencia 2014 fue de \$370,28 millones y de \$34,27 millones en 2015.

Lo anterior debido a la decisión de la Secretaría de Hacienda de no incorporar dichos recursos para no reflejar una baja ejecución presupuestal. Lo que ha generado demoras para la inversión de estos recursos en las obras priorizadas afectando la calidad de los servicios de salud de la población beneficiaria y riesgo de pérdida de dichos recursos.

La administración municipal argumenta no haber incluido y ejecutado dichos recursos por *“... no se pueden ejecutar, no por culpa nuestra, sino porque en el MINSALUD, han sido muy negligentes en adelantar el trámite de unos recursos que desde el 2013, que los incorporamos al presupuesto, como se demuestra en la certificación firmada por la Jefe de Presupuesto, y no se ejecutaron, lo que significó que no fuimos eficientes en ejecución, por esto, no se incorporan, lo cual no implica que los recursos se pierdan o se dejen de ejecutar, todo depende del MINSALUD y los recursos ya están garantizados y reservados exclusivamente para ese proyecto y no se modificará”*.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario y se comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo de su competencia.

#### 11.1.1.3 Educación

El municipio de Calamar para Calidad matrícula disponía de \$182,1 millones de los cuales \$166,7 millones, corresponden a los asignados mediante documentos Conpes y \$15,3 millones a recursos del balance. Del total de recursos disponibles se ejecutaron \$159,3 millones que representan el 88% de los mismos.

#### **Hallazgo No. 5 Aportes a la Seguridad Social (D) (OI)**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre supervisión e interventoría contractual establece *“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”*



La Ley 789 de 2002 en su artículo 50 sobre control a la evasión de los recursos parafiscales, dice que: *“La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas”*.

Por otra parte, la Ley 1150 de 2007, en su artículo 23 estipula: *DE LOS APORTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. El inciso segundo y el párrafo 1o del artículo 41 de la Ley 80 quedarán así:*

*“Artículo 41.*

*(...)*

*Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.*

*PARÁGRAFO 1o. El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal.*

*El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los aportes a que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente. En concordancia con la Circular 00001 del 6 de diciembre de 2004 expedida por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social y al Concepto 86630 del 29 de marzo de 2011 del Ministerio de la Protección Social.*

Las anteriores condiciones, no se cumplieron por cuanto en el pago final realizado con ocasión del contrato de obra No. 004 que correspondió a la ejecución de los meses de noviembre y diciembre de 2014 y únicamente adjunta pagos de seguridad social del mes de enero de 2015.

Así mismo, en el pago del contrato de obra No. 011 correspondiente al informe con corte a 31 de marzo de 2015, se adjuntan planillas de seguridad únicamente



de dos trabajadores de la obra, no incluyéndose la totalidad del personal empleado en cada uno de los frentes de obra (IE Las Damas y INACAMAHO), por otra parte, reposan en el expediente contractual las planillas por los meses de enero y febrero de 2015, en las cuales se registra como patrono una persona diferente al contratista, sin que fuera advertido por la entidad al momento del pago; también no se aporta planilla del mes de marzo a pesar de que las obras se ejecutaron hasta el 31 de dicho mes. Lo anterior debido a deficiencias en el control y seguimiento de la gestión contractual de la entidad.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario y se trasladará al Ministerio de Salud para lo de su competencia.

### **Hallazgo No. 6 Bienes Educación (B.A)**

Se define el daño patrimonial como la lesión del patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido, o deterioro de los bienes o recursos públicos, producidos por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, inequitativa e inoportuna. (Artículo 6 Ley 610 de 2000).

El artículo 15 de la Ley 715 de 2001, establece que: *Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:*

*15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.*

*15.3. Provisión de la canasta educativa.*

*15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.*

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. (Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011).

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. (Numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000, modificado por el art. 84 de la Ley 1474 de 2011, sobre causales de faltas gravísimas).

Al momento de la visita realizada el 30 de septiembre de 2015, los elementos adquiridos mediante los contratos de suministros No. 082 por \$6,00 millones,



cuyo objeto es la adquisición de elementos para el fortalecimiento del internado en la IE Las Damas, el 083 por \$6,00 millones para el suministro de elementos para el fortalecimiento de los proyectos pedagógicos transversales de la IE Carlos Mauro Hoyos y el 084 por \$14,50 millones, para la Adquisición de elementos tecnológicos para el fortalecimiento de las aulas virtuales de las Instituciones Educativas; no se encontraron en el almacén municipal ni en las IE beneficiarias.

Lo anterior debido a deficiencias en el seguimiento y control del proceso contractual, lo que ocasionaba una pérdida de recursos públicos del sector educación de \$26,50 millones.

Sin embargo, producto del seguimiento de la Contraloría General de la República el hallazgo se constituye en Beneficio de Auditoría por recuperación en cuantía de \$26,50 millones, mediante la devolución de los elementos conforme a actas de entradas a almacén e inspección física realizada el 04 de noviembre de 2015.

#### *11.1.1.4 Alimentación Escolar*

Para este programa, el Ente Territorial apropió recursos del SGP por \$56,6 millones los cuales se ejecutaron en un 100% mediante contrato de adhesión celebrado con el ICBF, para mejorar la minuta en 1.605 cupos de la modalidad desayuno y 521 de la modalidad almuerzo.

Durante la vigencia 2014, el PAE fue prestado por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF dando cobertura a todas las sedes educativas del municipio, a través del operador Corporación Promotora Social – CPS.

### **Hallazgo No. 7 Contratación Alimentación Escolar (A)**

Así mismo, el numeral 17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 Establece también que *“Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, programas de alimentación escolar, ...sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas. (...)”*

La Ley 489 de 2008 en el artículo 3 sobre Principios de la función administrativa, indica: *“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.*



Igualmente, en el artículo 4 de las Finalidades de la función administrativa Señala: *“La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.”*

Se determinó que durante la vigencia 2014 existió demora para la ejecución de los recursos para alimentación escolar, pues la suscripción del contrato de adhesión por parte del municipio de Calamar se realizó el 15 de octubre de 2014, con un aporte de \$49,52 millones. Denotándose deficiencias en la coordinación interinstitucional por parte de las entidades involucradas.

Lo anterior generó que el programa solo se pudiera financiar 21 días del calendario escolar; no obstante, a los niños se les prestó el servicio durante todo el calendario escolar por parte del operador contratado por el Ministerio de Educación Nacional.

