

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Municipio de Popayán - Cauca Vigencia 2016

**CGR-CDSS No. 113**  
**Noviembre de 2017**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES  
Municipio de Popayán - Cauca  
Vigencia 2016**

Contralor General de la República	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisor Nivel Central	Carlos Antonio Trigos Vega
Gerente Departamental	Herney Leonardo Lucena Valverde
Contralor Provincial	Javier Torres Luna
Supervisor Encargado	Gerardo Díaz Martínez
Líder de auditoría	José Ariel Rodallega Rodallega
Audidores	Edgar Arboleda Suárez Liliana Ramírez Orejuela Luz Amparo Terán Domínguez Juan Diego Marulanda Cerón Juan Hugo Torres Dorado Sigifredo Velasco Dizú Wilberth Jair Porras Muñoz

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>5</b>
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA .....	7
1.1.1. <b>Objetivo General</b> .....	7
1.1.2. <b>Objetivos Específicos</b> .....	7
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS .....	8
1.2.1. <b>Criterios generales que aplican para todos los componentes del SGP</b> ..8	
1.2.2. <b>Presupuestal, financiero y contractual</b> .....	10
1.2.3. <b>Educación</b> .....	11
1.2.4. <b>Salud</b> .....	13
1.2.5. <b>Agua Potable</b> .....	15
1.2.6. <b>FONPET</b> .....	15
1.2.7. <b>Alimentación Escolar</b> .....	15
1.2.8. <b>Propósito General</b> .....	15
1.2.9. <b>Primera Infancia</b> .....	16
1.2.10. <b>Resguardos Indígenas</b> .....	17
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	17
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	24
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	24
1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS .....	27
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	27
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>29</b>
2.1. OBJETIVO 1: PRESUPUESTO Y FINANCIERA.....	29
2.2. OBJETIVO 2: COMPONENTE EDUCACIÓN .....	34
2.2.1. <b>Prestación del Servicio</b> .....	34
2.2.2. <b>Calidad Matrícula</b> .....	64
2.2.3. <b>Calidad Gratuidad</b> .....	74

2.3.	OBJETIVO 3: SALUD.....	78
2.3.1.	<b>Régimen Subsidiado</b> .....	78
2.3.2.	<b>Salud Pública</b> .....	79
2.3.3.	<b>Población Pobre no Asegurada</b> .....	81
2.4.	OBJETIVO 4. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.....	82
2.5.	OBJETIVO 5: FONPET.....	83
2.6.	OBJETIVO 6: ALIMENTACIÓN ESCOLAR.....	85
2.7.	OBJETIVO 7 PROPÓSITO GENERAL.....	85
2.7.1.	<b>Deporte</b> .....	86
2.7.2.	<b>Cultura</b> .....	86
2.7.3.	<b>Libre inversión</b> .....	90
2.8.	OBJETIVO 8: PRIMERA INFANCIA.....	104
2.9.	OBJETIVO 10 RESGUARDOS INDÍGENAS.....	105
2.10.	DENUNCIAS Y OTROS.....	107
2.11.	EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO.....	117
3.	<b>ANEXOS</b> .....	121

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor  
CESAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO  
Alcalde Municipal  
Municipio de Popayán  
Ciudad

Respetado Alcalde:

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

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el manejo de los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de auditoría establecidos en la Resolución Orgánica 12 del 24 de marzo de 2017 y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

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

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

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

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

La auditoría se adelantó en la Gerencia Departamental Colegiada Cauca, Municipio de Popayán. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2016 y abarcó el período comprendido entre 01 de enero al 31 de diciembre de 2016.

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

## 1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

### 1.1.1. Objetivo General

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

### 1.1.2. Objetivos Específicos

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

conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.

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

## 1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

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

### 1.2.1. Criterios generales que aplican para todos los componentes del SGP

Constitución Política, Artículo 2. *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios,*



*derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.*

*Constitución Política, Artículo 267. “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley. Esta podrá; sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la Ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial”.*

*Artículo 6. Ley 610 de 2000. “Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta Ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado; producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007*

*Ley 80 de 1993, Artículo 3. “De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.*

*Decreto 1510 de 2013, 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: Numeral 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo”.*

*Artículo 83, Ley 1474 de 2011. “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de*

*tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”.*

La Administración debe garantizar la cabal ejecución de los contratos, con el ejercicio de una efectiva supervisión y control y garantizar que se esté dando cumplimiento a las funciones misionales establecidas en las normas vigentes.

Los bienes o servicios adquiridos deben satisfacer las necesidades de la Corporación, de tal manera que le permitan cumplir con los planes, programas y políticas de ésta.

Artículo 34 numerales 1 y 3. Ley 734 de 2002. *“Es deber de todo servidor público cumplir y hacer que se cumplan las obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano, especialmente aquellas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos o afectos al servicio público”.*

Artículo 83 de la Ley 1474. *“SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

Artículo 84 de la Ley 1474. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”.*

### **1.2.2. Presupuestal, financiero y contractual**

El Ente Territorial, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, debe programar y ejecutar los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 89 y 91 la Ley 715 de 001 y los artículos 6° y 12 del Decreto 111 de 1996 y demás normas concordantes.

Los recursos del Sistema General de Participaciones deben ser administrados en cuentas separadas y por sectores, de manera independiente a los recursos de la

Entidad; los rendimientos financieros que se generen deben ser invertidos en el sector; así mismo, los recursos no pueden ser objeto de embargos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

### **1.2.3. Educación**

Los recursos para Calidad Matrícula oficial que reciben los distritos, municipios certificados y no certificados, deben destinarse a financiar los conceptos de gasto establecidos en la Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo del Ministerio de Educación Nacional de conformidad con los artículos 15 y 17 de la Ley 715 de 2001.

Los recursos que reciben los establecimientos educativos estatales del SGP por concepto de Gratuidad, solo pueden utilizarse en los conceptos de gastos indicados en los artículos 11 del Decreto 4791 de 2008 y 9 del Decreto 4807 de 2011, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional y con sujeción al programa general de compras aprobado por el consejo directivo para los elementos que lo requieran de conformidad con las normas vigentes.

Decreto 4791 de 2008. Artículo 18. *“Control, asesoría y apoyo. Respecto del Fondo de Servicios Educativos, corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación ejercer el control interno, brindar asesoría y apoyo administrativo, contractual, financiero, presupuestal y contable de acuerdo con las normas vigentes.*

*La entidad territorial certificada debe ejercer seguimiento en la administración y ejecución de los recursos de los fondos de servicios educativos, para lo cual el establecimiento educativo debe suministrar toda la información que le sea solicitada”.*

Decreto 4791 de 2008. Artículo 17 *“Régimen de Contratación. La celebración de contratos a que haya lugar con recursos del Fondo de Servicios Educativos, debe realizarse con estricta sujeción a lo dispuesto en el estatuto contractual de la administración pública, cuando supere la cuantía de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

De acuerdo con el Art. 15 de la Ley 715 de 2001, los recursos del SGP - Sector Educación deben destinarse a la prestación del servicio educativo, mediante la financiación del pago del personal docente y administrativo, las contribuciones inherentes a la nómina y las prestaciones sociales, entre otros. El pago debe realizarse atendiendo lo estipulado en la Ley 70 de 1988, 21 de 1982, 91 de 1989, 100 de 1993, 776 de 2002, Decreto 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1042 y 1045 de 1978, 2277 de 1979, 451 de 1984, 1295 de 1994, 1381 de 1997, 1278 de 2002, 120, 121, 122, 123 de 2016.

Ley 715 de 2001, Artículo 18, Parágrafo 1º. *“Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones.”*

De acuerdo con el Art. 11 del Decreto 3752 de 2013 y la Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educación de Junio de 2016, el Ente Territorial es responsable de la incorporación y registro de la ejecución presupuestal de los recursos sin situación de fondos girados al FOMAG, la verificación de los pagos de aportes, así mismo, de la conciliación periódica de la información con la fiduciaria administradora de los recursos del FOMAG para garantizar que los descuentos y giros realizados correspondan con los aportes causados.

De acuerdo con el Art. 2.4.4.2.3.4.1 del Decreto 1075 de 2015, el Ente Territorial debe adelantar las gestiones necesarias para el recobro de los recursos pagados por nómina del personal directivo, docente y administrativo por incapacidades ante la FIDUPREVISORA, recursos que están a cargo de la entidad prestadora del servicio de salud.

De acuerdo con el Art. 30 de la Ley 1173 de 2007, que modificó el Art 27 de la Ley 715 de 2001, es competencia del Municipio prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. La prestación del servicio educativo debe realizarse de acuerdo con lo estipulado en el literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 2355 de 2009.

Art. 15 de la Ley 715 de 2001, los recursos de SGP - Educación se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo ateniendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades: 15.2 Construcción de Infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las IE, 15.3 Provisión de la canasta educativa y 15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa. Art. 31 de la Ley 1176 de 2007, el Gobierno Nacional determinará el porcentaje de las transferencias para prestación del servicio que se podrá destinar a financiar el personal administrativo de la educación.

El Decreto 1851 de 2015. Estudio de insuficiencia y limitaciones. Plan anual de contratación del servicio educativo. Listado de estudiantes a atender. Canasta educativa. Banco de oferentes. Ley 715 de 2001, artículos 89 y 91. Decreto 111 de

1996. Unidad de caja. Decreto 1150 de 2007 Num.1. Decreto 3011 de 1197, Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.1.2.1.1, Decreto 1510 de 2013, art. 20.

#### **1.2.4. Salud**

Art. 44 de la Ley 715 de 2001. Competencias de los municipios No.3. Salud Pública. Resolución 0425 de 2008 arts. 5, 16, 17, 18. Resolución 518 de 2015 art.19. Resolución 1841 de 2013 Plan Decenal de Salud Pública. Ley 80 y Decretos Reglamentarios, Resolución 518 de febrero 24 de 2015 art. 16. Por la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Intervenciones Colectivas - PIC. art.16. Oportunidad en la contratación. En el marco del Plan Financiero Territorial de Salud, las entidades territoriales deberán garantizar la continuidad de las intervenciones, procedimientos, actividades e insumos del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas mediante la contratación oportuna del mismo.

Plan decenal de Salud Pública 2012 a 2021. Ley 1438 de 2011 "...objeto el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad social en Salud", Ley 1751 de 2015 "Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" artículos.1, 2 y 5.

Art. 44 de la Ley 715 de 2001. Competencias de los municipios: "*Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las funciones asignadas en esta Ley, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones*".

De conformidad con el Artículo 46 de la Ley 715 de 2001: "*Competencias en Salud Pública. La gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente Ley. Las entidades territoriales tendrán a su cargo la ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción*".

Art. 11 de la Ley 1438 de 2011: "*Contratación de las acciones de salud pública y promoción y prevención*", "*Los gobernadores y alcaldes contratarán las acciones colectivas de salud pública de su competencia con las redes conformadas en el espacio poblacional determinado por el municipio con base en la reglamentación establecida por el Ministerio de la Protección Social, para la prestación de servicios de salud, conforme a la estrategia de Atención Primaria en Salud*".

La Resolución 0425 de 2008, establece en el Artículo 5°. Prioridades y metas nacionales de salud. El Plan de Salud Territorial, deberá adaptar las prioridades y metas en salud establecidas en el Plan Nacional de Salud Pública.

El Artículo 16 de dicha Resolución, el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas debe incluir 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. Conforme con la Resolución 1841 del 28 de mayo de 2013 por la cual se adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.

En el artículo 17 se señalan los Componentes que debe incluir el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas.

En el artículo 18 de la citada Resolución se establece la financiación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, el cual dice que se debe financiar con los recursos que integran la subcuenta de salud pública del fondo de salud de la respectiva entidad territorial y en su ejecución, respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a la financiación de las acciones de salud pública a cargo de la entidad territorial, y se debe atender las siguientes reglas:

*En los distritos y municipios de categorías especial, 1, 2 y 3 deberán destinar, como mínimo, el sesenta por ciento (60%) a la financiación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas. El porcentaje restante se destinará al cumplimiento de las competencias asignadas en salud pública, tales como la vigilancia en salud pública de riesgos y daños biológicos, y del comportamiento; la vigilancia sanitaria, la inspección y vigilancia y control del ambiente; el seguimiento, evaluación y control a la gestión integral de las acciones de promoción y prevención, incluidas en el Plan de Salud de Intervenciones Colectivas y en el Plan Obligatorio de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, y las dirigidas a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.*

Artículo 19, Resolución 518 de 2015. Ministerio de Salud y Protección Social. *"Seguimiento y Evaluación del PIC. El monitoreo y la evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC) deberá desarrollarse en el marco del proceso de evaluación del Plan Territorial de Salud, para lo cual se deberá tener en cuenta las directrices que para el efecto expida este Ministerio, lo definido en el Anexo Técnico de la Resolución número 1841 de 2013, las competencias previstas en la Ley 715 de 2001, y las demás normas que las modifiquen o sustituyan".*

Resolución 3042 de 2007. La cual establece que toda Dirección Territorial de Salud debe contar con un Fondo de Salud, que incluye la Subcuenta de Salud Pública Colectiva, que se manejará a través de una cuenta maestra, la cual debe

reflejar todos los recursos destinados para gestionar acciones en salud pública colectiva, incluidos aquellos que se deban ejecutar sin situación de fondos, sin excepción alguna (salvo las que específicamente disponga el Ministerio de Salud y Protección Social).

### **1.2.5. Agua Potable**

Artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, que indica *“Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico....”*

### **1.2.6. FONPET**

Resolución 354 de 2007 Art 5; el Régimen de Contabilidad Pública debe ser aplicado por los organismos y entidades que integran las ramas del poder público. Incluye el Manual de Procedimientos, el cual, en los capítulos XXVI y XXVII, establece los procedimientos contables para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional y de los recursos que los financian, y de los hechos relacionados con los fondos de reservas pensionales.

### **1.2.7. Alimentación Escolar**

Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar serán destinados a financiar las actividades relacionadas en el artículo 18 de la Ley 1176 de 2007, de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos, los estándares y condiciones mínimas del programa PAE establecidos en la Resolución 16432 de 2015 y la Circular 47 de 2015, lineamientos para la ejecución del programa en la vigencia 2016.

### **1.2.8. Propósito General**

Artículo 21, Ley 1176 de 2007. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001 quedará así: *“Artículo 78. Destino de los recursos de la Participación de Propósito General. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.*

*Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida*

*en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el cuatro por ciento (4%) para deporte y recreación, el tres por ciento (3%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet”.*

*Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la Ley”.*

Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14, referentes al principio de planeación en la contratación estatal.

Artículo 3 del Decreto 2474 de 2008: *“Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como el de la distribución de riesgos que la entidad propone”.*

Decreto 111 de 1996, artículo 112: *“Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: literal a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas...”*

Constitución Política artículo 355, Decreto 777 de 1992 artículo 6° y 11, Ley 610 de 2000, artículo 3°, Ley 734, numeral 34, artículo 48. Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015.