#### *11.1.1.5 Propósito General*

En la vigencia 2014 para este componente se apropiaron \$2.382,9 millones provenientes del SGP, de los cuales se ejecutaron \$1.989,2 millones alcanzando una ejecución del 83%.

El municipio dio cumplimiento a la inversión de los recursos del Propósito General según lo establecido por la normatividad; no obstante, no se tienen cuentas bancarias independientes para cada concepto de dicho componente.

#### **Hallazgo No. 8 Manejo de Cuentas del SGP (A)**

En el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 se preceptúa que *“Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores”*.

Se determinó que la administración municipal maneja en una única cuenta bancaria los recursos de Alimentación escolar, Cultura, Deporte y Libre Inversión, lo cual no permite un mayor control sobre estos recursos. Asimismo, estos recursos son mantenidos en una cuenta corriente, perdiéndose la oportunidad de generar unos rendimientos mientras se realizan los pagos respectivos.

Lo anterior, por deficiencias en el seguimiento y control por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal, lo que genera una gestión deficiente en el manejo de dichos recursos, pues esta cuenta presentaba un saldo de \$151,3 millones a 31 de diciembre de 2014.



## **Hallazgo No. 9 Ejecución de obras (D)**

La Ley 80 en su artículo 25 numeral 12 con respecto a la planeación en materia contractual estipula: *“Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia...”*

El numeral 4 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece que *“Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato”*.

El contrato de obra No. 06 por \$83,53 millones, fue suscrito el tres (03) de septiembre de 2014, con un plazo de ejecución de tres (3) meses; sin embargo el día 02 de octubre de 2015, el equipo auditor realizó visita fiscal al sitio de ejecución de las obras, evidenciándose que éstas se encuentran inconclusas, con un porcentaje de avance del 61,63% según informe de interventoría; habiéndose ejecutado a la fecha de la visita las actividades preliminares, cimentación y se estaba ejecutando parte de la estructura en concreto.

Igualmente, el contrato de obra No. 11 de 2014, suscrito el veinte (20) de noviembre de 2014, con un plazo de ejecución de tres (3) meses, transcurridos aproximadamente once (11) meses desde el inicio de las obras, estas aún se encuentran inconclusas. Los retrasos que se presentan, evidencian un incumplimiento parcial del contrato, generado por deficiencias en la planeación y ejecución del mismo.

Los hechos anteriormente enunciados denotan deficiencias en la planeación y omisión de los principios de eficiencia, eficacia y economía en los procesos contractuales, así mismo, deficiencias en la labor de supervisión en la ejecución de las obras. Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **11.1.2 Resultados**

El municipio de Calamar presentó deficiencias en el cumplimiento de metas del PIC y en la ejecución de los recursos para los diferentes sectores auditados.

#### **11.1.2.1 Salud Pública**

En el componente de Salud Pública se evidenciaron deficiencias en la determinación del costo de las actividades del PIC e incumplimiento de las metas del mismo.



### **Hallazgo No. 10 Determinación del valor de las Actividades del PIC (A)**

El artículo 3 de la Ley 152 sobre los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación, en el Literal k define Eficiencia: *Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.*

Asimismo, el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 sobre los Estudios y documentos previos, dice: *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:*

Por otra parte, en el numeral 4. Sobre el valor estimado del contrato y la justificación del mismo, reza: *“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...”*

Lo anterior, no fue tenido en cuenta por la administración municipal, por cuanto en los estudios previos y contrato suscrito para la ejecución del PIC, no se discriminan los valores unitarios por cada actividad realizada o material entregado, de tal forma que sirva de base para asignar el valor real para cada uno de los ítems contratados. No se encontró evidencia del presupuesto oficial del contrato y de los soportes de las variables que se utilizaron para calcularlo.

De igual forma, no se exigió al contratista presentar de manera detallada los precios de cada componente y actividad, lo que no permite que se hagan evaluaciones objetivas con el fin de establecer si la propuesta es favorable para la entidad territorial, así como dificulta el seguimiento y control de las actividades realizadas.

### **Hallazgo No. 11 Metas PIC (A)**

Una de las Metas establecidas en los lineamientos para la gestión y administración del Programa Ampliado de Inmunizaciones –PAI, establecidos en diciembre de 2013 por el Ministerio de la Salud y la Protección Social para el 2014 es *“...Alcanzar el 95 % y más de cobertura en todos los biológicos que hacen parte del esquema nacional de Vacunación, en las poblaciones objeto del programa...”* sic.



No obstante lo anterior, a excepción de la vacunación para el VPH para niñas de 9 años ó más, ninguna de las aplicaciones de biológicos logró coberturas útiles (mayores ó iguales al 95%).

Lo anterior por deficiencias en la estrategia de coordinación entre las diferentes entidades responsables del programa a nivel municipal, ubicándose en riesgo a la población objeto del programa.

#### 11.1.2.2 Población Pobre No Afiliada (PPNA)

El ente territorial no es certificado en salud, por ende no maneja estos recursos.

#### 11.1.2.3 Régimen Subsidiado

No se determinaron hallazgos de resultados en este componente

#### 11.1.2.4 Calidad Educativa

### Hallazgo No.12 Construcción restaurantes escolares (A)

El Artículo 4 de la Ley 80 de 1993 estipula que, para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: ....*“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 suscrito por Colombia”.*

En visita técnica del 30 de septiembre de 2015 adelantada por el equipo auditor para la verificación del contrato de obra No. 011 de 2014 por \$472,81 millones, el cual tiene por objeto: *“Construcción de restaurantes escolares para el mejoramiento de la infraestructura educativa de las Instalaciones Educativas Las Damas y Carlos Mauro Hoyos, en el Municipio de Calamar en el Departamento del Guaviare”* y que se encuentra en ejecución, se detectó lo siguiente:

- a) En la visita realizada para la verificación de las obras en la I.E INACAMAHO se observó la presencia de filtraciones en la losa de fondo del tanque elevado, lo cual puede generar deterioro de esta, por la corrosión del acero de refuerzo principal de la losa.
- b) En la I.E INACAMAHO y Las Damas, se evidenciaron deficiencias asociadas a la construcción y diseño de los anclajes de la estructura de cubierta, ya que el



contratista de manera inadecuada fijó la estructura metálica (cercha), mediante la unión directamente al refuerzo principal de la columna, quedando el acero principal expuesto a los agentes externos y sin el debido anclaje al elemento de conexión, lo que permitió establecer que no se están empleando los procedimientos de diseño y construcción de conexiones metálicas para la estructura de cubierta de acuerdo con los requisitos establecidos en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismoresistente, que permitan garantizar una mayor durabilidad y adecuado comportamiento estructural frente a las diferentes solicitudes.

Las anteriores deficiencias constructivas denotan falencias en la labor ejercida por la interventoría de esta obra, de conformidad con lo estipulado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 la cual establece lo siguiente: *“las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor” en concordancia con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 80/93.* Esta situación impide que se cumplan los fines de la contratación estatal de manera oportuna y eficiente.

#### 11.1.2.5 Alimentación Escolar

En la Institución Educativa Carlos Mauro Hoyos del municipio de Calamar el PAE no es prestado en las instalaciones de la IE, por cuanto no se cuenta con restaurante escolar en ese sitio, no obstante el servicio es prestado en un lugar cercano a la IE dispuesto por el operador.

### Hallazgo No. 13 Servicio Restaurantes Escolares (OI)

*El servicio de alimentación escolar deberá contar en cada punto de preparación y distribución de un inventario mínimo de equipos, menaje y utensilios que asegure la calidad en los procesos de recibo, almacenamiento, preparación y distribución. (Numeral 4.8 Requerimientos técnicos de espacio y dotación para la prestación del servicio, Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar – PAE.*

Estos mismos lineamientos contemplan, lo siguiente: *Comedor: La Norma Técnica Colombiana NTC-4595 propone un espacio mínimo para preescolar de 0.80 m<sup>2</sup> y de 1.07 m<sup>2</sup> por estudiante de nivel básico por turno para la zona de comedor en los establecimientos educativos de nivel básico y medio.*

*Debe ser de fácil acceso, amplio, con colores claros y estar dotado con mesas y sillas de material fácilmente lavable, ambientado con material educativo relacionado con alimentación saludable, normas de higiene y de comportamiento. En la entrada del comedor o en un área aledaña se deberá disponer de lavamanos*



*para los beneficiarios.*

Para la prestación del servicio de alimentación escolar para los beneficiarios de la IE Carlos Mauro Hoyos, no se viene dando cumplimiento a estas disposiciones, por cuanto el servicio se viene prestando en una vivienda dispuesta por el operador en la cual las sillas y mesas son en madera, elementos que no son de fácil lavado y no garantizan condiciones de higiene; asimismo, los pisos presentan agrietamientos y no se cuenta con lavamanos para los beneficiarios.

Por otra parte, el personal que ha vinculado el operador para la preparación de los alimentos, no se encuentra afiliado a seguridad social integral y su remuneración corresponde a \$10.000 por cada día de prestación del servicio. Contrariándose las normas laborales y sobre seguridad social. Lo anterior por deficiencias en el seguimiento y supervisión del municipio al programa.

Este hallazgo será trasladado al Ministerio de Educación Nacional para lo de su competencia.

#### *11.1.2.6 Propósito General*

Con los recursos de este componente la Entidad celebró 60 contratos por \$1.424,8 millones, para los diferentes programas permitidos por la normatividad, en este componente no se establecieron hallazgos.

#### **11.1.3 Legalidad**

En cuanto al cumplimiento normativo correspondiente a Contratación pública y normas presupuestales sobre destinación de los recursos del SGP, se determinó la coherencia del Plan de Desarrollo Municipal con las políticas públicas en los temas de Salud, Educación, Alimentación Escolar y Propósito General.

Sin embargo, se detectaron los siguientes hallazgos:

#### **Hallazgo No. 14 Publicidad (D)**

*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, según el artículo 19 del Decreto 1510.*

Situación que no se observó en los siguientes procesos contractuales: Contrato No. 014, 083, 082 de 2014, no se publicó el informe de evaluación, el contrato y el acta de liquidación. De igual forma, en los procesos contractuales No. 081, 011, 004, 094 de 2014 no se publicó el contrato, las modificaciones al contrato y acta



de liquidación. Lo anterior denota deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a los procesos contractuales, incumpléndose los principios de transparencia y publicidad, afectando el control y la participación de la ciudadanía.

Hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 15 Saldos recursos del SGP (A)**

El numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley 715 de 2001 sobre las competencias de los municipios no certificados establece que: 8.1. *“Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad”*.

La administración municipal no realizó durante la vigencia los traslados a la cuenta de funcionamiento de los recursos descontados sobre los pagos por concepto de impuestos nacionales y estampillas municipales, lo que genera que en la cuenta bancaria donde se depositan los recursos del SGP Educación (CTA CTE 110-054-023XXX), existan saldos acumulados de vigencias anteriores (\$125,52 millones) por estos conceptos.

Asimismo, no se realiza la incorporación de los rendimientos financieros por \$0,54 millones. Lo anterior debido a la falta de gestión de la administración municipal, lo que afecta la oportunidad y efectividad de las acciones en los sectores beneficiarios.

#### **11.1.3.1 Educación**

En este sector se determinaron deficiencias en la planeación y supervisión de las obras, deficiencias en el seguimiento y control de los recursos

### **Hallazgo No. 16 Estudios Previos (D)**

*El literal c) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 define como parte del Principio de Transparencia que en los pliegos de condiciones “Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.”*

El numeral 1 y 4 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 establece como deberes de las entidades estatales: *“Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante” y “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.”*



En los estudios previos para los contratos No. 009, 019, 079, 084 de 2014 y del Convenio No. 009 de 2014 no se describe con claridad las características técnicas de los bienes a adquirir.

Lo anterior se genera por las deficiencias de la administración municipal en el control y seguimiento a las diferentes etapas del proceso contractual, lo que puede ocasionar pérdida de recursos públicos. Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

#### *11.1.3.2 Propósito General*

En la evaluación de la ejecución de los recursos de este sector se presentaron deficiencias en la planeación y supervisión de las obras, así como, en el control y seguimiento del proceso contractual.

#### **Hallazgo No. 17 Amparo de Estabilidad de la Obra (A)**

El numeral 5 del artículo 116 del Decreto 1510 de 2013, en cuanto a Garantía de cumplimiento establece: *Estabilidad y calidad de la obra. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro, imputable al contratista, sufrido por la obra entregada a satisfacción.* Asimismo, en su artículo 123 preceptúa sobre la suficiencia de la garantía de estabilidad y calidad de la obra: *Esta garantía debe estar vigente por un término no inferior a cinco (5) años contados a partir de la fecha en la cual la Entidad Estatal recibe a satisfacción la obra.*

Lo anterior no se le dio cumplimiento, toda vez que, en el Contrato de Obra No. 004 el amparo de calidad y estabilidad no cubre el tiempo pactado en el contrato, pues la obra fue recibida por la Entidad el 31 de enero de 2015 y la vigencia de la póliza No. 905-47-994000002797 va hasta el 03 de septiembre de 2019 según anexo 1 de la misma, no cumpliéndose con los 5 años estipulados en la norma y pactados en la cláusula séptima del contrato.