### **1.2.9. Primera Infancia**

Artículo 14 de la Ley 1176 de 2007: *“Destinación y distribución. Los recursos de que trata el párrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 se destinarán a la financiación de las acciones en primera infancia, definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social, en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 siempre que dichas acciones no generen gastos recurrentes. Lo anterior, teniendo en cuenta las prioridades que cada entidad territorial determine en sus planes de desarrollo.*

*De acuerdo con los recursos certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para atención integral a la primera infancia, el Conpes Social realizará, con base en la población de 0 a 6 años ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, la distribución de los recursos entre municipios, distritos y áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés y definirá las actividades financiables con ellos, atendiendo la priorización definida por el Consejo Nacional de Política Social”.*



### 1.2.10. Resguardos Indígenas

Artículo 34 del Decreto 1953 de 2014: *"Ejecución de recursos de asignación especial no administrados por Resguardos Indígenas. En caso que un resguardo indígena no administre la asignación especial del Sistema General de Participaciones, o no se haya asociado con otros para administrarlos, su ejecución se realizará mediante la celebración de un contrato de administración suscrito entre la entidad territorial respectiva y el representante legal del resguardo designado por las autoridades propias.*

*En este evento, dichos recursos serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión, los cuales deberán estar formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con la Ley de origen, derecho propio o derecho mayor de los pueblos indígenas.*

*Así mismo, estos proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Estatuto Orgánico del Presupuesto".*

Ley 1450 de 2011, artículo 13 (inversión de recursos asignación especial R.I. plan de vida o usos y costumbres), artículo 356 de la Constitución política, Ley 715 artículos 82 y s.s., artículo 15 Decreto 1953 de 2014. Ley 1551 de 2012, artículo 6o parágrafos 3o y 4o.

### 1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

A continuación se detallan los recursos de SGP por cada Componente y Subcomponente, transferidos por la Nación al municipio de Popayán en la vigencia 2016, los cuales se asignaron vía Documentos de Distribución del Departamento Nacional de Planeación – DNP, relativos a las 11 doceavas de la vigencia 2016 y la última doceava del 2015, más los recursos de los Rendimientos Financieros y Recursos del Balance incluidos en el presupuesto de la vigencia 2016 por la Administración Municipal; los cuales, en su totalidad, fueron objeto de evaluación en la presente auditoría.

**Cuadro N° 01**  
**Alcance de la auditoría**

Cifras en pesos

Concepto	Doce Doceavas SGP - DNP SICODIS	Recursos del Balance Presupuesto	Rendimientos Financieros Presupuesto	Total
Educación	109.926.514.278	2.825.290.912	33.332.264	112.785.137.454
Salud	37.071.677.808	74.956.105	0	37.146.633.913
Agua Potable	6.999.493.530	314.645.023	0	7.314.138.553
Propósito General	7.585.043.547	3.170.377.585	0	10.755.421.132

Concepto	Doce Doceavas SGP - DNP SICODIS	Recursos del Balance Presupuesto	Rendimientos Financieros Presupuesto	Total
Alimentación Escolar	668.389.813	97.404.824	2.006.998	767.801.635
Resguardos Indígenas	393.428.881	399.896.963	0	793.325.844
FONPET – Asignaciones Especiales	2.417.360.494	0	0	2.417.360.494
Primera Infancia	389.175.142	629.571.734	2.991.740	1.021.738.616
<b>Total SGP</b>	<b>165.451.083.493</b>	<b>7.512.143.146</b>	<b>38.331.002</b>	<b>173.001.557.641</b>

Fuente: SICODIS y Presupuesto de Ingresos Municipio de Popayán.

De acuerdo con los objetivos específicos, corresponde en esta auditoría evaluar el manejo de los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones al Municipio de Popayán - Cauca, durante la vigencia 2016, incluidos los recursos del balance y los generados por rendimientos financieros.

### Presupuesto

Se evaluó el cumplimiento de la normatividad presupuestal y financiera aplicable a los recursos del Sistema General de Participaciones y el cumplimiento en la ejecución de los recursos por sectores.

El DNP reportó recursos SGP asignados al Municipio de Popayán de la vigencia 2016 por \$165.451.083.493 (Última doceava del 2015 y once doceavas del 2016); el Ente Territorial, por su parte, apropió recursos en el presupuesto de ingresos y gastos por \$172.359.889.253, de los cuales \$164.809.415.105 correspondieron a recursos del SGP asignados para la vigencia, \$7.512.143.146 a recursos del balance y \$38.331.002 a rendimientos financieros.

Se verificó la programación de los recursos en el presupuesto de ingresos y su ejecución en el presupuesto de gastos. La evaluación de la normatividad aplicable al presupuesto de gastos se realizó a través de la evaluación contractual. Así mismo, se evaluó la administración financiera de los recursos del SGP en cincuenta y siete (57) cuentas bancarias.

### Educación

Se evaluó el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados durante la vigencia para el componente Educación, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables para los siguientes componentes:

*Prestación del Servicio:*

El Ente Territorial reportó en el presupuesto de gastos una apropiación definitiva de \$11.319.655.462 y RDP por \$11.086.505.864, equivalente al 97,9% del presupuesto programado.

**Cuadro No. 2**  
**Universo y Muestra Prestación del Servicio**

	<b>Universo</b>		<b>Muestra</b>	<b>%</b>
20	\$9.319.082.665	14	\$7.662.238.750	82.2%

Elaboró: Equipo Auditor

Se suscribieron veinte (20) contratos y convenios por \$9.319.082.665, de los cuales se examinó la ejecución de catorce (14), por cuantía de \$7.662.238.750.

*Nómina Personal Directivo Docente, Docente y Administrativos:*

El Ente Territorial reportó en el presupuesto de gastos una apropiación definitiva de nómina del sector educativo por \$93.055.782.706; incluye gastos del personal docente, directivo docente y administrativo, y las contribuciones inherentes a nómina y prestaciones sociales, por \$92.466.716.841.

La planta de personal la conforman 1.626 docentes, incluidos los directivos docentes y 436 administrativos, incluida la planta de personal adscrita a la Secretaría de Educación del Municipio. Entre las novedades de nómina, el Ente Territorial reportó 200 novedades de retiros, reconocimiento de horas extras a 347 docentes y administrativos, e incapacidades a 194 funcionarios.

Se evaluó el reconocimiento de los derechos laborales del personal docente, directivo docente y administrativo a través de una selección aleatoria de liquidaciones de nómina, lo cual incluyó las novedades por retiros, solicitud de reembolso de incapacidades ante la FIDUPREVISORA, el reemplazo del personal docente en situación licencia de incapacidad por enfermedad y/o maternidad, reconocimiento de la bonificación por zona de difícil acceso, dotación al personal docente y/o administrativo y las conciliaciones por el giro de los recursos sin situación de fondos realizados al FOMAG.

*Calidad Educativa:*

La Entidad reportó gastos por \$5.358.837.949 para Calidad Educativa - Gratuidad Sin situación de Fondos - SSF y Calidad Educativa Matrícula.

Calidad Educativa Gratuidad:

Según Resoluciones 01994, 02521 y 09282 de 2016 del MEN, se transfirieron \$2.756.768.544 a 30 Instituciones Educativas, de las cuales, se tomó una muestra de 10 para realizar la evaluación.

**Cuadro No. 3**  
**Universo y Muestra Calidad Educativa Gratuidad**

Universo		Muestra		%
30	\$2.756.768.544	10	\$1.484.332.551	54%

Elaboró: Equipo Auditor

Calidad Educativa – Matrícula:

Para la evaluación de los recursos de Calidad – Matrícula que el Municipio transfirió a las Instituciones Educativas - IE para infraestructura, transporte escolar y otros proyectos, se tomó una muestra de 10 IE así:

**Cuadro No. 4**  
**Universo y Muestra Calidad Educativa- Matrícula**

Universo		Muestra		%
29	\$1.067.163.643	10	\$648.532.305	61%

Elaboró: Equipo Auditor

Referente a los recursos contratados por el Municipio con cargo a Calidad – Matrícula se tomó la siguiente muestra:

**Cuadro No. 5**  
**Recursos contratados con cargo a Calidad- Matrícula**

Tipo de contrato o convenio	Universo		Muestra		%
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	
Convenio de asociación	11	\$ 584.775.000	11	\$ 584.775.000	100
Contrato de compraventa	3	\$ 216.004.786	3	\$ 216.004.786	100
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>\$ 800.779.786</b>	<b>14</b>	<b>\$ 800.779.786</b>	<b>100</b>

Elaboró: Equipo Auditor

**Alimentación Escolar**

Al municipio de Popayán en la vigencia de 2016, el DNP le asignó recursos por \$668.389.813 del Componente de Alimentación Escolar – Asignaciones Especiales, los cuales ejecutó en el Programa de Alimentación Escolar junto con los recursos asignados por el Ministerio de Educación Nacional – MEN, a través de dos contratos para atender una población total de 26.645 estudiantes durante 102 días, así:

- Contrato de Urgencia Manifiesta No. 20161800003427, suscrito el 23 de febrero de 2016 por \$1.211.625.360, de los cuales, \$668.389.813 fueron con recursos SGP – Alimentación Escolar Asignaciones Especiales, con el que se atendieron 23.485 estudiantes durante 4 días de febrero y los meses de marzo, abril y mayo de 2016; la ejecución fue del 80%.
- Contrato de Prestación de Servicios de Alimentación Escolar No. 2016180000638-7 del 10 de mayo de 2016 por \$3.436.043.400, con el que se atendieron 26.645 durante los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2016. La ejecución fue del 86%.

Según Registro de Disponibilidad Presupuestal No. 20160491 del 24/02/2016, la totalidad de los recursos de SGP - Alimentación Escolar SGP vigencia 2016 (\$688.389.813) fueron comprometidos en el Contrato de Urgencia Manifiesta No. 20161800003427, suscrito el 23 de febrero de 2016 por \$1.211.625.360, dicho contrato fue revisado dentro de la Auditoría adelantada por la CGR al programa PAE Departamento del Cauca y Municipio de Popayán vigencias 2015 y primer semestre de 2016; por lo anterior, en el presente proceso auditor, no se revisaron estos recursos.

### Salud – Salud Pública

En la ejecución presupuestal de gastos se registró una apropiación definitiva por \$37.146.634.013, de los cuales \$35.204.675.684 correspondieron a la financiación del régimen subsidiado en salud y \$1.941.958.329 a salud pública.

La Secretaría de Salud del Municipio de Popayán, reportó para la vigencia 2016 un total de 96 contratos por \$1.571.271.703, cuya fuente de recursos del SGP - Salud Pública; de acuerdo con el cálculo del muestreo (Aleatorio simple), éste arroja una muestra de 30 contratos, los cuales corresponden a los más representativos en cuanto al mayor valor, es decir, que se definió, al menos, seleccionar un contrato por cada proyecto (dimensión), los cuales ascienden a \$1.118.780.000, así:

**Cuadro No. 6**  
**Universo y Muestra Salud Pública**

Universo		Muestra		%
96	\$1.571.271.703	30	\$1.118.780.000	71%

Elaboró: Equipo Auditor

## Agua Potable y Saneamiento Básico

La labor de auditoría estará determinada en la administración de los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico, ejercida por la Administración en el período 2016, en donde se auditó la distribución de recursos en lo correspondiente a subsidios y el manejo de los recursos de inversión mediante el operador EMCASERVICIOS S.A ESP.

El Municipio de Popayán, reportó para la vigencia 2016 un total de 5 convenios por \$387.132.068,00, cuya fuente de recursos del SGP – Agua Potable y Saneamiento Básico, teniendo en cuenta el universo de la contratación, se verificó el 100% de los contratos.

**Tabla No. 7**  
**Universo y Muestra APSB**

Universo		Muestra		%
5	\$387.132.068,00	5	\$387.132.068,00	100%

Elaboró: Equipo Auditor

Se revisó el convenio celebrado entre el Municipio y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A ESP para la administración de los subsidios, por \$1.633.000.000.

## Propósito General

Respecto a la Administración de los recursos correspondientes al 8% Deporte y Recreación y el 6% de Cultura, según la norma vigente, además de los recursos de Libre Inversión que para la vigencia 2016, el municipio de Popayán distribuyó en los siguientes subsectores: transporte, medio ambiente, agropecuario, fortalecimiento institucional, entre otros.

La Administración Municipal, reportó para la vigencia 2016 un total de 312 Contratos por \$6.514.525.978, cuya fuente de recursos del SGP – Propósito General, de acuerdo con el cálculo del muestreo (Aleatorio simple) arrojó una muestra de 49 contratos, que corresponden a los más representativos, teniendo en cuenta los de mayor valor, que ascienden a \$4.197.976.037.

**Cuadro No. 8**  
**Universo y Muestra Propósito General**

Universo		Muestra		%
312	\$ 6.514.525.978	48	\$3.715.988.178	57%

Elaboró: Equipo Auditor

### Primera Infancia

El trabajo de auditoría estuvo delineado o centrado, en la verificación de la ejecución de recursos efectuados por la Administración Municipal en la vigencia 2016, en lo concerniente a la infraestructura de primera infancia y en los entornos de la educación inicial, como lo establece la distribución de los CONPES.

El Municipio de Popayán, reportó para la vigencia 2016 un total de 4 Convenios por \$536.355.360, cuya fuente de recursos es el SGP – Primera Infancia; así las cosas, teniendo en cuenta el universo de la contratación, se decide revisar el 100% de los contratos.

**Cuadro No. 9**  
**Universo y Muestra Primera Infancia**

Universo		Muestra		%
4	\$ 536.355.360,00	4	\$ 536.355.360,00	100%

Elaboró: Equipo Auditor

### Resguardos Indígenas

El alcance de esta auditoría en la administración de los recursos de Resguardos Indígenas en la vigencia 2016, estuvo determinado por la verificación del cumplimiento de los Convenios Administrativos y la ejecución de los Proyectos definidos para cada uno de los Resguardos del municipio Quintana, Poblazón y Pueblo Kokonuco.

El Municipio de Popayán, reportó para la vigencia 2016 un total de 3 Convenios por \$186.328.807, cuya fuente de recursos fue el SGP – Resguardos Indígenas - Asignaciones Especiales; por lo tanto, teniendo en cuenta el universo de la contratación, se decide revisar el 100% de los contratos.

**Cuadro No. 10**  
**Universo y Muestra Resguardos Indígenas**

Universo		Muestra		%
3	\$186.328.807	3	\$186.328.807	100%

Elaboró: Equipo Auditor

### FONPET

En cumplimiento de lo estipulado en la Resolución 354 de 2007, por la cual se establece el Régimen de Contabilidad Pública aplicable por las entidades pertenecientes a las ramas del poder público, se evaluó el reconocimiento

contable de los recursos del SGP asignados al FONPET en la reserva financiera pensional a cargo del Ente Territorial.

#### 1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el proceso auditor, no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

#### 1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

##### 1.5.1. Conclusión (Concepto) Adverso por Incumplimiento Material

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado al manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, transferidos al Municipio de Popayán durante la vigencia 2016, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

Los incumplimientos que soportan el anterior concepto, se presentan por cada uno de los subcomponentes y componentes, a saber:

##### a) *Presupuesto*

Según libros contables, los recursos del SGP generaron rendimientos financieros por \$350.669.468, de los cuales se programaron y ejecutaron \$38.331.002 en el Sector Educación – Calidad Educativa, afectando la inversión social de los otros sectores.

El Ente Territorial incumple con la obligación de incorporar y ejecutar en el presupuesto de gastos los rendimientos financieros generados con los recursos del SGP, por sectores.

##### b) *Educación*

##### Prestación del Servicio:

En la suscripción de contratos para la prestación del servicio educativo se presentaron incumplimientos en el procedimiento para la elaboración del plan de contratación, en la implementación del banco de oferentes, en el diseño de la canasta educativa y en la contratación del servicio de educación por ciclos.



En la ejecución del gasto por pago de nómina y contribución inherente del personal docente, directivo y administrativo, se evidenció incumplimiento en la conciliación de los recursos sin situación de fondos girados al FOMAG, trámite de reembolsos de incapacidades ante FIDUPREVISORA, pago indebido a docentes en situación de novedad por retiro, inoportuno reemplazo de personal docente en situación de licencia por incapacidad y entrega inoportuna de la dotación al personal docente y administrativo.

Calidad /Matrícula Oficial:

Se detectaron hallazgos fiscales por \$93.452.520 por fallas en la supervisión al aceptar gastos sin soportes y al no ajustar el presupuesto por disminución del plazo del convenio No. 2016180001045; recursos que pudieron invertirse en mejoramiento de la calidad educativa.

Calidad/ Gratuidad:

En los proyectos de infraestructura relacionados más adelante, la cuantía supera los 20 smmv, pese a ello, no se aplicaron los procedimientos del estatuto contractual de la administración pública, si no que por el contrario, la ejecución se realizó mediante contratación directa de materiales y mano de obra.

La Secretaría de Educación Municipal no realizó control, asesoría y apoyo ni ejerció el seguimiento a la administración y ejecución de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos - FOSE durante la vigencia 2016.

*c) Salud*

Salud Pública:

La falta de oportunidad en la ejecución del Plan de Intervenciones Colectivas - PIC limita el normal desarrollo de las acciones al efectuarse en un corto período. Lo anterior, permite establecer que los recursos son ejecutados con una inadecuada planeación, presentando riesgo en el cumplimiento de los objetivos del Plan de intervenciones Colectivas y a su vez con el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.

Las fallas en las funciones de Supervisión y en el no seguimiento oportuno del objeto y las actividades a realizar en los contratos y convenios, afectaron el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, impidieron una ejecución adecuada, oportuna y eficiente de los recursos asignados por el SGP.

d) *Agua Potable*

Se dejaron de invertir recursos por \$21.661.354.352 en solución de necesidades para 321.000 habitantes de Popayán.

e) *FONPET*

En los estados contables de la Entidad se dejó de reconocer en los registros contables de la Cuenta 1901 "Reserva Financiera" el valor total (\$3.175.864.859) asignado por el Gobierno Nacional en el 2016 por recursos FONPET - Asignaciones Especiales; solo se reconoció la suma de \$841.630.000.

f) *Propósito General*

Incumplimiento de los fines del Estado y los recursos invertidos no satisfacen las necesidades de la población del municipio.

g) *Resguardos Indígenas*

No se observaron los procedimientos planteados para la administración de los recursos, por lo tanto, no se le dio cumplimiento a los fines esenciales del Estado en cuanto a la asignación especial durante la vigencia 2016.

h) *Primera Infancia*

No se ejecutaron los recursos disponibles en las líneas de atención de población vulnerable (niñas y niños) del municipio de Popayán, además, se evidenció incumplimiento de las normas establecidas.

### **1.5.2. Evaluación del Control Interno**

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que el control interno, obtuvo una calificación de 2.225 ubicándose en el rango de 2.0 a 3.0, que equivale a un control interno "Ineficiente."

La calificación y el concepto están fundamentados en que durante el proceso auditor se evidenciaron debilidades de control interno que dieron origen a los hallazgos detectados tales como:

- Inadecuado control y supervisión de los procesos contractuales en salud y educación.
- Incumplimiento a los fines de la Ley 715 para recursos de transferencias.

- Deficiencia e inoportunidad en la elaboración y actualización de procesos y procedimientos sobre la administración del SGP (reembolsos de incapacidades ante FIDUPREVISORA, novedades por retiro de docentes).
- Inadecuada planeación de los procesos contractuales especialmente en lo relacionado con la celebración de convenios solidarios y con entidades sin ánimo de lucro.
- Deficiencias en el control interno.

Además, se tiene que en el archivo de contratos y/o convenios de la muestra verificada por la Contraloría General de la República (334, 452, 978, 1070, 1099, 1202, 1207, 1225, 1228, 1342, 1387 y 1536 de 2016), no se encuentran expedientes con todos los documentos producidos y recibidos durante el desarrollo del trámite o procedimiento correspondiente; además, no se conservan manteniendo la integridad y orden en que fueron tramitados, desde su inicio hasta su liquidación final, y tampoco se llevan a cabo las transferencias documentales entre áreas.

En la Secretaría de Salud del Municipio de Popayán se evidenciaron deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones del supervisor, en desarrollo de los procedimientos contractuales y la ejecución de los recursos del SGP.

## 1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS


Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó 35 hallazgos administrativos de los cuales 17 tienen presunta incidencia disciplinaria, 14 tienen incidencia fiscal por \$539.641.170, 1 para traslado a la Contaduría General de la Nación y 1 para traslado al Archivo General de la Nación.

## 1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinticinco (25) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

Bogotá, D. C.



**JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS**  
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó:



**CAROLINA SÁNCHEZ BRAVO**  
Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó:



**CARLOS ANTONIO TRIGOS VEGA**  
Coordinador de Gestión

*Elaboró: Equipo Auditor Gerencia Departamental Colegiada de Cauca*

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. OBJETIVO 1: PRESUPUESTO Y FINANCIERA

En el cuadro siguiente se detallan los recursos asignados al Municipio de Popayán por el Sistema General de Participaciones – SGP vigencia 2016, acorde con los Documentos de Distribución del DNP:

**Cuadro N° 11**  
**Asignación SGP Municipio de Popayán Vigencia 2016**

Cifras en pesos

Concepto	Última Doceava 2015	Once Doceavas 2016	Total
<b>Educación</b>	<b>0</b>	<b>109.926.514.278</b>	<b>109.926.514.278</b>
- Prestación Servicios	0	104.375.438.068	104.375.438.068
- Calidad	0	5.551.076.210	5.551.076.210
----> <i>Calidad (Gratuidad)</i>	0	2.819.131.250	2.819.131.250
----> <i>Calidad (Matrícula)</i>	0	2.731.944.960	2.731.944.960
<b>Salud</b>	<b>3.048.818.691</b>	<b>34.022.859.117</b>	<b>37.071.677.808</b>
- Régimen Subsidiado	2.898.552.955	32.306.122.729	35.204.675.684
- Salud Pública	150.265.736	1.716.736.388	1.867.002.124
- Prestación de servicios y subsidio a la oferta	0	0	0
<b>Agua Potable</b>	<b>671.503.789</b>	<b>6.327.989.741</b>	<b>6.999.493.530</b>
<b>Propósito General</b>	<b>642.850.259</b>	<b>6.942.193.288</b>	<b>7.585.043.547</b>
- Libre Destinación	0	0	0
- Deporte	51.428.020	555.375.464	606.803.484
- Cultura	38.571.015	416.531.597	455.102.612
- Libre Inversión	488.566.198	5.276.066.898	5.764.633.096
- Fonpet	64.285.026	694.219.329	758.504.355
<b>Alimentación Escolar</b>	<b>49.210.687</b>	<b>619.179.126</b>	<b>668.389.813</b>
<b>Ribereños</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Resguardos Indígenas</b>	<b>32.989.697</b>	<b>360.439.184</b>	<b>393.428.881</b>
<b>Fonpet Asignaciones Especiales</b>	<b>220.823.525</b>	<b>2.196.536.969</b>	<b>2.417.360.494</b>
<b>Primera Infancia</b>	<b>0</b>	<b>389.175.142</b>	<b>389.175.142</b>
<b>Total SGP</b>	<b>4.666.196.648</b>	<b>160.784.886.845</b>	<b>165.451.083.493</b>

Fuente: SICODIS DNP.

El Municipio de Popayán recibió una asignación total para el SGP vigencia 2016 por \$165.451.083.493, de los cuales, \$4.666.196.648 correspondieron a la última doceava de 2015 y \$160.784.886.845 a las once doceavas de 2016.

Así mismo, en el cuadro que a continuación se relaciona, se describen las cifras presupuestadas por el Ente Territorial para el 2016, en el Presupuesto de Ingresos de la vigencia 2016, en el cual se incorporaron los recursos del SGP, junto con los Rendimientos Financieros y los Recursos del Balance:

**Cuadro N° 12**  
**Presupuesto de Ingresos Municipio de Popayán Vigencia 2016**

Cifras en pesos

Concepto	Última doceava 2015 y once doceavas 2016 SGP	Recursos del Balance	Rendimientos Financieros	Total
<b>Educación</b>	<b>109.926.514.278</b>	<b>2.825.290.912</b>	<b>33.332.264</b>	<b>112.785.137.454</b>
- Prestación Servicios	104.375.438.068	2.308.913.938	0	106.684.352.006
- Calidad	5.551.076.210	0	33.332.264	5.584.408.474
----> <i>Calidad (Gratuidad)</i>	2.819.131.250	516.376.974	33.332.264	3.368.840.488
----> <i>Calidad (Matrícula)</i>	2.731.944.960	0	0	2.731.944.960
<b>Salud</b>	<b>37.071.677.808</b>	<b>74.956.105</b>	<b>0</b>	<b>37.146.633.913</b>
- Régimen Subsidiado	35.204.675.684	0	0	35.204.675.684
- Salud Pública	1.867.002.124	74.956.105	0	1.941.958.229
- Prestación de servicios y subsidio a la oferta	0	0	0	0
<b>Agua Potable</b>	<b>6.999.493.530</b>	<b>314.645.023</b>	<b>0</b>	<b>7.314.138.553</b>
<b>Propósito General</b>	<b>7.585.043.547</b>	<b>3.170.377.585</b>	<b>0</b>	<b>10.755.421.132</b>
- Libre Destinación	0	1.041.906.973	0	1.041.906.973
- Deporte	606.803.484	37.917.558	0	644.721.042
- Cultura	455.102.612	23.338.666	0	478.441.278
- Libre Inversión	5.764.633.096	2.067.214.388	0	7.831.847.484
- Fonpet	758.504.355	0	0	758.504.355
<b>Alimentación Escolar</b>	<b>1.159.106.991</b>	<b>97.404.824</b>	<b>2.006.998</b>	<b>1.258.518.813</b>
<b>Ribereños</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Resguardos Indígenas</b>	<b>393.428.881</b>	<b>399.896.963</b>	<b>0</b>	<b>793.325.844</b>
<b>Fonpet Asignaciones Especiales</b>	<b>1.284.974.127</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.284.974.127</b>
<b>Primera Infancia</b>	<b>389.175.142</b>	<b>629.571.734</b>	<b>2.991.740</b>	<b>1.021.738.616</b>
<b>Total SGP</b>	<b>164.809.414.304</b>	<b>7.512.143.146</b>	<b>38.331.002</b>	<b>172.359.888.452</b>

Fuente: Presupuesto de Ingresos Municipio de Popayán.

El Ente Territorial programó en el presupuesto de ingresos \$172.359.888.452, de los cuales \$164.809.414.304 correspondieron a recursos de SGP, \$7.512.143.146 a Recursos del Balance y \$38.331.002 a Rendimientos Financieros.

Se verificó la gestión financiera de los recursos del SGP, identificando que los mismos fueron administrados por el Ente Territorial en 57 cuentas bancarias, por sectores. En la vigencia 2016, los recursos depositados en las cuentas bancarias

generaron rendimientos financieros por \$350.669.468; no obstante, en el presupuesto de gastos, la Administración programó y ejecutó \$38.331.002.

En conclusión, el Ente Territorial incumple con la obligación de incorporar y ejecutar en el presupuesto de gastos los rendimientos financieros generados con los recursos del SGP, por sectores.

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

### **HALLAZGO N° 1. Rendimientos Financieros. (D)**

Ley 715 de 2001, Artículo 89. *“Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos”.*

Ley 715 de 2001, Artículo 91. *“Prohibición de la Unidad de caja. 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. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.*

*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.”*

Ley 734 de 2002, Artículo 34. *“Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*

Verificados los libros contables de las cuentas bancarias en las que el Ente Territorial administró los recursos del Sistema General de Participaciones durante la vigencia 2016, se evidenció el reconocimiento de ingresos por el concepto rendimientos financieros, por \$350.669.468, como se relaciona a continuación:

**Cuadro N° 13**  
**Rendimientos Financieros Cuentas Bancarias SGP Vigencia 2016**  
 Cifras en pesos

N°	N° Cuenta	Entidad	Valor
1	252-029XXX	AVVILLAS	0
2	252-038XXX	AVVILLAS	113.715
3	253007XXX	AVVILLAS	10.192
4	252-037XXX	AVVILLAS	25.353
5	253-007XXX	AVVILLAS	3
6	252-038XXX	AVVILLAS	10
7	252-037XXX	AVVILLAS	8.271.292
8	469183008XXX	AGRARIO	18.239
9	4-6918-3004XXX	AGRARIO	0
10	4-6918-3007XXX	AGRARIO	0
11	380-162XXX	SANTANDER	29.235
12	380-162XXX	SANTANDER	0
13	8680-9317XXX	COLOMBIA	3.625.336
14	8680-8347XXX	CDLDMBIA	0
15	8682-1628XXX	COLOMBIA	0
16	86835786XXX	COLOMBIA	7.018.302
17	721-013XXX	BBVA	0
18	721560200523XXX	BBVA	0
19	570-095XXX	BBVA	911
20	496-008XXX	BOGOTÁ	2.519.962
21	520-360XXX	BOGOTÁ	0
22	520-360XXX	BOGOTÁ	578.818
23	520-360XXX	BDGDTÁ	34.447
24	520360XXX	BOGOTÁ	1.269
25	520-28XXX	BOGOTÁ	952.156
26	240-14158XXX	BCSC	124.470
27	90101578XXX	CDOMEVA	16.017.592
28	9492007XXX	COLPATRIA	36.361.032
29	7942000XXX	COLPATRIA	3.562.541
30	9492005XXX	CDLPATRIA	12.193.999
31	949-2007XXX	COLPATRIA	1.251.421
32	9492010XXX	CDLPATRIA	38.820.465
33	9492010XXX	CDLPATRIA	2.796.421
34	1960-00341XXX	DAVIVIENDA	46.972
35	1960003353XXX	DAVIVIENDA	96.981
36	1970-00011XXX	DAVIVIENDA	208.226
37	196000808XXX	DAVIVIENDA	38.187
38	420-5562XXX	DAVIVIENDA	63.771
39	041-907XXX	DCCIDENTE	56.247
40	041-000XXX	OCCIDENTE	0
41	041-865XXX	OCCIDENTE	5.637.049
42	041-874XXX	DCCIDENTE	22.963.587
43	041-865XXX	DCCIDENTE	23.137.141
44	041-865XXX	DCCIDENTE	1.812.789



N°	N° Cuenta	Entidad	Valor
45	041-939XXX	OCCIDENTE	18.003.690
46	041-865XXX	OCCIDENTE	2.060.534
47	041-865XXX	OCCIDENTE	12.667.234
48	041-865XXX	OCCIDENTE	18.496.717
49	041-865XXX	OCCIDENTE	3.312.814
50	041-865XXX	OCCIDENTE	3.468.477
51	041-957XXX	OCCIDENTE	7.081.540
52	041-074XXX	OCCIDENTE	1.708.177
53	041-865XXX	OCCIDENTE	5.342.539
54	041-846XXX	OCCIDENTE	74.037.375
55	041-940XXX	OCCIDENTE	7.188.164
56	041-846XXX	OCCIDENTE	8.914.070
<b>Total</b>			<b>350.669.468</b>

Fuente: Libros Contables Municipio de Popayán.