Lo que genera riesgo de pérdida de los recursos públicos, dentro del desarrollo de la auditoría, la administración municipal realizó la modificación de la póliza.

#### **Hallazgo No. 18 Planeación de Obra (F - D)**

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece que: *“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las*



*mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.*

Realizada visita técnica para la verificación del contrato de obra No. 004 de 2014 el cual tiene por objeto la adecuación de batería de baños, salón de suplementos alimenticios, lácteos y cárnicos del centro agroindustrial del municipio de Calamar, mediante inspección se constató que las obras se encuentran terminadas y fueron recibidas por la administración municipal mediante acta del cinco (05) de febrero de 2015; sin embargo, las mismas no han sido utilizadas habiendo transcurrido aproximadamente ocho (8) meses.

Las obras de adecuación y mantenimiento de las baterías sanitarias fueron construidas de manera complementaria a las instalaciones del centro agroindustrial; sin embargo, en la inspección practicada por el equipo auditor de la CGR, se estableció que las instalaciones del Centro Agroindustrial se encuentran en total abandono y con un alto nivel de deterioro, presentándose la pérdida de algunos elementos tales como carpintería metálica (ventana), equipos en mal estado y deterioro de pintura en muros exteriores e interiores. Debido a las condiciones actuales de dichas instalaciones no era necesario adelantar la contratación y ejecución de las obras de adecuación de las baterías sanitarias, por cuanto las instalaciones del centro agroindustrial no se encuentran en condiciones apropiadas para ser utilizadas y prestar el servicio para el cual fueron construidas por el deterioro que estas presentan.

Los hechos anteriormente enunciados denotan deficiencias en la planeación y omisión de los principios de eficiencia, eficacia y economía en los procesos contractuales, toda vez que la administración municipal ejecutó las obras de mantenimiento y adecuación de batería sanitarias, pese a que las edificaciones del Centro Agroindustrial no se encuentran en uso por su estado de abandono y deterioro, constituyéndose un hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente, cuantificado en la suma de \$132,26 millones, correspondientes al valor total de las obra ejecutadas.

Hallazgo fiscal por \$132.26 millones y con presunto alcance disciplinario.

#### **11.1.4 Financiera**

El comportamiento de los recursos del SGP disponibles en el municipio para el 2014 y que fueron objeto de evaluación fue el siguiente:

**Tabla No. 16.**



PRESUPUESTO DE GASTOS RECURSOS DEL SGP-2014					
Municipio de Calamar					
CONCEPTO	RECURSOS SGP 2014	RECURSOS DEL BALANCE	TOTAL	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN
<b>SECTOR SALUD</b>					
SALUD PUBLICA	758.947.792	47.950.704	806.898.496	758.947.792	94%
EXCEDENTES CUENTAS MAESTRAS	0	5.651.034.997	5.651.034.997	33.370.000	1%
<b>SECTOR EDUCACIÓN</b>					
CALIDAD EDUCATIVA - MATRICULA	166.749.708	15.310.458	182.060.166	159.302.723	88%
PROPOSITO GENERAL	2.205.244.245	177.529.358	2.382.773.603	1.989.200.960	83%
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	35.394.589	21.206.336	56.600.925	56.598.950	100%
<b>TOTAL</b>	<b>3.166.336.334</b>	<b>5.913.031.854</b>	<b>9.079.368.188</b>	<b>2.997.420.425</b>	<b>33%</b>

Fuente: Ejecuciones presupuestales vigencia 2014

Elaboró: Equipo auditor CGR.

El municipio de Calamar recibió recursos del SGP y recursos del Balance por \$9.079, 37 millones de los cuales comprometió \$2.997,42 equivalentes al 33% de estos recursos, por cuanto no se han incorporado y ejecutado los excedentes de la cuenta maestra del régimen subsidiado.

### Hallazgo No. 19 Incorporación Rendimientos Financieros (A)

En el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 se establece el principio de Anualidad: *El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10).*

Así mismo, el inciso 2 del artículo 91 de la Ley 715 estipula que *“Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad”.*

En la revisión de los recursos del SGP destinados Educación, Salud Pública y Régimen Subsidiado se determinó que generaron rendimientos financieros por \$229,93 millones, recursos que no fueron incorporados al presupuesto de la vigencia 2014 ni en el 2015.

Lo anterior por deficiencias en la gestión financiera de la entidad, lo que conllevó a que se dejara de invertir en programas de calidad educativa y salud.



### **11.1.5 Evaluación Mecanismos de Control Interno.**

#### **Hallazgo No. 20 Archivo de Gestión Documental (OI)**

La Ley 594 de 2000 en su artículo 12, reglamenta sobre Responsabilidad que: *la administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.*

La administración municipal no viene dando cumplimiento a esta disposición, toda vez que, los expedientes de los diferentes contratos evaluados no se encuentran foliados, identificados, ni organizados cronológicamente. Colocando en riesgo de pérdida de los documentos públicos, y a su vez podría entorpecer los procesos de seguimiento y control de la entidad. El hallazgo será trasladado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

#### **Hallazgo No. 21 Informes de supervisión (A)**

*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. (Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011).*

Labor que no se vio reflejada en los informes supervisión de los contratos No. 001, 004, 014, 015, 024, 033, 073 y 094 de 2014, por cuanto se limitan a transcribir el objeto del contrato sin especificar condiciones de calidad, cantidad, tiempos de entrega, características de los bienes entregados, entre otros. Lo anterior por deficiencias en los mecanismos de control para seguimiento a los diferentes informes y procesos.

#### **Hallazgo No. 22 Entradas y salidas de almacén (A)**

El literal e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 sobre los objetivos del Sistema de Control Interno, estipula: *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”.*

La administración municipal no viene dando cumplimiento a lo anterior, toda vez, que las entradas y salidas del almacén municipal que se realizaron con ocasión de los diferentes contratos celebrados (015, 020, 033, 073, 081, 082 083 y 084 de 2014, entre otros), no especifican las características técnicas, seriales, ni las marcas de los bienes que se reciben, lo que no permite establecer y ejercer un control sobre el cumplimiento de las condiciones y calidad de objeto contractual, en cuanto a que los bienes recibidos correspondan a los cuales la entidad está pagando.



## 12. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA MUNICIPIO DE MIRAFLORES

### 12.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

#### 12.1.1 Gestión

##### 12.1.1.1 Salud Pública

Para el año 2014 el Municipio de Miraflores apropió \$ 996 millones, de los cuales se ejecutaron el 95% de estos recursos con la IPS publica ESE Red de servicios de salud de I Nivel en los componentes establecidos en la Resolución 425 de 2008.

#### Hallazgo No. 1 Oportunidad Plan de Intervenciones Colectivas PIC (A)

El artículo 19 de la Resolución 425 de 2005 del Ministerio de Protección Social, establece la obligatoriedad de contratar con la Red Pública del Departamento, concepto que es igualmente compartido según la circular 01 de 2008 de la superintendencia Nacional de Salud, no encontrando razones para su demora.

La Ley 489 de 2008 indica: “...Artículo 3º.-Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Igualmente señala “...Artículo 4º.-Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política”.

Para dar cumplimiento a la normatividad, el municipio celebró el convenio No. 002/2014 del 13 de agosto de 2014, con la ESE RED DE SERVICIOS DE SALUD I NIVEL con una duración de 230 días, dándose inicio del contrato el día 17 de septiembre de 2014 por \$909.100.00, cuyo objeto era desarrollo de las acciones incluidas en el poa del plan de intervenciones colectivas 2014 del municipio de Miraflores departamento del Guaviare, una vez analizados los soportes se detectaron las siguientes observaciones:

El contrato del PIC que se realizó en el año 2013 se terminó el 23 de enero de



2014 y el del 2014 se inició el 17 de septiembre de 2014, entendiéndose que por un período de 8 meses de la vigencia 2014 no se realizaron actividades dirigidas a la prevención en salud y la calidad de vida, la prevención y el control de los riesgos y daños en la salud de alta externalidad para alcanzar las metas prioritarias en salud pública, según lo establecido en el artículo 16 y el párrafo final del artículo 17 de la Resolución 425 de 2008 del Ministerio de la Protección Social.

### **Hallazgo No. 2 Ingreso de Elementos al Almacén (A)**

El literal e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 sobre los objetivos del Sistema de Control Interno, estipula: *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”*. El numeral 8 del objeto del Convenio 002 de 2014 establece... *“Los instrumentos y materiales que vayan a ser utilizados por parte de la E.S.E red de servicios de salud de primer nivel para el desarrollo y ejecución de las actividades del PIC 2014 y los cuales requieran ser comprados, deberán ser ingresados al **ALMACEN MUNICIPAL** excepto los de consumo (alimentos y combustibles) a fin de que los mismos tenga el certificado de ingreso y salida de almacén”*.

En la revisión efectuada en el almacén municipal no se encontraron soportes que evidenciaran el cumplimiento del anterior compromiso, por falta de control en el ingreso de bienes adquiridos, generando incertidumbre en el cumplimiento del objeto contractual.

#### *12.1.1.2 Régimen subsidiado*

Durante el año 2014 en el Municipio de Miraflores funcionó como única la EPS'S CAPRECOM como administradora del Régimen Subsidiado,

Se están realizando las gestiones necesarias para la ejecución de los recursos provenientes de los excedentes de la cuenta maestra del Régimen Subsidiado según los procedimientos y regulaciones de la Ley 1608 de 2013 que corresponden a \$8.562,1 millones.

### **Hallazgo No. 3 Régimen Subsidiado (D)**

La Resolución 2414 de 2008, por la cual se modifica parcialmente la Resolución 660 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, establece en su artículo 7º Lo siguiente *“...Artículo 7º. Informes de interventoría. La entidad contratada para realizar la Interventoría del Régimen Subsidiado, deberá presentar a la entidad territorial:*



- a) *Un informe de diagnóstico, dentro de los dos (2) meses siguientes al inicio del contrato de interventoría;*
- b) *Informes bimestrales de evaluación y seguimiento;*
- c) *Un informe final, al término del contrato de interventoría.*

*Parágrafo 1°. Estos informes se deberán presentar sin perjuicio de aquellos que requieran los organismos de Vigilancia y Control y el Ministerio de la Protección Social.*

*Parágrafo 2°. En los casos en que el interventor determine que las recomendaciones presentadas en sus informes no son atendidas oportunamente por la entidad territorial o presentadas las explicaciones del caso, estas no resulten satisfactorias, deberá remitir copia de los mismos a la Dirección Territorial de Salud e informar a la Superintendencia Nacional de Salud".*

*Igualmente menciona, "...Artículo 13. Realización del concurso de méritos. Entre las entidades habilitadas para realizar la interventoría, conforme a lo establecido en el Capítulo II de la presente resolución, los municipios, distritos, Distrito Capital, Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y departamentos con corregimientos departamentales, seleccionarán y contratarán mediante concursos de méritos, la interventoría del Régimen Subsidiado.*

*Parágrafo. En el evento en que el concurso de méritos adelantado en la entidad territorial no concluya con la selección y contratación de una entidad interventora o que este no se pueda adelantar, el Ministerio de la Protección Social- Dirección General de Gestión de la Demanda en Salud o la dependencia que haga sus veces, a solicitud de la entidad territorial y previa la verificación de que se cumplieron todos los procesos establecidos en la presente resolución o de la existencia de las causas que impidieron adelantar el proceso, podrá autorizar a la entidad territorial para que, de manera excepcional, adelante la interventoría directamente, conforme a lo establecido en el Capítulo I de la presente resolución".*

Durante el año 2014, no se llevó a cabo el procedimiento para la selección de la firma interventora que implicaba la realización de un concurso de méritos, ubicándose en riesgo la adecuada prestación de servicio de salud a la población asegurada en el Régimen Subsidiado.

Para el año 2014, la interventoría fue delegada a un funcionario para que cumpliera con las funciones de auditor interno, no se encontró la autorización por parte del Ministerio de la Protección Social para la realización de la interventoría de manera Directa.



El auditor interno tiene que dar cumplimiento de la Circular No. 0006 del 13 de diciembre de 2011 la cual establece las siguientes fechas para la entrega de la información.