La discriminación de los ingresos por el concepto Rendimientos Financieros por sectores en el presupuesto de ingresos y gastos 2016, es el siguiente:

**Cuadro N° 14**  
**Rendimientos Financieros por Sectores Vigencia 2016**

Cifras en pesos

N°	Sector SGP	Presupuesto de Ingresos		Presupuesto de Gastos		Contabilidad
		Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	
1	Educación	33.332.264	84.226.226	38.331.002	38.331.002	80.219.152
2	Salud	1.000.000	16.912.614	0	0	82.951.445
3	Agua Potable	0	29.112.507	0	0	29.949.963
4	Propósito General	0	141.440.792	0	0	133.670.334
5	Alimentación Escolar	2.006.998	5.095.263	0	0	14.170.444
6	Primera Infancia	2.991.740	9.708.125	0	0	9.708.126
		<b>38.331.002</b>	<b>286.495.527</b>	<b>38.331.002</b>	<b>38.331.002</b>	<b>350.669.468</b>

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Gastos y Libros Contables Municipio de Popayán.

En el presupuesto de ingresos de la vigencia 2016, el Ente Territorial programó ingresos por el concepto rendimientos financieros en cuantía de \$38.331.002, y ejecutó \$286.495.527. En el presupuesto de gastos, el Ente Territorial programó y ejecutó gastos para el Sector SGP Educación – Calidad Educativa por \$38.331.002.

Los rendimientos financieros programados y ejecutados en el presupuesto de gastos de la vigencia 2016 por cuantía de \$38.331.002, son inferiores al valor reconocido en libros contables (\$350.669.468) y al valor ejecutado en el presupuesto de ingresos (\$286.495.527) de la vigencia. Además, el Ente Territorial no evidencia la ejecución de los recursos por rendimientos financieros generados en los otros sectores diferentes a Educación.

La Administración Municipal en su respuesta, se limitó a informar sobre la incorporación de los rendimientos financieros certificados por la Tesorería General del Municipio, correspondientes al Sector Educación, señalando que fueron destinados a calidad educativa, sin hacer referencia a la totalidad de los rendimientos financieros generados en éste y demás sectores del Sistema General de Participaciones.

Lo anterior constituye incumplimiento de lo estipulado en el inciso segundo del Artículo 91 de la Ley 715 de 2001, sobre la obligación del Ente Territorial de invertir los recursos generados por rendimientos financieros durante la vigencia, situación ocasionada por deficiencias en las actividades relacionadas con la planeación del presupuesto de la vigencia, lo que conlleva a que no se incorporen y ejecuten recursos generados por el concepto de rendimientos financieros, afectando la inversión social a realizar en cada uno de los sectores para los que se transfieren recursos del Sistema General de Participaciones. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## 2.2. OBJETIVO 2: COMPONENTE EDUCACIÓN

### 2.2.1. Prestación del Servicio

En la prestación del servicio educativo se programaron recursos en el presupuesto de gastos por cuantía de \$104.375.438.168, de los cuales, \$93.055.782.706 se destinaron al pago de los gastos de personal docente, directivo docente y administrativo adscrito a los establecimientos educativos, incluido el personal del nivel central de la Secretaría de Educación Municipal, y las contribuciones inherentes a la nómina, lo cual comprende el pago de los aportes patronales sin situación de fondos. El restante por \$11.319.655.462, se destinó a la contratación de la prestación del servicio educativo.

En relación con las obligaciones derivadas del gasto del personal docente, directivo docente y administrativo adscrito a la Secretaría de Educación Municipal, se establecieron las siguientes situaciones:

- El Ente Territorial, al cierre de la vigencia 2016, no había adelantado la conciliación de los aportes docentes y patronales del giro de los recursos del SGP sin situación de fondos al FOMAG, correspondiente a las vigencias 2003 a 2010 y 2016. Durante el desarrollo de la auditoría, la Administración adelantó la conciliación de las vigencias relacionadas, excepto la vigencia 2003, lo anterior por inexistencia de información en el Ente Territorial. La Administración suscribió acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional y la FIDUPREVISORA, consistente en la obtención de la información necesaria para el trámite de la conciliación al 30 de noviembre de 2017.

- Durante la vigencia 2016 se presentaron 201 novedades de retiro del servicio del personal docente, respecto de los cuales se verificó la existencia de los actos administrativos y pagos realizados, evidenciando en una muestra de 40 novedades, la existencia de siete (7) situaciones en las que se presentaron irregularidades en el pago de los derechos laborales al momento del retiro. Lo anterior, por inoportuna actualización de la información en el software de nómina HUMANO y/o por inconsistencia en la fecha de efectos fiscales estipulada en el acto administrativo, la notificación del mismo y el día efectivo de cese de labores por parte del personal docente en situación de retiro.
- Verificadas las solicitudes de reembolso de incapacidades ante la FIDUPREVISORA, se evidenció que la Administración no adelantó la gestión correspondiente a las vigencias 2012, 2013 y 2014, y en el caso de las vigencias 2015 y 2016, el trámite de solicitudes de reembolso fue incipiente. Lo anterior conlleva al riesgo de pérdida de recursos destinados a la prestación del servicio educativo, por efecto del término de prescripción para la presentación de las solicitudes de reembolso.
- Verificada la oportunidad con la que el Ente Territorial adelantó el reemplazo del personal docente en situación de novedad por licencia, causada por incapacidad por enfermedad o licencia de maternidad, en una muestra de 20 novedades, se estableció para cinco situaciones particulares la inexistencia de acto administrativo por medio del cual designó un reemplazo y/o la prestación del servicio a través del reconocimiento de horas extras, y en el caso de seis situaciones adicionales, se estableció que el nombramiento del reemplazo superó los 10 días, después de expedida la Resolución con la que el Ente Territorial legalizó la licencia.
- El Ente Territorial incumplió con lo estipulado en el Artículo 2 del Decreto 1978 de 1989, sobre la entrega oportuna de la dotación al personal docente, directivo docente y administrativo, al suscribir el contrato para el suministro de la dotación el 26 de diciembre de 2016.

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

## HALLAZGO N° 2. Conciliación Aportes Docentes y Patronales del Giro SGP Sin Situación de Fondos al FOMAG.

Ley 715 de 2001, Artículo 18, Parágrafo 1°. *“Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones.”*

Decreto 3752 de 2003, Artículos 9, 10 y 11.

Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo. Actualización Guía No. 8. *“En aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, los aportes patronales y del servidor para la seguridad social de los docentes y directivos docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) se descuenta directamente por la Nación del giro mensual. La entidad territorial debe incorporar y registrar la ejecución de estos recursos en sus presupuestos de Ingresos y Gastos sin situación de fondos; así mismo,, deberá conciliar periódicamente la información con la fiducia administradora de los recursos del Fondo para garantizar que los descuentos efectuados correspondan con los aportes efectivamente causados y realizar los ajustes correspondientes durante las respectiva vigencia”.*

El ente territorial allegó copia de la conciliación de valores de aportes docentes y aportes patronales del giro del Sistema General de Participaciones sin situación de fondos, de fecha 9 de febrero de 2017, relacionando lo siguiente:

**Cuadro N° 15**  
**Conciliación Aportes Docentes y Patronales del Giro SGP al FOMAG**

Vigencia	Saldo a Favor Secretaría de Educación	Saldo a Favor Fondo Nacional del Magisterio	Cifras en pesos
			Observaciones
2003			Pendiente de conciliar
2004			Pendiente de conciliar
2005			Pendiente de conciliar
2006			Pendiente de conciliar
2007			Pendiente de conciliar
2008			Pendiente de conciliar
2009			Pendiente de conciliar
2010			Pendiente de conciliar
2011	\$827.391.705	\$0	
2012	\$0	\$195.685.287	
2013	\$504.816.841	\$0	
2014	\$13.087.042	\$0	
2015	\$0	\$383.647.896	
2016			Pendiente de conciliar
<b>Total</b>	<b>\$1.345.295.588</b>	<b>\$579.333.183</b>	

Fuente: Acta de Conciliación del 9 de febrero de 2017.

De acuerdo con lo reportado, se encuentran pendientes de conciliación los valores de las vigencias 2003 a 2010, lo anterior, por inconsistencia entre la información que certificada por la Secretaría de Educación ante la FIDUPREVISORA SA, y la que fue migrada al sistema Humano del área de nómina de la Secretaría de Educación.

Así mismo, se encuentra pendiente de conciliación los valores de la vigencia 2106. Situación que no permite ejercer un adecuado control de los recursos, en particular, la recuperación de los saldos a favor del ente territorial.

Durante el desarrollo de la auditoría, la Administración Municipal adelantó la conciliación de los valores pendientes por las vigencias 2004 a 2010, y lo relativo con el período 2016, quedando pendiente por conciliar la vigencia 2003, como se relaciona a continuación:

**Cuadro N° 16**  
**Conciliación Aportes Docentes y Patronales del Giro SGP al FOMAG**

Cifras en pesos

Vigencia	Saldo a Favor Secretaría de Educación	Saldo a Favor Fondo Nacional del Magisterio	Observaciones
2003			Pendiente de conciliar
2004		\$68.376.667	
2005	\$136.151.996	\$0	
2006	\$0	\$18.947.189	
2007	\$200.065.715	\$0	
2008	\$392.533.176	\$0	
2009	\$0	\$425.974.444	
2010	\$148.831.206	\$0	
2011	\$827.391.705	\$0	
2012	\$0	\$195.685.287	
2013	\$504.816.841	\$0	
2014	\$13.087.042	\$0	
2015	\$0	\$383.647.896	
2016		\$1.407.236.401	
<b>Total</b>	<b>\$2.222.877.684</b>	<b>\$2.499.867.884</b>	

Fuente: Acta de Conciliación del 10 de octubre de 2017.

La Administración Municipal informa que no ha sido posible conciliar la vigencia 2003 por carecer de información, por lo cual, ha suscrito compromiso con el Ministerio de Educación Nacional y la FIDUPREVISORA para reconstruir la información y culminar con la conciliación, respecto de lo cual, está negociando una nueva fecha de conciliación para la vigencia 2018, toda vez que las fechas establecidas para la vigencia 2016, no fueron cumplidas.

**HALLAZGO N° 3. Solicitud Reembolso Incapacidades ante FIDUPREVISORA. (D).**

Decreto 2277 de 1979, artículo 59, situaciones administrativas de los educadores. *"Distintas situaciones. Los docentes al servicio oficial pueden encontrarse en una de las siguientes situaciones: // b. En licencia."*

Decreto Ley 029 de 2012, Artículo 121. *"El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento."*

Decreto 2831 de 2005, Artículo 9. *"Incapacidades. La secretaria de educación de la entidad territorial certificada garantizará a los docentes de su planta de personal el pago sin interrupción de los valores a que tenga lugar derecho en los casos de incapacidad laboral. La sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo efectuará el reembolso correspondiente a la Secretaría de educación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de radicación de los documentos soporte de la incapacidad"*.

Ley 1438 de 2011, Artículo 28. *"Prescripción del derecho a solicitar reembolso de prestaciones económicas. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador."*

Ley 734 de 2002, Artículo 34. *"Deberes. Son deberes de todo servidor público: 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función."*

COSMITET reportó la relación de incapacidades reconocidas al personal docente adscrito a la Secretaría de Educación Municipal de Popayán, correspondiente a las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, de acuerdo con la siguiente relación:

Vigencia 2012	< 3 días	> 3, < 90 días	> 90, < 180 días	> 180 días	Total	Para Reembolso
Enfermedad común	48	118	0	0	166	118
Enfermedad profesional	0	0	0	0	0	0
Licencia maternidad	0	1	10	0	11	11
Licencia paternidad	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>119</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>177</b>	<b>129</b>

Vigencia 2013	< 3 días	> 3, < 90 días	> 90, < 180 días	> 180 días	Total	Para Reembolso
Enfermedad común	71	137	1	0	209	138
Enfermedad profesional	0	0	0	0	0	0
Licencia maternidad	0	1	10	0	11	11
Licencia paternidad	0	6	0	0	6	6
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>144</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>226</b>	<b>155</b>

Vigencia 2014	< 3 días	> 3, < 90 días	> 90, < 180 días	> 180 días	Total	Para Reembolso
Enfermedad común	76	189	0	0	265	189
Enfermedad profesional	0	0	0	0	0	0
Licencia maternidad	0	0	10	5	15	15
Licencia paternidad	0	3	0	0	3	3
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>192</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>283</b>	<b>207</b>

Vigencia 2015	< 3 días	> 3, < 90 días	> 90, < 180 días	> 180 días	Total	Para Reembolso
Enfermedad común	139	188	1	0	328	189
Enfermedad profesional	0	0	0	0	0	0
Licencia maternidad	0	0	10	2	12	12
Licencia paternidad	0	6	0	0	6	6
<b>Total</b>	<b>139</b>	<b>194</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>346</b>	<b>207</b>

Vigencia 2016	< 3 días	> 3, < 90 días	> 90, < 180 días	> 180 días	Total	Para Reembolso
Enfermedad común	228	146	2	0	376	148
Enfermedad profesional	0	1	0	0	1	1
Licencia maternidad	0	0	11	0	11	11
Licencia paternidad	0	6	0	0	6	6
<b>Total</b>	<b>228</b>	<b>153</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>394</b>	<b>166</b>

Sobre las gestiones para el reembolso y pago de las incapacidades reconocidas al personal docente, correspondiente a las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, el Ente Territorial allegó información durante el desarrollo de la auditoría como en la respuesta rendida a las observaciones, de lo cual se concluye lo siguiente:

- En 2017, la Entidad Territorial dio inicio al proceso de solicitudes de reembolsos de incapacidades ante la FIDUPREVISORA, correspondiente a las vigencias 2015 y 2016.
- Sobre las solicitudes de reembolsos y pagos por incapacidades correspondientes a las vigencias 2012, 2013 y 2014, el Ente Territorial no allegó la información requerida, sobre las solicitudes de reembolsos

presentados ante la FIDUPREVISORA, y la respuesta de aprobación y/o rechazo, y la relación de pagos efectivamente recibidos.