**Tabla No. 17.**

<b>Periodo</b>	<b>Meses que incluye</b>	<b>Plazo máximo de reporte</b>
<b>60</b>	Enero- Febrero Marzo- Abril	20 de mayo
<b>61</b>	Mayo- junio Julio- Agosto	20 de Septiembre
<b>62</b>	Septiembre- Octubre Noviembre- Diciembre	20 de enero del año siguiente

Elaboró: Equipo auditor CGR:

Si bien se contrató asesoría en salud para el seguimiento y control del aseguramiento del régimen subsidiado en salud y la verificación del acceso oportuno y de calidad al plan de beneficios del régimen subsidiado en el Municipio de Miraflores - Guaviare mediante el contrato de prestación de servicios No. 050 de 2014, éste sólo cubrió el período comprendido entre 1 de octubre de 2014 al 31 de diciembre de 2014.

Lo anterior indica que no existió adecuada planeación para la contratación de esta actividad, ubicándose en riesgo la administración de los recursos y afectándose la adecuada prestación de servicio de salud.

Lo anterior afecta la verificación de la calidad del servicio prestado por la EPS'S CAPRECOM a sus afiliados, ésta EPS'S es la única que presta el servicio en el Departamento. Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

#### **Hallazgo No. 4 Gravamen Movimientos Financieros (A)**

El artículo 97 de la Ley 715 de 2001 establece que *"...Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras"*.

En la revisión de los movimientos financieros de la cuenta SGP Régimen Subsidiado durante la vigencia 2014, la entidad financiera descontó \$5,97 millones por concepto de Gravamen a los Movimientos Financieros, recursos que hasta la fecha no han sido reintegrados, los cuales podrían generar una pérdida de los recursos públicos.



#### 12.1.1.3 *Calidad Educativa.*

Durante el año 2014 el municipio de Miraflores por el Sistema General de Participaciones para calidad educativa apropió \$178.7 millones de los cuales \$162.4 millones, fueron asignados mediante documentos Conpes y \$16.3 millones corresponden a recursos del Balance.

#### 12.1.1.4 *Alimentación Escolar.*

Durante el año 2014 el municipio de Miraflores por el Sistema General de Participaciones para alimentación apropió 39.7 millones de los cuales \$33.6 millones fueron asignados mediante documentos Conpes y \$6 millones corresponden a recursos del balance. De los recursos apropiados se ejecutaron \$24.7 millones que representan el 62% de dichos recursos.

#### 12.1.1.5 *Propósito General*

Durante la vigencia 2014, el municipio de Miraflores por el Sistema General de Participaciones en Propósito General apropió \$ 2.155.6 millones de los cuales se ejecutaron \$2.035.8 millones los cuales corresponden al 94%.

### **Hallazgo No. 5 Obras Civiles (D)**

El numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 establece ...*“Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”*

El Artículo 3° del Decreto 1510 de 2013 relacionado con Definiciones establece: *“...Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación...”*

En la revisión del contrato No. 62 de 2014, cuyo objeto es el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura del cementerio de la cabecera municipal en el Municipio de Miraflores por \$17,20 millones.

De acuerdo con las características técnicas del proyecto y las unidades establecidas para cada actividad, no se pudo realizar la confrontación de las



cantidades totales de obras ejecutadas y las contenidas en el acta de recibo final, por cuanto el municipio empleó unidades de medida que no permiten establecer y cuantificar las actividades realizadas y descritas en el contrato, como en el caso de la actividad denominada “*placa en concreto rígido*” en la entrada del cementerio en la que se estableció como unidad de medida de pago “*global*”, siendo la unidad técnica el metro cuadrado (m<sup>2</sup>) de placa en concreto rígido ó el volumen de concreto utilizado expresado en metros cúbicos (m<sup>3</sup>), que permita cuantificar las cantidades de obra reales ejecutadas en el proyecto. Igual situación se presenta en la actividad de pintada de muros en concreto y mejoramiento de la reja de entrada que limita el cementerio con la vía principal.

La anterior situación no permitió además, de la identificación con claridad, la totalidad y el alcance de las obras ejecutadas.

Revisado el contrato de mínima cuantía No. 145 de 2014 cuyo objeto es Pintura de muros interiores de la Institución Educativa María Auxiliadora en el Municipio de Miraflores Guaviare por \$14,12 millones, se observó que el contratista realizó las actividades de pintura en muros internos y externos, las demás actividades fueron constatadas de acuerdo con lo consignado en el informe presentado por el contratista en el que se aprecia la ejecución de las actividades de lavado de muros en área requerida para pintura, así como limpieza y aseo general.

Verificado el valor unitario consignado en el contrato para el ítem 1. pintura muros internos y externos vinilo a tres manos, tipo A resistente a la intemperie, se observa que el municipio excedió el valor del precio unitario establecido por la Gobernación del Guaviare para las obras localizadas en el área urbana del Municipio de Miraflores, estimando el valor por metro cuadrado en \$ 100.000.

**Tabla No. 18.**  
**Análisis de Precio Unitario establecido por el Municipio de Miraflores-Guaviare**

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT	V.UNITARIO	V.TOTAL
1	Pintura muros internos y externos vinilo a tres manos, tipo A resistente a la intemperie	M2	130	\$ 100.000	\$ 13.000.000

Elaboró: Equipo auditor CGR.

**Tabla No. 19.**  
**Base de datos de precios unitarios de la Gobernación del Guaviare**  
**Para el Municipio de Miraflores (incluido A.I.U)**

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT	V.UNITARIO	V.TOTAL
1	Pintura muros internos y externos vinilo a tres manos, tipo A resistente a la intemperie	M2	130	\$ 16.516	\$ 2.147.080

Elaboró: Equipo auditor CGR.

En la visita realizada, se pudo constatar que se ejecutaron mayores cantidades de



obras, de aproximadamente 1.000 m<sup>2</sup>, sin embargo, en las actas de recibo final y de liquidación no se deja registros de esa novedad, realizándose la liquidación según las cantidades pactadas en el contrato, lo que denota deficiencias en los estudios previos y falencias en la labor de supervisión de los objetos contractuales, lo que colocaría en riesgo los recursos públicos. Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 6 Vehículo para Atención de Desastres y Bomberos (D-IP)**

El Decreto 1510 de 2013 establece “...Análisis del sector económico y de los oferentes por parte de las Entidades Estatales.

*Artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.*

*Artículo 20. 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:*

- *La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- *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.*
- *La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
- *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.*
- *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
- *El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.*
- *Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de*



#### *Contratación.*

- *La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.*

En el contrato No. 09 de 2014, cuyo objeto es *“Compraventa de un vehículo para la atención y prevención de desastres y coadyuvar al fortalecimiento de las actividades del cuerpo de bomberos voluntarios”* por \$39,50 millones, una vez revisada la carpeta correspondiente a este contrato se evidenció que existe una cotización de Praco-Didacol del vehículo por \$23,16 millones; sin embargo, revisados los estudios previos, no se encontró soporte que justifique el valor del presupuesto estimado.

Por lo anterior se presume un presunto sobrecosto por lo que se solicitará la apertura de una Indagación Preliminar con el fin de cuantificar el valor del presunto daño. De igual manera el hallazgo tiene presunto alcance disciplinario.

#### **HALLAZGO 7. Relleno Sanitario (F - D)**

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

El artículo 3° de la Ley 80 de 1993, atinente a los fines esenciales del estado, establece: *“Los funcionarios 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 servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”*.

El artículo 86 del Decreto 1713 de 2002, contempla que: *“Se prohíbe la presencia de recicladores en el frente de trabajo de los rellenos sanitarios.”*

En el numeral 2 del artículo 17 del capítulo II (del almacenamiento y presentación) del Decreto 2981 de 2013, dispone: *“Realizar la separación de residuos en la fuente, tal como lo establezca el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del respectivo municipio o distrito para su adecuado almacenamiento y posterior presentación.”*



En el contrato de prestación de servicios No. 008 de 2014, cuyo objeto es prestar los servicios para la adecuada recolección y disposición final de los residuos sólidos en la zona urbana del Municipio de Miraflores, en donde se contrató entre otros los siguientes servicios:

- Realizar la selección, separación y recuperación de papel, cartón, plástico, vidrio, chatarra, madera y otros materiales voluminosos por un valor de \$25,80 millones
- 2 Enramadas de 20m x 10m en madera con cubierta en zinc por un valor de \$22,00 millones.
- Embalaje y almacenamiento de residuos separados por un valor de \$2,82 millones.

La entidad territorial no realizó una adecuada planeación para la contratación de la actividad de separación y recuperación de material reciclable, por cuanto en visita realizada al sitio de ejecución de las obras, se pudo establecer que las enramadas construidas no se encuentran prestando un servicio, por cuanto las actividades de selección, separación y recuperación, así como el proceso de embalaje y almacenamiento no fueron realizados debido a que el material se enterró en una celda, y por consiguiente no hay certeza sobre la ejecución de las actividades.

Es de tener en cuenta que las actividades ejecutadas no cumplieron con la finalidad propuesta en dicha contratación, como lo es la recuperación del material reciclable, toda vez que, como se informó a esta Contraloría el material se enterró en una celda, y por consiguiente no hay certeza que se hubiera realizado la actividad de embalaje. Por otro lado, se evidenció el abandono y desuso de las dos enramadas que no cumplen ningún fin.

Hallazgo con alcance fiscal por \$50,62 millones y presunta incidencia disciplinaria.

### **12.1.2 Resultados**

#### **Hallazgo No. 8 Metas del PAI (A)**

Una de las Metas establecidas en los lineamientos para la gestión y administración del Programa Ampliado de Inmunizaciones –PAI, establecidos en diciembre de 2013 por el Ministerio de la Salud y la Protección Social, para el 2014, es *“...Alcanzar el 95 % y más de cobertura en todos los biológicos que hacen parte del esquema nacional de Vacunación, en las poblaciones objeto del programa...” sic.*



No obstante lo anterior, ninguna de las aplicaciones de biológicos logró coberturas útiles (mayores o iguales al 95%). Situación que se presenta por la alta dispersión poblacional del Departamento, las dificultades de accesibilidad, la presencia de grupos armados ilegales y posibles deficiencias en la formulación de estrategias por parte del contratista ESE Red de Servicios de Salud de I Nivel y la tardía contratación del PIC. Lo anterior ubica en riesgo a la población objeto del programa y puede generar sanciones al municipio (según tabla anexa).

### 12.1.3 Legalidad

Se presentaron demoras en la publicación de la documentación contractual en el SECOP. No se tiene tablas de retención documental, al igual que no se encuentran foliados la totalidad de procesos de la muestra contractual.

#### Hallazgo No. 9. SECOP (D)

En el artículo 19 del capítulo 7 del Decreto 1510 de 2013, establece: *“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”*. Situación que no se observó en los siguientes procesos contractuales:

- En el Proceso Número INV-013-2014, la comunicación de aceptación es el día 7 de abril de 2014 y se publica el día 21 de julio de 2014.
- En el contrato MC 083 de 2014, la comunicación de aceptación es del día 25 de agosto de 2014 y se publica el día 21 de octubre de 2014.
- En el contrato número 90 de 2014, la comunicación de aceptación es del día 25 de agosto de 2014 y se publica el día 23 de octubre de 2014.
- En el contrato número MC 100 de 2014, no se publica el acta de liquidación.
- En el contrato número 001 – 2014, se suscribe el día 27 de julio de 2014 y se publica en el SECOP el día 13 de agosto de 2014 y no se publica el acta de liquidación.
- En el contrato de selección abreviada No 01 no se ha publicado en el SECOP.
- No se encuentran publicados en el SECOP los siguientes contratos:
  - Convenio 003
  - Convenio 002
  - Contrato interadministrativo 001

Lo anterior denota deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a los procesos contractuales, incumpléndose los principios de transparencia y publicidad, afectando el control y la participación de la ciudadanía. Hallazgo con posible incidencia disciplinaria.



#### 12.1.4 Financiero

El comportamiento de los recursos del SGP disponibles en el municipio para el 2014 y que fueron objeto de evaluación fue el siguiente:

**Tabla No. 20.**

PRESUPUESTOS DE GASTOS RECURSOS SGP -2014 Municipio de Miraflores					
SECTOR SALUD					
Salud Pública	627.497.506	368.594.490	996.091.996	943.699	95%
Saneamiento Ctas	0	8.562.107.774	8.562.107.774	0	0%
Regimen Subsidiado					
SECTOR EDUCACIÓN					
Calidad Educativa - Matrícula	162.404.082	16.307.540	178.711.622	164.054.835	92%
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	33.694.677	6.084.701	39.779.378	24.718.748	62%
Proposito General	2.128.497.560	27.192.843	2.155.690.403	2.035.831.538	94%
<b>Total</b>	<b>2.952.093.825</b>	<b>8.974.202.647</b>	<b>11.926.296.471,52</b>	<b>2.225.548.820,00</b>	<b>19%</b>

Fuente: Ejecución presupuestal vigencia 2014.