- Con respecto a las incapacidades de la vigencia 2015, el Ente Territorial allegó archivo en el que relaciona 31 solicitudes de reembolso presentadas, por cuantía de \$61.361.441.
- Con respecto a las incapacidades de la vigencia 2016, el Ente Territorial allegó archivo en el que relaciona 21 solicitudes de reembolso presentadas, por cuantía de \$48.891.252.

Situaciones que evidencian, que el Ente Territorial no ha adelantado el trámite de solicitud de reembolso por incapacidades reconocidas a los docentes durante las vigencias 2012, 2013 y 2014, y que para el caso de las vigencias 2015 y 2016, la gestión adelantada fue incipiente.

Lo anterior, por un deficiente proceso de gestión al interior de la Secretaría de Educación Municipal e inexistencia de procedimientos que permitan adelantar el trámite de solicitudes de reembolso de incapacidades de manera diligente, incurriendo en riesgo de prescripción en el trámite de las solicitudes de reembolso y disminución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados al sector educación. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

#### **HALLAZGO N° 4. Reemplazo del Personal Docente en Situación de Novedad Licencia por Incapacidad. (D)**

Decreto 2831 de 2005, Artículo 9. *“Incapacidades. La secretaría de educación de la entidad territorial certificada garantizará a los docentes de su planta de personal el pago sin interrupción de los valores a que tenga lugar derecho en los casos de incapacidad laboral. La sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo efectuará el reembolso correspondiente a la Secretaría de educación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de radicación de los documentos soporte de la incapacidad.*

*La secretaría de educación dispondrá el nombramiento provisional de docentes o proveerá el servicio por horas extras con docentes de su planta, según el caso, para realizar la función del docente incapacitado, en aras de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público educativo”.*

Ley 734 de 2002, Artículo 34. *“Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y*



*disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función."*

Del total de incapacidades reconocidas a los docentes durante la vigencia 2016, correspondiente a 394, se estableció que 72 correspondieron a causas de enfermedad común por un término igual o superior a 30 días, y 10 incapacidades correspondieron a licencia de maternidad. De las anteriores situaciones de incapacidad del personal docente adscrito a la Secretaría de Educación Municipal, se determinó una muestra de veinte (20) novedades, respecto de las cuales se verificó la oportunidad con la que fue reemplazado el docente, evidenciando en once (11) casos de la muestra, lo siguiente:

#### **Nº Situaciones Evidenciadas por la Comisión Auditora**

- 1 Consultado uno a uno los documentos que conforman la hoja de vida e información registrada en el software de nómina HUMANO de cada uno de los docentes que se relacionan enseguida, no se evidenció el nombramiento de un docente para su reemplazo, con el fin de garantizar la prestación del servicio público de la educación:

Cc 252812XX, licencia según Resolución N° 20161700068954 de 28 de julio de 2016. La Administración dio respuesta al hecho observado, informando que dio por terminada la provisionalidad temporal del docente, en su reemplazo nombró un funcionario de la lista de elegibles de la CNSC, sin embargo, no allegó copia de acto administrativo que evidencie el nombramiento.

Cc 345364XX, licencia según Resolución N° 20161700092124 de 12 de agosto de 2016. La Administración informó que la Institución Educativa no allegó el documento por el cual se autorizó la incapacidad, lo que imposibilitó realizar el reemplazo.

Cc 345607XX, licencia según Resolución N° 20161700007594 de 05 de febrero de 2016. La Administración informó que el Rector garantizó el servicio educativo mediante la asignación de horas extras a docentes adscritos a la Institución Educativa, sin embargo, no allegó copia del acto administrativo que evidencie el reemplazo del docente y/o documento de identidad, nombres y apellidos del docente o docentes por medio de los

## **N° Situaciones Evidenciadas por la Comisión Auditora**

cuales se garantizó la prestación del servicio educativo, a través del reconocimiento de horas extras.

Cc 10617382XX, licencia según Resolución N° 20161700033474 de 07 de abril de 2016. La Administración informó que la funcionaria había sido nombrada en provisionalidad por vacancia definitiva del cargo, la que luego fue cubierta con nombramiento de un funcionario de la lista de elegibles de la CNSC, además, que al momento del retiro la docente se encontraba en situación de embarazo, por lo cual se procedió al reconocimiento del pago de la licencia de maternidad; sin embargo, no allegó copia de los actos administrativos que evidencien lo expuesto en la respuesta.

Cc 10650968XX, licencia según Resolución N° 20161700023204 de 10 de marzo de 2016. La Administración informó que la docente se encontraba nombrada en provisionalidad por vacancia temporal del cargo, el cual fue cubierto por un funcionario de la lista de elegibles de la CNSC, además, que al momento de terminación de la provisionalidad la funcionaria se encontraba en situación de embarazo, por lo que se procedió a reconocer la licencia de maternidad; sin embargo, no se allegó copia de los actos administrativos referidos en la respuesta.

- 2 En el caso de los docentes en situación de licencia por incapacidad y/o licencia de maternidad que se relacionan a continuación, se estableció que el docente si fue reemplazado, sin embargo, el nombramiento no fue oportuno, al realizarse luego de diez (10) días hábiles después de expedido el acto administrativo con que el Ente Territorial legalizó la licencia, así:

Cc 252903XX, licencia según Resolución N° 20161700076024 de 28/07/2016, fue reemplazada por Cc 345601XX, según Resolución N° 20161700079334 de 02/08/2016, acto administrativo expedido 11 días hábiles posterior al inicial.

252921XX, licencia según Resolución N° 20161700054884 de 07/06/2016, fue reemplazada por Cc 10616873XX, según Resolución N° 20161700055264 de 07/06/2016, acto administrativo expedido 15 días hábiles posterior del inicial.

343174XX, licencia según Resolución N° 20161700060314 de 21/06/2016, fue reemplazada por Cc 345386XX, según Resolución N° 20161700068904 de 11/07/2016, acto administrativo expedido 21 días hábiles posterior del inicial.

## **N° Situaciones Evidenciadas por la Comisión Auditora**

345265XX, licencia según Resolución N° 20161700025644 de 16/03/2016, fue reemplazada por Cc 345555XX, según Resolución N° 20161700035674 de 12/04/2016, acto administrativo expedido 31 días hábiles posterior del inicial.

345399XX, licencia según Resolución N° 20161700004914 de 02/02/2016, fue reemplazada por Cc 10617463XX, según Resolución N° 20161700007494 de 05/02/2016, acto administrativo expedido 26 días hábiles posterior al inicial.

345455XX, licencia según Resolución N° 20161700140234 de 21/10/2016, fue reemplazada por Cc 252962XX, según Resolución N° 20161700007084 de 05/02/2016, acto administrativo expedido 20 días hábiles posterior al inicial.

En relación con estos hechos, la Administración no suministró información en su respuesta.

Lo anterior, por un deficiente proceso de gestión al interior de la Secretaría de Educación Municipal, situaciones que terminaron por afectar la continuidad en la prestación del servicio público de la educación. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **HALLAZGO N° 5. Dotación para el Personal Administrativo y Docente. (D)**

Ley 70 de 1988, Artículo 1. *"Los empleados del sector oficial que trabajan al servicio de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales o comerciales de tipo oficial y sociedades de economía mixta, tendrán derecho a que la entidad con que laboran les suministre cada cuatro (4) meses, en forma gratuita, un par de zapatos y un (1) vestido de labor, siempre que su remuneración mensual sea inferior a dos (2) veces el salario mínimo legal vigente, esta prestación se reconocerá al empleado oficial que haya cumplido más de tres (3) meses al servicio de la entidad empleadora."*

Decreto 1978 de 1989, Artículo 2. *"El suministro a que se refiere el artículo anterior deberá hacerse los días 30 de abril, 30 de agosto y 30 de diciembre de cada año. La entrega de esta dotación para el trabajo, no constituye salario ni se computará como factor del mismo en ningún caso."*

Ley 734 de 2002, Artículo 34. *"Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función."*

El Municipio de Popayán suscribió el Contrato N° 20161800016577 de 26 de diciembre de 2016, cuyo objeto es "[...] SUMINISTRAR LA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA DOTACIÓN DE LA VIGENCIA 2016, PARA EL PERSONAL ADMINISTRATIVO: DE LA PLANTA CENTRAL Y LAS IE, Y EL PERSONAL DOCENTE DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE POPAYÁN QUE DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA LEY 70 DE 88".

El contrato en mención, fue suscrito por el Ente Territorial el día 26 de diciembre de 2016, por lo cual, no fue posible cumplir con la entrega de la dotación a personal docente y administrativo en las fechas 30 de abril y 30 de agosto de la vigencia 2016.

La Administración informa en su respuesta que no fue posible contratar oportunamente la dotación del personal administrativo y docente, por cuanto el Decreto por el cual se realizó el incremento salarial para la vigencia 2016, fue expedido el 24 de agosto de 2016 y aplicado a partir del 1° de septiembre de 2016. La Contraloría General de la República valora el anterior como un trámite inoportuno, teniendo en cuenta que los Decretos 120, 121, 122 y 225 de 2016, fueron expedidos en enero y febrero de 2016.

Lo anterior, por inoportuna regulación del incremento salarial de los funcionarios públicos del nivel administrativo adscritos a las diferentes Instituciones Educativas pertenecientes a la Secretaría de Educación Municipal y por deficiencias en el proceso de planeación de la contratación a cargo de la Secretaría de Educación Municipal, situación que terminó por afectar el cumplimiento del fin social de la dotación, representado en la entrega del calzado y vestido de labor a aquellos funcionarios con una remuneración mensual inferior a dos (2) veces el salario mínimo legal vigente. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## **HALLAZGO N° 6: Plan Anual de Contratación para el Servicio Educativo**

El artículo 2.3.1.3.2.8. Del Decreto 1851 dispone: *“Del Plan Anual de Contratación del Servicio Educativo. Una vez realizado el estudio de insuficiencia y limitaciones y con fundamento en los resultados que este arroje, la entidad territorial diseñará el Plan Anual de Contratación del Servicio Educativo que deberá ser coherente con las necesidades identificadas y que permitirá adelantar oportunamente los procesos de contratación previstos en este capítulo. Los proyectos de contratación incluidos en el Plan Anual de Contratación del Servicio Educativo pueden ser retirados, revisados o modificados por la entidad territorial, por lo que la información contenida en el mismo no representa compromiso u obligación alguna para la entidad territorial, ni la compromete a realizar la contratación. No obstante, de acudir a la contratación del servicio educativo, dicho plan hará parte de la fase precontractual de los contratos que se suscriban y deberá ser remitido al Ministerio de Educación Nacional, una vez sea publicado, en los términos definidos en el artículo 2.3.1.3.2.10. De este Decreto.”*

El artículo 2.3.1.3.2.9. Establece el Contenido del Plan Anual de Contratación del Servicio Educativo. *“En el Plan Anual de Contratación del Servicio Educativo se relacionarán los proyectos de contratación con la información correspondiente a las necesidades del servicio educativo de la entidad territorial certificada, los cuales deben estar en concordancia con el estudio de insuficiencia y limitaciones. Así mismo, debe contener, como mínimo, lo siguiente: 1. La proyección de la población a atender y la identificación de los niveles educativos requeridos. 2. La descripción de las zonas en las que se presenta la necesidad de la contratación del servicio. 3. Las condiciones en las que se debe prestar el servicio educativo en las zonas donde es necesaria la contratación del servicio educativo, estableciendo los componentes de la canasta educativa básica a contratar. 4. La clase de contrato con la que se pretende atender dicha necesidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.1.3.1.6. del presente Decreto. 5. El cronograma de la fase precontractual, cuyas actividades no podrán superar el inicio del calendario escolar. 6. El valor estimado del contrato y el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad territorial pagará el servicio.”*

Por inobservancia de la norma no se evidencia que el municipio de Popayán elabore un Plan Anual de Contratación que reúna los requisitos exigidos y más si se tiene en cuenta que éste se origina en el Estudio de Insuficiencia Educativa, que igual no se ajusta a lo requerido en la norma, lo que se presenta por una inadecuada gestión y conlleva a la contratación de una canasta educativa que no sea coherente con las necesidades identificadas en el Estudio de Insuficiencia.

## **HALLAZGO N° 7. Listado de Estudiantes a Atender en Contratos Suscritos para la Prestación del Servicio Educativo. (D)**

El artículo 2.3.1.3.2.15. Identificación de la población estudiantil a atender. *“La entidad territorial certificada será la responsable de identificar previamente y asignar a cada contratista la población que será atendida en desarrollo de los contratos para la*

prestación del servicio público educativo de que trata el presente capítulo. La entidad territorial no podrá atribuir esta obligación a los contratistas. Como producto de la identificación, la entidad territorial certificada elaborará el listado de estudiantes a atender, el cual será entregado a cada contratista y hará parte integral del contrato. Si en el desarrollo del contrato se establece la necesidad de atender a nuevos estudiantes, la entidad territorial certificada será la responsable de definir la manera en que se les prestará el servicio. En caso de incluirlos en el contrato vigente, se tendrán en cuenta las limitaciones contractuales y presupuestales existentes y las normas aplicables con el fin de proceder a su modificación. Las modificaciones que se realicen a los contratos regulados en este capítulo, deberán ser remitidas al Ministerio de Educación Nacional en los términos del artículo 2.3.1.3.7.7. Del presente Decreto, junto con los correspondientes soportes.”