Elaboró: Equipo auditor CGR.

El municipio de Miraflores recibió recursos del SGP y recursos del Balance por \$11.926,29 millones de los cuales comprometió \$2.225,54 equivalentes al 19% de estos recursos.

#### 12.1.5 Evaluación Mecanismos de Control Interno

La Contraloría General de la República conceptúa que, en cuanto a los mecanismos de Control Interno, la administración municipal obtuvo una calificación consolidada de 51.85 ubicándose en el rango de desfavorable.

En la entidad no se contaba con manuales de funciones y de procesos actualizados lo que generan un riesgo para la entidad, adicionalmente no existen actividades de auditoría que se puedan evidenciar durante el año 2014.

#### Hallazgo No. 10 Actividades de Control Interno (D)

El artículo 9 del capítulo 1 de la Ley 1474 de 2011, establece: “...El jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno deberá publicar cada cuatro (4) meses en la página web de la entidad, un informe pormenorizado del estado del control interno de dicha entidad, so pena de incurrir en falta disciplinaria grave”.

Se pudo evidenciar que en la página web de la Alcaldía de Miraflores no se encuentran publicadas las actividades realizadas por la oficina de Control Interno durante el año 2014. Así mismo, no se evidenció el programa de auditoría ejecutado por la oficina de Control Interno durante la vigencia 2014.



La administración informó que no se emitió ningún programa de auditoría para el año 2014 por parte del jefe de Control Interno para las secretarías del despacho. Es de tener en cuenta que, el Jefe de la Oficina de Control Interno despacha desde una oficina que se encuentra ubicada en la Gobernación del Guaviare.

La anterior situación pone en riesgo el desarrollo de los procesos al interior de cada una de las dependencias de la administración municipal debido a la falta de implementación de los controles respectivos que permitan evidenciar las desviaciones y la implementación de los planes de mejoramiento.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

#### **Hallazgo No. 11. Contrato MECI (D)**

EL artículo 2 de la Ley 87 de 1993, establece: *“Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características”.*

La Constitución Política en el artículo 269, establece: “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y



autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.”

En enero de 2014 se firmó el contrato de prestación de servicios No.13 cuyo objeto es prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en asesoría para el fortalecimiento institucional, seguimiento, socialización y mantenimiento del sistema de control interno de gestión MECI 1000: 2005 en la administración central del municipio de Miraflores Departamento del Guaviare por \$60 millones.

En este contrato se realizaron entre otras las siguientes actividades a las cuales no se les realizó seguimiento y/o implementación para su ejecución por parte de la oficina de Control Interno.

- a. Programa de inducción y de re inducción. (no cuenta con soportes de su implementación)
- b. Programa de bienestar e incentivos para la vigencia 2014 (no cuenta con soportes de su implementación)
- c. Mecanismos de evaluación de desempeño (aunque se diseñó no se aplica ya que los funcionarios están nombrados en provisionalidad por lo que no se realiza la evaluación de desempeño).
- d. En relación al plan operativo. (no cuenta con soportes de su implementación)
- e. Matriz de cada proceso para la evaluación de los Indicadores. (no cuenta con soportes de su implementación)
- f. Fichas de indicadores donde se registra y se hace seguimiento a la gestión. (no cuenta con soportes de su implementación)
- g. Cuadros de control en donde se realiza seguimiento a los indicadores claves de los procesos. (no cuenta con soportes de su implementación)
- h. Acciones implementadas correspondientes al Mapa institucional de Riesgos. (no cuenta con soportes de su implementación).

La administración informa que no se implementaron y/o se les realizó seguimiento por parte de la Oficina de Control Interno a 9 actividades que hacen parte del contrato de mantenimiento del sistema de control interno de gestión MECI 1000: 2005.

Lo hechos anteriores ponen en riesgo el desarrollo de los procesos al interior de cada una de las dependencias de la administración municipal debido a la falta de implementación de los controles respectivos que permitan evidenciar las desviaciones y la implementación de los planes de mejoramiento.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.



**Tabla 21**  
**Anexo Salud pública**

COBERTURAS DE VACUNACIÓN CORTE 31 DE DICIEMBRE DE 2014 POR EDADES EN EL MUNICIPIO DE MIRAFLORES				
EDADES	NOMBRE VACUNA	META - POBLACIÓN	VACUNADOS	% ALCANZADO
Recién Nacido	Tuberculosis B,C,G	93	20	21,5
Recién Nacido	Hepatitis B	93	16	17,2
2 Meses	Polio (Oral – Im)	93	59	63,4
2 Meses	Pentavalente: Hepatitis B, Haemophilus Influenza Tipo B Y Difteria – Tos Ferina – Tétano (DPT)	93	59	63,4
2 Meses	Rotavirus	93	54	58,1
2 Meses	Neumococo	93	59	63,4
4 Meses	Polio (Oral – Im)	93	59	63,4
4 Meses	Pentavalente: Hepatitis B, Haemophilus Influenza Tipo B Y Difteria – Tos Ferina – Tétano (DPT)	93	59	63,4
4 Meses	Rotavirus	93	59	63,4
4 Meses	Neumococo	93	59	63,4
6 MESES	Polio (Oral – Im)	93	47	50,5
6 MESES	Pentavalente: Hepatitis B, Haemophilus Influenza Tipo B Y Difteria – Tos Ferina – Tétano (DPT)	93	47	50,5
6 MESES	Influenza	93	48	51,6
7 Meses	Influenza	93	41	44,1
12 Meses	Sarampión Rubeola Paperas (SRP) o (TV)	99	62	62,6
12 Meses	Fiebre Amarilla	99	62	62,6
12 Meses	Neumococo	99	64	64,6
12 Meses	Influenza	99	46	46,5
12 Meses	Hepatitis A	99	59	59,6
18 Meses	Difteria – Tos Ferina – Tétano (DPT)	99	68	68,7
18 Meses	Polio (Oral – Im)	99	68	68,7
5 Años	Polio (Oral – Im)	269	89	33,1
5 Años	Difteria – Tos Ferina – Tétano (DPT)	269	89	33,1
5 Años	Sarampión Rubeola Paperas (SRP) o (TV)	269	89	33,1
Niñas 9 Años o Mas	VPH (Virus Papiloma Humano)	28	16	57,1

FUENTES DE INFORMACIÓN: CONSOLIDADOS DE VACUNACIÓN 2014

Elaboró: Equipo auditor CGR.