No se encuentra identificada plenamente la población estudiantil a atender en los contratos suscritos con las Confesiones Religiosas así:

**Cuadro N° 17**  
**Contratos Prestación del Servicio Educativo**

CONTRATO N°	CONTRATISTA	OBJETO
143	PÍA SOCIEDAD SALESIANA INSPECTORIA SAN LUIS BELTRÁN	LA CONFESIÓN RELIGIOSA SE COMPROMETE CON EL MUNICIPIO A PROMOVER E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PEDAGÓGICO EN LA INSTITUCION EDUCATIVA OFICIAL DON BOSCO CONTRATADA PARA ATENDER 1650 CUPOS A TRAVÉS DE LA CONFESIÓN RELIGIOSA PÍA SOCIEDAD SALESIANA
089	COMUNIDAD DE LAS HIJAS DE MARÍA AUXILIADORA	PROMOVER E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PEDAGÓGICO EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA OFICIAL CRISTO REY, EJECUTANDO LA CANASTA EDUCATIVA CONTRATADA PARA ATENDER 900 CUPOS DE LA CONFESIÓN RELIGIOSA HIJAS DE MARIA AUXILIADORA-PROVINCIA NUESTRA SEÑORA DE CHIQUINQUIRÁ CRISTO REY
091	COMUNIDAD DE LAS HIJAS DE MARÍA AUXILIADORA	PROMOVER E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PEDAGÓGICO EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS - SALESIANAS, EJECUTANDO LA CANASTA EDUCATIVA CONTRATADA PARA ATENDER 1100 CUPOS A TRAVÉS DE LA CONFESIÓN RELIGIOSA HIJAS DE MARÍA AUXILIADORA PROVINCIA. DE CHINQUINQUIRÁ SALESIANAS
090	CONGREGACIÓN DE HERMANAS DE LA CARIDAD DE SANTA ANA	PROMOVER E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PEDAGÓGICO EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA OFICIAL SAN AGUSTÍN, EJECUTANDO LA CANASTA EDUCATIVA CONTRATADA PARA ATENDER 2400 CUPOS A TRAVÉS DE LA CONFESIÓN RELIGIOSA CONGREGACION HERMANAS DE LA CARIDAD SANTA ANA
0324	PÍA SOCIEDAD SALESIANA INSPECTORIA SAN LUIS BELTRÁN	PROMOVER E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PEDAGOGICO EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA OFICIAL RURAL SANTA ELENA LA CABRERA EJECUTANDO LA CANASTA EDUCTIVA CONTRATADA PARA ATENDER 147 CUPOS A TRAVES DE LA CONFESIÓN RELIGIOSA PIA SOCIEDAD SALESIANA SAN LUIS

CONTRATO N°	CONTRATISTA	OBJETO
		BELTRÁN
0359	CONGREGACIÓN DE RELIGIOSAS FRANCISCANAS DE MARIA INMACULADA	PROMOVER E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PEDAGÓGICO EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA OFICIAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN EJECUTANDO LA CANASTA EDUCATIVA CONTRATADA PARA ATENDER 1380 CUPOS A TRAVES DE LA CONFESIÓN RELIGIOSA FRANCISCANAS MARÍA INMACULADA
0360	CONGREGACIÓN DE RELIGIOSAS FRANCISCANAS DE MARIA INMACULADA	PROMOVER E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PEDAGOGICO EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA OFICIAL RURAL LAS HUACAS EJECUTANDO LA CANASTA EDUCATIVA CONTRATADA PARA ATENDER 300 CUPOS A TRAVES DE LA CONFESIÓN RELIGIOSA FRANCISCANAS MARÍA INMACULADA

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

La entidad territorial certificada en educación, a través de la Secretaría de Educación, elabora el listado de estudiantes a atender, con base en la demanda del servicio educativo oficial presentado en el territorio de su jurisdicción, documento que hará parte del contrato suscrito. Por inobservancia de la norma no se evidencia en cada contrato el listado de estudiantes a atender lo que conlleva una inadecuada gestión. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria

### **HALLAZGO N° 8. Canasta Educativa. (D)**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.1.3.2.4. *“De la canasta educativa. La entidad territorial certificada en educación deberá establecer la canasta educativa de forma previa al inicio del proceso de contratación y corresponderá a las necesidades identificadas y definidas en el estudio de insuficiencia y limitaciones, elaborado por dicha entidad. Con el fin de mejorar el acceso y la permanencia escolar, la canasta educativa variará de acuerdo con el contexto de cada entidad territorial certificada, incluyendo para este fin los componentes que sean necesarios y que estén relacionados con la prestación efectiva del servicio educativo contratado. Hará parte integral de los contratos regulados en el presente capítulo, la relación detallada de todos y cada uno de los componentes de la canasta educativa básica y complementaria que se obliga a suministrar el contratista. Se podrá contratar solamente la canasta básica o la canasta básica más la complementaria, de acuerdo con las necesidades identificadas por la entidad territorial certificada y con la población a atender. Igual el artículo 2.3.1.3.2.5. Define las Reglas para la conformación de la canasta educativa. Además de las características establecidas en los numerales 12, 13 y 14 del artículo 2.3.1.3.1.5., la canasta educativa a la que se obligue el contratista se sujetará, especialmente, a las siguientes reglas: 1. El personal docente y directivo docente vinculado por el contratista deberá cumplir con los requisitos de experiencia y formación académica establecidos para las convocatorias de concurso de méritos que realiza el Estado, para la vinculación de educadores oficiales. 2. El material educativo deberá estar acorde con los enfoques, contenidos y metodología de las diferentes áreas del currículo, así como con el PEI o el*

*PEC. 3. Se deberán incluir los costos por concepto de gratuidad, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2.3.1.6.4.2. de este Decreto.”*

La canasta es construida por la entidad territorial con base en el estudio de insuficiencia y es ésta la que guiará el proceso de contratación del servicio educativo. La determinación de la canasta se realiza luego de verificarse con qué se cuenta, qué aporta la ETC para la prestación del servicio educativo:

Infraestructura para el caso de la administración de establecimientos educativos de carácter oficial. Infraestructura física, Plan Educativo Institucional, y docentes y directivos en el caso de los contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y/o confesiones religiosas o La capacidad administrativa y de gestión de la Secretaría de educación, en el caso de los contratos de prestación del servicio educativo. Este último elemento -la capacidad de la Secretaría de educación- está presente en todos los tipos de contratos establecidos en la reglamentación.

La ETC tiene bajo su responsabilidad diferentes funciones que no pueden atribuirse a los contratistas, como lo es la conformación del listado de estudiantes a atender, el seguimiento a los contratos, la supervisión de los mismos. Sabiendo con qué se cuenta, la ETC procede a establecer cuáles son sus necesidades para el año lectivo, haciendo la lista respectiva, en la cual se pueden incluir todos los elementos que incidan en el proceso de enseñanza aprendizaje. Saber qué se requiere para la prestación del servicio, es fundamental para la contratación del servicio educativo; el conocer qué se pretende de los operadores, permite a la entidad lograr sus objetivos en la prestación del servicio educativo mediante la contratación.

No se evidencia dentro de los contratos una adecuada conformación de la canasta educativa por inobservancia de la norma dado que se obvian los items correspondientes al material educativo, tipo de materiales requeridos, las características, las cantidades y su respectivo valor. Tampoco se evidencian los componentes adicionales de la canasta ni se especifican las características, la calidad ni la periodicidad con la cual se entregarán y el valor de los mismos lo que disminuye el costo de la canasta y conlleva una inadecuada aplicación normativa y deficiente gestión. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria

### **HALLAZGO N° 9. Banco de Oferentes. (D)**

El artículo 2.3.1.3.3.3. Decreto 1851 de 2015 define las Reglas del contrato. *“El contrato de prestación del servicio educativo se regirá por lo previsto en el Estatuto General de Contratación Pública y en este capítulo, y en particular por las siguientes reglas: 1. Se suscribirán únicamente con las personas jurídicas propietarias de los*



establecimientos educativos habilitados en el Banco de Oferentes de la entidad territorial certificada. 2. Entre el personal administrativo, docente y directivo docente vinculado por el contratista y la entidad territorial certificada no existirá relación legal y reglamentaria alguna. Su régimen laboral se sujetará exclusivamente al derecho privado. Por ello, el contratista debe mantener indemne a la entidad territorial certificada de cualquier reclamación que realice el personal vinculado. 3. La prestación del servicio educativo se realizará bajo la exclusiva responsabilidad del contratista, con sujeción a su PEI o PEC, y a lo que se prevea en el contrato. 4. El contratista deberá prestar el servicio educativo en la infraestructura que haya sido evaluada para conformar el Banco de Oferentes. Artículo 2.3.1.3.3.4. Reglas para la conformación y/o actualización del Banco de Oferentes. Las entidades territoriales certificadas que requieran celebrar los contratos de prestación del servicio público educativo regulados en esta sección, conformarán el Banco de Oferentes en su jurisdicción teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. El Banco de Oferentes deberá ser conformado y/o actualizado por la entidad territorial certificada, dando aplicación a los principios de transparencia y eficiencia y verificando para tal efecto la experiencia e idoneidad de los oferentes, de acuerdo con lo establecido por el artículo 27 de la Ley 715 de 2001.

2. La conformación y/o actualización del Banco de Oferentes es previa e independiente del proceso de contratación y se sujetará a las siguientes reglas: a). La conformación y/o actualización del Banco de Oferentes es independiente de la elaboración de los estudios de insuficiencia y limitaciones.

b). Tanto el proceso de conformación, como de actualización del Banco de Oferentes, deberá realizarse en la vigencia anterior a aquella en la que se pretenda contratar la prestación del servicio educativo.

*Parágrafo.* Una vez entre a regir el presente capítulo, las entidades territoriales certificadas que decidan acudir a la contratación de la prestación del servicio educativo, deberán conformar bancos de oferentes, atendiendo los criterios establecidos en esta Sección.

*El artículo 2.3.1.3.3.5. Etapas para conformar el Banco de Oferentes.* Las entidades territoriales certificadas deberán conformar el Banco de Oferentes a través de invitación pública, que contará con las siguientes etapas:

1. *Apertura:* las entidades territoriales certificadas deberán expedir el acto administrativo que disponga la apertura del proceso de conformación del Banco de Oferentes y efectuar la invitación pública a los interesados en integrarlo. Dicho acto deberá ser divulgado con cinco (5) días de antelación al inicio del proceso de inscripción y deberá contener además la siguiente información:

1.1. Datos básicos de la entidad territorial certificada interesada en conformar el Banco de Oferentes.

1.2. Propietarios de establecimientos educativos no oficiales destinatarios de la invitación.

1.3. Objeto de la invitación.

1.4. *Requisitos mínimos que deben demostrar los interesados en integrar el Banco de Oferentes, así como los medios para su acreditación. Los mencionados requisitos deberán corresponder a los siguientes factores:*

- a). *Trayectoria o experiencia e idoneidad.*
- b). *Infraestructura física del establecimiento educativo en donde se prestará el servicio.*
- c). *Canasta educativa que deben proveer.*

1.5. *Cronograma del proceso que contenga al menos:*

- a). *Fecha y hora a partir de la cual se inicia el proceso de inscripción y lugar en donde tal procedimiento se adelantará.*
- b). *Fecha y hora en la que se cierra la inscripción.*
- c). *Término durante el cual se realizará la verificación de los requisitos para estar incluido en el Banco de Oferentes.*
- d). *Fecha de publicación de resultados y término para interponer y resolver las reclamaciones presentadas en contra de dichos resultados.*

1.6. *Criterios de evaluación para ser habilitado en el Banco de Oferentes.*

1.7. *Medios a través de los cuales se informará a cada inscrito los resultados de la verificación de los requisitos.*

1.8. *Formato de inscripción, que hará parte integral de la invitación pública.*

1.9. *Formato de verificación de requisitos de habilitación de los interesados, que hará parte integral de la invitación pública.*

2. *Inscripción. La inscripción se realizará por medios electrónicos (vía web) o por el sistema de atención al ciudadano. El plazo mínimo para realizar la inscripción será de cinco (5) días hábiles.*

*La información registrada por el aspirante se entenderá suministrada bajo la gravedad del juramento y lo obligará a mantener como mínimo las condiciones con las que se inscribió, durante el proceso de conformación del Banco de Oferentes y mientras se encuentre incluido en este.*

3. *Verificación de requisitos. Esta etapa comprende la verificación de los requisitos de habilitación. La entidad territorial certificada conformará un comité de verificación de requisitos, el cual será responsable de aplicar los criterios de evaluación establecidos en la invitación pública para cada uno de los aspirantes inscritos.*

4. *Publicación de resultados y trámites de las reclamaciones. Esta etapa inicia con la publicación que haga la entidad territorial certificada de los resultados de la evaluación realizada a cada uno de los aspirantes en conformar el Banco de Oferentes. Posteriormente, dichos aspirantes podrán presentar sus reclamaciones dentro los tres (3) días hábiles siguientes a la publicación, las cuales serán resueltas por la entidad territorial certificada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.*

5. *Habilitación de interesados y conformación del Banco de Oferentes. Esta etapa comprende la expedición del acto administrativo identificando los aspirantes que resulten habilitados, una vez sean surtidas las etapas anteriores.*

*El artículo 2.3.1.3.3.6. Requisitos para ser habilitado en el Banco de Oferentes. Para ser habilitado en el Banco de Oferentes de cada entidad territorial, se deberán cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos:*

1. *Acreditar la propiedad del establecimiento educativo aportando la licencia de funcionamiento vigente, expedida por la entidad territorial certificada en los términos del artículo 2.3.2.1.2 del presente Decreto, con jurisdicción en el lugar en donde se presenten las circunstancias de insuficiencia o limitación que motiven la contratación de la prestación del servicio educativo.*

2. *El propietario debe ser una persona jurídica, lo cual será acreditado mediante el certificado de existencia y representación legal expedido por autoridad competente, con antelación no superior a un mes respecto de la fecha de cierre de la inscripción, en el que se demuestre que dentro de su objeto se contempla la prestación de servicios educativos en los niveles de educación preescolar, básica y media.*

*Si se trata de una iglesia o confesión religiosa, se deberá demostrar su personería jurídica especial otorgada por el Ministerio del Interior, o en su defecto, personería jurídica de derecho público eclesiástico, expedida con base en la Ley 133 de 1994 y las normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen. Lo anterior también aplica a las congregaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones o asociaciones de ministros.*

3. *No estar en régimen controlado en los términos consagrados en la Sección 4, Capítulo 2, Título 2, Parte 3 de este Decreto.*

4. *El establecimiento educativo donde se prestará el servicio deberá contar con código DANE y estar registrado en el Directorio Único de Establecimientos (DUE) del Ministerio de Educación Nacional.*

5. *Para cada establecimiento educativo, acreditar la propiedad o disponibilidad del inmueble en el que se prestará el servicio educativo, a través del certificado de tradición y libertad, con fecha máxima de un mes de expedido respecto de la fecha de inscripción en el proceso de conformación o actualización del Banco de Oferentes. En caso de establecimientos educativos que funcionen en infraestructuras arrendadas o entregadas en comodato, se deberá acreditar el respectivo contrato, así como su vigencia.*

6. *Contar con un PEI o PEC aprobado por la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada en la que se prestará el servicio educativo, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 2.3.3.1.4.1. del presente Decreto.*

7. *Acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos de experiencia e idoneidad a que se refiere este capítulo y los establecidos en cada caso concreto por la entidad territorial*

certificada, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

8. Haber obtenido resultado favorable en la visita realizada por la entidad territorial certificada a la infraestructura física donde se prestará el servicio educativo. Este requisito se validará mediante acta o certificación de inspección expedida por la secretaria de educación de la entidad territorial correspondiente.

**Parágrafo 1°.** Encontrarse habilitado en el Banco de Oferentes no genera el derecho a ser contratado por la entidad territorial.

**Parágrafo 2°.** La entidad territorial certificada deberá garantizar los mecanismos para que los propietarios de los establecimientos educativos habilitados en el Banco de Oferentes, envíen anualmente la información requerida, con el fin de realizar el seguimiento al cumplimiento y mantenimiento de los requisitos de habilitación, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

**Parágrafo Transitorio.** Podrán postularse con la infraestructura oficial por una única oportunidad, para ser habilitados dentro del Banco de Oferentes que se conforme en la vigencia 2015 con ocasión de la entrada en vigencia de este capítulo, las personas jurídicas que cumplan uno de los siguientes requisitos:

1. Estar ejecutando actualmente un contrato de concesión del servicio educativo que finalice en las vigencias 2015 o 2016.
2. Haber celebrado contratos de concesión del servicio educativo con la entidad territorial, que hayan finalizado en los años 2013 o 2014, y que a la entrada en vigencia del presente capítulo, se encuentren ejecutando un contrato de prestación del servicio educativo en infraestructura oficial.

En caso de que las personas jurídicas señaladas en este parágrafo transitorio resulten habilitadas en el Banco de Oferentes, la entidad territorial certificada podrá suscribir con ellas contratos de prestación del servicio público educativo únicamente para la vigencia 2016, los cuales solo podrán ejecutarse en la infraestructura oficial que había sido postulada inicialmente por parte de estas personas jurídicas.

El artículo 2.3.1.3.3.7. Experiencia e idoneidad de los aspirantes a ser habilitados en el Banco de Oferentes. Los aspirantes a ser habilitados en el Banco de Oferentes deberán demostrar que sus establecimientos educativos postulados cumplen además de los requisitos señalados en el artículo anterior, los siguientes requisitos de experiencia e idoneidad:

1. Un tiempo mínimo de experiencia de 5 años en la prestación del servicio educativo.
2. Que en los últimos resultados publicados por el ICFES, correspondientes a las pruebas de Estado Saber 3°, 5°, 9° y 11° presentadas, el establecimiento educativo haya

alcanzado puntajes superiores al percentil 35 en las áreas de lenguaje y matemáticas, entre los establecimientos educativos de su respectiva entidad territorial certificada en educación. En caso de que el establecimiento educativo no presente la totalidad de las pruebas -por no ofrecer alguno de los grados-, este requisito aplica solo para las pruebas presentadas.

**Parágrafo 1º.** La entidad territorial certificada podrá establecer criterios de trayectoria e idoneidad superiores a los enunciados en la presente Sección.

**Parágrafo 2º.** El Icfes publicará anualmente en el mes de noviembre, el listado de los establecimientos educativos que cumplen con el requisito establecido en el numeral 2 del presente artículo.

**Parágrafo Transitorio.** Para el Banco de Oferentes que se conforme en el año 2015, se podrán habilitar únicamente los establecimientos educativos no oficiales, que en los resultados publicados por el Icfes de las pruebas de Estado Saber 3º, 5º, 9º y 11º practicadas en el año 2014, según corresponda, hubieren alcanzado puntajes superiores al percentil 20 de los establecimientos educativos de su respectiva entidad territorial certificada en educación.

**Artículo 2.3.1.3.3.8. Vigencia del Banco de Oferentes.** El Banco de Oferentes tendrá una vigencia de tres (3) años. Una vez cumplido este término, si la entidad territorial certificada no ha superado las condiciones que generan la insuficiencia o las limitaciones, se conformará un nuevo Banco de Oferentes.

**Artículo 2.3.1.3.3.9. Criterios para actualización del Banco de Oferentes.** La entidad territorial certificada podrá mediante acto administrativo motivado actualizar el Banco de Oferentes, antes de la pérdida de vigencia, siguiendo los mismos pasos establecidos en el artículo 2.3.1.3.3.5 del presente Decreto, en cualquiera de los siguientes eventos: 1. Cuando la oferta educativa disponible dentro del Banco de Oferentes resulte insuficiente frente a la demanda existente en la entidad territorial certificada. 2. Cuando la oferta educativa disponible dentro del Banco de Oferentes no resulte pertinente para atender a la población. 3. Cuando la demanda existente en la entidad territorial no corresponda geográficamente a la oferta educativa disponible en el Banco de Oferentes. 4. Cuando la entidad territorial certificada decida establecer requisitos superiores a aquellos con los que cuenta el Banco de Oferentes vigente, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio educativo.

**Parágrafo 1º.** En caso de actualizar el Banco de Oferentes, la vigencia de tres (3) años se contará a partir de la conformación del mismo.

**Parágrafo 2º.** La actualización de que trata el presente artículo exige que la entidad territorial certificada evalúe nuevamente a los oferentes que habían sido habilitados inicialmente, bajo los criterios que sean definidos en el marco del proceso de actualización.

**Artículo 2.3.1.3.3.10. Remisión al Ministerio de Educación Nacional del acto administrativo por el que se conforma o actualiza el Banco de Oferentes.** La entidad territorial certificada deberá remitir con carácter informativo al Ministerio de Educación Nacional, copia de los actos administrativos mediante los cuales se conformó o actualizó el Banco de Oferentes, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que dichos actos queden en firme, así como cualquier otra información que le sea solicitada por el Ministerio.”

El banco oferente es un procedimiento administrativo, previo e independiente del proceso de contratación. Como herramienta administrativa permite evaluar, calificar y clasificar la experiencia e idoneidad de los oferentes para prestar el servicio educativo, así como establecer su capacidad para poder suscribir contratos de prestación del servicio educativo con una entidad territorial certificada que en el caso de Popayán se ha obviado.

Los objetivos de la conformación del Banco de Oferentes son: Lograr que los aspectos atinentes a la “reconocida trayectoria e idoneidad”, exigidos para contratar la prestación del servicio público educativo, queden suficientemente verificados, evaluados y calificados, de tal manera que se garantice la calidad y pertinencia en la prestación del servicio educativo. Verificar que los oferentes tengan la capacidad jurídica para contratar. Identificar la oferta educativa existente, en relación con los establecimientos educativos No Oficiales.

El banco de oferentes deberá ser conformado y actualizado por la entidad territorial certificada, dando aplicación a los principios de transparencia y eficiencia, verificando para tal efecto, la experiencia e idoneidad de los oferentes, de acuerdo con lo establecido por la norma. La conformación o actualización del banco de oferentes es previa e independiente del proceso de contratación, y se sujetará a las siguientes reglas: a) La conformación y actualización del banco de oferentes es independiente de la elaboración de los estudios de insuficiencia y limitaciones. b) Tanto el proceso de conformación, como de actualización del banco de oferentes, deberá realizarse en la vigencia anterior a aquella en la que se pretenda contratar la prestación del servicio educativo. No se evidencia en la Entidad ni la conformación ni el uso del Banco de Oferentes para la contratación.

En la entidad territorial, si bien se elaboró el 28 de octubre de 2015 una invitación a inscribirse para conformar el Banco de Oferentes, no existe evidencia documental de que quienes se inscribieron hubieran acreditado ninguno de estos requisitos,<sup>1</sup> por lo tanto, el Banco de Oferentes no se ajusta a la norma vigente, lo

<sup>1</sup> 1. Acreditar la propiedad del establecimiento educativo aportando la licencia de funcionamiento vigente, expedida por la entidad territorial certificada en los términos del artículo 2.3.2.1.2 del presente Decreto, con jurisdicción en el lugar en donde se presenten las circunstancias de insuficiencia o limitación que motiven la contratación de la prestación del servicio educativo. 2. El propietario debe ser una persona jurídica, lo cual será acreditado mediante el certificado de existencia y representación legal expedido por autoridad competente, con antelación no superior a un mes respecto de la fecha de cierre

que conlleva incumplimiento de las disposiciones normativas e inadecuada gestión. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **HALLAZGO N° 10. Selección Objetiva y Transparencia. (D)**

Unidad de Caja.- Decreto 111 de 1996, Ley 715 de 2001, Artículo 89 y 91.

La Secretaría de Educación del municipio de Popayán, suscribió convenios con recursos del Sistema General de Participaciones, Sector Educación, haciendo uso de la figura consagrada en el artículo 355 de la CP, obviando el proceso de selección objetiva en todos ellos poniendo en riesgo los recursos de la Educación y desvirtuando el fin del estado para el cual fueron dispuestos. Si bien los recursos del Sistema General de Participaciones tienen que incorporarse en el presupuesto, éstos deben conservar su destinación y naturaleza por eso no se constituyen en recursos propios ni pueden hacer Unidad de Caja con éstos<sup>1</sup>.

El municipio no puede utilizar recursos de destinación específica para atender el pago de obligaciones en un sector diferente o para gastos corrientes de la administración.

Los Convenios que se describen a continuación se desarrollaron de la misma manera, sin darles la respectiva publicidad, sin selección objetiva y sin transparencia lo que conlleva poner en riesgo los recursos de la Educación.

---

*de la inscripción, en el que se demuestre que dentro de su objeto se contempla la prestación de servicios educativos en los niveles de educación preescolar, básica y media. Si se trata de una iglesia o confesión religiosa, se deberá demostrar su personería jurídica especial otorgada por el Ministerio del Interior, o en su defecto, personería jurídica de derecho público eclesiástico, expedida con base en la Ley 133 de 1994 y las normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen. Lo anterior también aplica a las congregaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones o asociaciones de ministros. 3. No estar en régimen controlado en los términos consagrados en la Sección 4, Capítulo 2, Título 2, Parte 3 de este Decreto. 4. El establecimiento educativo donde se prestará el servicio deberá contar con código DANE y estar registrado en el Directorio Único de Establecimientos (DUE) del Ministerio de Educación Nacional. 5. Para cada establecimiento educativo, acreditar la propiedad o disponibilidad del inmueble en el que se prestará el servicio educativo, a través del certificado de tradición y libertad, con fecha máxima de un mes de expedido respecto de la fecha de inscripción en el proceso de conformación o actualización del Banco de Oferentes. En caso de establecimientos educativos que funcionen en infraestructuras arrendadas o entregadas en comodato, se deberá acreditar el respectivo contrato, así como su vigencia. 6. Contar con un PEI o PEC aprobado por la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada en la que se prestará el servicio educativo, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 2.3.3.1.4.1. del presente Decreto. 7. Acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos de experiencia e idoneidad a que se refiere este capítulo y los establecidos en cada caso concreto por la entidad territorial certificada, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. 8. Haber obtenido resultado favorable en la visita realizada por la entidad territorial certificada a la infraestructura física donde se prestará el servicio educativo. Este requisito se validará mediante acta o certificación de inspección expedida por la secretaría de educación de la entidad territorial correspondiente.*

<sup>1</sup> "Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja. 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. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera. 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."

## Convenio N° 1361

La Secretaría de Educación suscribió “*Convenio de asociación 20161800013617 celebrado con el municipio de Popayán y la Fundación Grupo Social Crecer con futuro*” 12-10-2016.

Objeto: “*Aunar esfuerzos para desarrollar el proceso de formación y acompañamiento en proyectos transversales en Educación para la ciudadanía y aunar esfuerzos para desarrollar el seminario taller literatura en la educación inicial dirigido a agentes educativos de primera infancia y docentes de preescolar*”.

Contratista: Fundación Grupo Social crecer con futuro.

Cuantía: \$49.500.000 de los cuales la fundación aporta \$4.500.000 y el municipio la suma de cuarenta y cinco millones (\$45.000.000) pagaderos así: un primer desembolso TRECE MILLONES QUINIENTOS (\$13.500.000) una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento, un segundo desembolso de trece millones quinientos previo informe parcial de actividades y recibo por el supervisor y el cuarenta por ciento restante a la terminación del convenio.

CDP: 20161767 de julio 7 de 2016 por \$35.000.000 y otro por \$10.000.000.

REGISTRO PRESUPUESTAL: 20163891 DEL 27 DE OCTUBRE DE 2016 Secretaría de Educación Gastos de inversión Educación, Calidad. Recursos para calidad educativa, Estrategia de formación Estilos de vida saludable.

Este contrato se suscribe al tenor del artículo 355 de la Constitución<sup>1</sup> y en su parte considerativa hace referencia igualmente a la Ley 489 de 1998,<sup>2</sup> artículo 2 que establece el ámbito de aplicación y específicamente al artículo 96<sup>3</sup> que señala la

<sup>1</sup> Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, ( la negrilla es mía)

<sup>2</sup> ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas. PARÁGRAFO. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON PARTICIPACIÓN DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la Ley. Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con



forma como se constituyen las asociaciones y fundaciones. Citan en seguida el Decreto 777 de 1992 modificado por el Decreto 1403 de 1992 y 2459 de 1993<sup>1</sup> que reglamenta la celebración de contratos que en desarrollo del segundo inciso del 355 de la CP celebren...

De esta forma, se establece una forma de contratación excluida de la aplicación de la Ley 80 de 1993, razón por la cual no se aplicará tampoco el art. 2 de la Ley 1150 de 2007. Esta contratación la ET la ha encuadrado en un tipo de contratación que no corresponde a recursos del SGP en razón a que el art. 355 de la Constitución Política hace referencia a la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro que se celebren con recursos diferentes a los del SGP, no con recursos de las transferencias; razón por la cual este gasto fue mal aplicado, además, el convenio supera el monto de la mínima cuantía establecida en \$44.518.000; lo anterior, causado por inadecuada aplicación normativa, ocasionando una mengua en los recursos de la Calidad Educativa y una deficiente gestión fiscal. Esto se refleja en lo indicado en cada Convenio descrito a continuación:

#### **Convenio N° 544**

La Secretaría de Educación suscribió "Convenio de asociación 20161800005447 celebrado con el municipio de Popayán y la Fundación Universitaria de Popayán" 127-05-2016.

Objeto: "Aunar esfuerzos económicos administrativos y financieros para realizar el acompañamiento en el nivel educativo, emocional y social a los estudiantes matriculados en las sedes educativas oficiales del municipio de Popayán reportados en el simat, que presenten algún tipo de discapacidad o algún tipo de capacidad y/o talento excepcional, para lograr un proceso de inclusión educativa de calidad".

---

precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes. Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común. En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos: a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes; b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas; c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad; d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares; e) La duración de la asociación y las causales de disolución.

<sup>1</sup> **Artículo 1°** Los contratos que se celebren en desarrollo de lo dispuesto por el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política, deberán someterse a lo establecido por los Decretos 777, con excepción de sus artículo 3°, y 1403 de 1992. Los programas y actividades que se impulsen a través de dichos contratos deberán estar acordes a nivel nacional con el presupuesto de rentas y de apropiaciones de la Nación, y a nivel departamental, distrital o municipal, con el respectivo plan de desarrollo. **Artículo 2°** Los contratos a que se refiere este Decreto que celebren la Nación o los establecimientos públicos nacionales no requerirán de la aprobación del Consejo de Ministros.

**Artículo 3°** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Contratista: Fundación Universitaria de Popayán.

Cuantía: De acuerdo con lo consignado en la minuta del Contrato la cuantía es de \$324.150.000 de los cuales la fundación aporta \$71.100.000 y el municipio la suma de \$239.000.000); sin embargo, al sumar los aportes se obtienen \$415.700.000 de los cuales \$98.800.00 son el aporte de la Fundación Universitaria.

CDP: 20163202 de \$5.000.000, 20161787 por \$38.000.000 y un tercero 20161782 por \$12.000.000 los cuales suman \$55.000.000 quedando sin respaldo el resto del valor.

REGISTRO PRESUPUESTAL: 20164084 del 11 de noviembre de 2016, 20164084 del 11 de noviembre de 2016 y 20164084 del 11 de noviembre de 2016 de Secretaría de Educación Gastos de inversión Educación, prestación de servicios población atendida , Servicio personal de apoyo para atender población con limitación visual , tiflólogos y población con discapacidad auditiva.

Puede observarse que la Entidad Territorial no argumenta la contratación en la necesidad y conveniencia de suscribir este contrato sino por el contrario en la Cláusula que pactan el valor y la forma de pago dice textual *"...lo anterior en virtud de la solicitud que realiza la Fundación Universitaria ante la Secretaría de Educación de necesitarse capacitar a los docentes oficiales del municipio de Popayán y a personal administrativo para fortalecer la pedagogía y las herramientas que dan respuesta efectiva a las necesidades de la población con discapacidad..."* La Secretaría viabilizó la solicitud realizada por la Fundación Universitaria encontrando que es importante la temática que realizará la fundación para capacitar a los docentes de las Instituciones Educativas oficiales y al personal administrativo que lo requiere.

Lo anterior, causado por desconocimiento del procedimiento establecido por el Decreto 1851 de 2015 que dispone lo relacionado con la contratación de la prestación del servicio educativo para las entidades certificadas en educación, lo que conlleva a una ineficiente gestión.

### **Convenio N° 1065**

La Secretaría de Educación suscribió "Convenio de asociación 2016180001065 celebrado con el municipio de Popayán y la Fundación para el desarrollo social y liderazgo "FUNDELIDER" 10-08-2016.

Objeto: "Aunar esfuerzos EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO DE Popayán bilingüe, fortalecimiento al desarrollo de competencias en lengua extranjera,

idioma ingles dirigido a los docentes de las instituciones públicas del municipio de Popayán”.

Contratista: Fundación para el desarrollo social y liderazgo “FUNDELIDER”.

Cuantía: De acuerdo con lo consignado en la minuta del Contrato la cuantía para todos los efectos legales es de \$45.000.000 de los cuales el municipio de Popayán aporta \$ 40.000.000 y FUNDELIDER \$ 5.000.000.

CDP: 20161128 del 21-04-2016, 20161933 del 25-04-2016, 20161129 del 21-04-2016.

REGISTRO PRESUPUESTAL: 20162813 del 24 agosto de 2016, Secretaría de Educación Gastos de inversión Administración Central, libre destinación, vigencia actual, implementación de política pública para la construcción, fortalecimiento y adopción del modelo educativo: Popayán educadora, culta y emprendedora por \$20.000.000.

20162814 del 24 agosto de 2016, Secretaría de Educación Gastos de inversión Administración Central, libre destinación, vigencia actual, implementación de política pública para la construcción, fortalecimiento y adopción del modelo educativo: Popayán educadora, culta y emprendedora por \$10.000.000.

20162815 del 24 agosto de 2016, Secretaría de Educación Gastos de inversión Administración Central, libre destinación, vigencia actual, implementación de política pública para la construcción, fortalecimiento y adopción del modelo educativo: Popayán educadora, culta y emprendedora por \$10.000.000.

Se evidencia que a pesar que el objeto se refiere a fortalecimiento al desarrollo de competencias en lengua extranjera, idioma ingles dirigido a los docentes de las instituciones públicas del municipio de Popayán, en la cláusula segunda se consignan las obligaciones de las fundación y se cita: *“Cumplir con el objeto del contrato en la forma y oportunidad pactada; Cumplir con los requisitos y obligaciones contratadas; contar con profesionales idóneos y capacitados para el desarrollo de las actividades; capacitar, sensibilizar, motivar y dar a conocer a Directivos y todos los docentes de las 42 instituciones del municipio de Popayán en los siguientes talleres: Taller estándares básicos de competencias en lenguas extranjeras; Taller Metodológico y didáctico estrategia Bunny Bonita; Taller experimental No. 1 con apropiación de TICs; Taller experimental No. 2 con apropiación de TICs; Taller de apropiación de la malla curricular para las áreas de básica primaria.”*

### **Convenio N° 1300**

La Secretaría de Educación suscribió “Convenio de asociación 2016180001307” celebrado con el municipio de Popayán y la Fundación Nuevo Horizonte 30-09-2016.

Objeto: “Aunar esfuerzos para realizar el foro “CÁTEDRA DE LA PAZ” proceso mediante el cual se orientaran acciones para la implementación de la cátedra en las instituciones educativas del municipio de Popayán.

Contratista: Fundación Nuevo Horizonte.

Cuantía: De acuerdo con lo consignado en la minuta del Contrato la cuantía es de \$31.667.000 de los cuales la fundación aporta \$3.132.0000 y el municipio la suma de \$28.535.000.

CDP: 20161997 de julio 26 de 2016.

REGISTRO PRESUPUESTAL: 20163890 del 27 de octubre de 2016 por \$28.535.000 Secretaría de Educación Gastos de inversión Educación, Calidad RB-SGP- Calidad Rb SGP- Calidad – Estrategia de Formación en Derechos Humanos.

### **Convenio N° 1045**

La Secretaría de Educación suscribió “Convenio de asociación 20161800010457” celebrado entre el municipio de Popayán y la Fundación Impulso Vital para todos” 05-08-2016.

Objeto: “Aunar esfuerzos para adelantar el proceso de formación docente en la implementación del proyecto ambiental escolar” y “Aunar esfuerzos para adelantar el proceso de formación docente en la implementación de los proyectos de educación para la sexualidad”.

Contratista: Fundación Impulso Vital para todos.

Cuantía: De acuerdo con lo consignado en la minuta del Contrato la cuantía es de \$50.000.000 de los cuales la fundación aporta \$5.000.000 y el municipio la suma de \$45.000.000.

CDP: 20161777 de \$45.000.000.

REGISTRO PRESUPUESTAL: 20163352 del 26 de septiembre de 2016 de Secretaría de Educación Gastos de inversión Educación, calidad recursos para calidad educativa, estrategia de formación Educación ambiental por \$10.000.000; 20163353 del 26 de septiembre de 2016 de Secretaría de Educación Gastos de inversión Administración Central RB- Fondos Comunes Superávit Fiscal Rb- FC-52015- EF 16-217- Programa de Educación para la sexualidad y construcción de la ciudadanía por \$20.000.000; 20163354 del 26 de septiembre de 2016 de Secretaría de Educación Gastos de inversión Educación, calidad recursos para calidad educativa, estrategia de formación integral en Sexualidad y Prevención del Abuso Sexual Infantil – PESCC por \$15.000.000.

### **Convenio N° 869**

La Secretaría de Educación suscribió "Convenio de asociación 2016180008697 celebrado con el municipio de Popayán y la Fundación para la Educación y el Desarrollo Social FES" 29-06-2016.

Objeto: "Aunar esfuerzos para fortalecer los procesos de gestión escolar y calidad educativa en diez instituciones educativas oficiales del municipio de Popayán".

Contratista: Fundación para la Educación y el Desarrollo Social FES.

Cuantía: De acuerdo con lo consignado en la minuta del Contrato la cuantía es de \$77.500.000 de los cuales la fundación aporta \$7.500.000 y el municipio la suma de \$70.000.000).

CDP: 20161075 de \$50.000.000, 20161082 por \$20.000.000.

REGISTRO PRESUPUESTAL: 20162336 y 20162337 del 25 de julio de Secretaría de Educación Gastos de inversión Administración Central Libre destinación vigencia actual, implementación de la política pública para la construcción, fortalecimiento y adopción del modelo educativo; Popayán educadora, culta y emprendedora (Acuerdo 049 de 2011).

### **Convenio N° 1116**

La Secretaría de Educación suscribió "Convenio de asociación 20161800011167 celebrado con el municipio de Popayán y la Universidad del Cauca" 13-10-2016.

Objeto: "Aunar esfuerzos para fortalecer los usos educativos de las tic en los colegios públicos de Popayán, a través de un proceso de investigación acción

participativa que incorpore modelos de colaboración en la sistematización de experiencias pedagógicas con tic y la dinamización de una red de líderes TIC”.

Contratista: Universidad del Cauca.

Cuantía: De acuerdo con lo consignado en la minuta del Contrato la cuantía es de \$80.000.000 de los cuales la Universidad aporta \$20.000.000 y el municipio la suma de \$60.000.000).

CDP: 20162228 de \$60.000.000 imputables al rubro Secretaría de Educación Gastos de Inversión Educación Calidad Recursos de la Calidad Educativa Proyectos Tecnológicos de información y comunicación para la innovación educativa.

REGISTRO PRESUPUESTAL: 20163645 del 13 de octubre de 2016 de Secretaría de Educación Gastos de Inversión Educación Calidad Recursos de la Calidad Educativa Proyectos Tecnológicos de información y comunicación para la innovación educativa. Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la Entidad**

*“En atención a la observación que versa “La secretaria de Educación del municipio de Popayán, suscribió Convenios con recursos del Sistema General de Participaciones. Sector Educación, haciendo uso de la figura consagrada en el artículo 355 de la CP, obviando el proceso de selección objetiva en todos ellos poniendo en riesgo los recursos de la Educación y desvirtuando el fin del estado para el cual fueron dispuestos.... Los convenios que describo a continuación se desarrollaron de la misma manera, sin darles la respectiva publicidad, sin selección objetiva y son transparencia lo que conlleva poner en riesgo los recursos de la Educación”.*

*Respecto a la observación y en relación con el proceso de selección objetiva y transparencia, nos permitimos mencionar que los Convenios celebrados por la Secretaría de Educación del municipio de Popayán han sido realizados conforme al inciso segundo del artículo 355 constitucional, donde se contempla que el gobierno en sus diferentes niveles, puede con recursos de los respectivos presupuestos celebrar este tipo de convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo, sin embargo y con el fin de garantizar la participación, el Ente territorial, realizó un proceso de convocatoria pública en su página Web y emitió la circular 030 de fecha 26 de febrero de 2016, dirigida a la comunidad en general en la cual se exhorta con el fin de que los interesados presenten propuestas relacionadas con los temas que se desarrollan en el marco de Calidad Educativa y el Plan de Desarrollo en Educación para la realización de Convenios, el documento especifica los temas, entre ellos están el aseguramiento de la Calidad*

*Educativa y fortalecimiento de la evaluación y promoción y fortalecimiento de IDE procesos de lectoescritura, acompañamiento a la gestión escolar, estrategias de formación y capacitación en competencias de lengua extranjera, aplicación de proyectos educativos transversales, donde se encuentra estrategia de formación de educación ambiental y tiendas saludables , estrategia de formación integral en sexualidad y prevención de abuso sexual infantil, estrategia de formación de derechos humanos y estrategia de formación estilos de vida saludables, estrategias pedagógicas y apoyo técnico en competencias ciudadanas en el marco de la convivencia, foro educativo nacional y Cátedra de Paz.*

*Con lo anterior y de acuerdo con la observación tenemos la siguiente relación Convenio 13-relacionado con proyectos transversales y la promoción y fortalecimiento de los procesos de lecto escritura. Convenio 544 relacionado con el aseguramiento de la Calidad Educativa y Necesidades Educativas Especiales, Convenio 1065 relacionado con estrategias de formación y capacitación en competencias de lengua extranjera, Convenio 1300 relacionado con Cátedra de Paz. Convenio 1045 relacionado con estrategia de formación de educación ambiental y estrategia de formación integral en sexualidad, Convenio 869 relacionado con acompañamiento a la gestión escolar, Convenio 1116 relacionado con aseguramiento de la Calidad Educativa y TIC.*

*Por su parte la ley 489 de 1998, cuyo ámbito de aplicación comprende a las entidades territoriales, estableció en su artículo 96 que las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la constitución política, asociarse con personas jurídicas particulares mediante la celebración de convenios de asociación, con el objeto de facilitar el ejercicio de las funciones propias de la entidad y así contribuir a alcanzar los fines y cometidos estatales. Así mismo, dispone que dichos convenios deban celebrarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la constitución política, y en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos que se consideren pertinentes. De otra parte el artículo 1 del decreto 777 de 1992. Modificado por el decreto 1403 de 1992 y 2459 de 1993, reglamenta la celebración de contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los municipios en este caso con entidades privadas sin ánimo de lucro, y para el efecto dispuso que los mismos deben constar por escrito y sujetarse a los requisitos y formalidades que establece la ley para la contratación entre los particulares.”*

### **Análisis de la respuesta**

El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece: De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: 1. Licitación pública. La escogencia del Contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo. Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un

proceso de licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento. 2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual....

La Secretaria de Educación del municipio de Popayán, suscribió convenios con recursos del Sistema General de Participaciones, Sector Educación, haciendo uso de la figura consagrada en el artículo 355 de la CP, obviando el proceso de selección objetiva en todos ellos poniendo en riesgo los recursos de la Educación y desvirtuando el fin del estado para el cual fueron dispuestos. La contratación que se realizó no se encuentra incurso en las excepciones legales. El hallazgo no es desvirtuado y continúa como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **2.2.2. Calidad Matrícula**

El Municipio de Popayán ejecutó los recursos de calidad educativa matrícula mediante convenios de asociación, contratos de compraventa y transferencias a los Fondos de Servicios Educativos FOSE de las Instituciones Educativas - IE.

La verificación se realizó sobre el valor total de los convenios de asociación y los contratos de compraventa que asciende a \$898.368.332, para las transferencias se tomó una muestra de 10 IE por \$648.532.305.

Convenios: Se celebraron 9 convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro por \$550.755.000 para el desarrollo de actividades de capacitación de docentes y directivos docentes tales como administración, apropiación y capacitación en los puntos vive digital, apoyo técnico pedagógico y profesional especializado a través de los comités escolares de convivencia, visitas de acompañamiento y seguimiento para reformular los PEI, Planes de Mejoramiento y realizar Planes de Estudio; implementación del Proyecto Ambiental Escolar, bilingüismo, uso de TICS mediante la sistematización de experiencias pedagógicas, foro Catedra de la Paz, formación docente en educación para la ciudadanía, asesoría y acompañamiento para desarrollo y evaluación de competencias en las áreas funcionales.

Los Convenios se celebraron de conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 777 de 1992, de acuerdo con la revisión realizada los objetos se cumplieron, excepto en las situaciones detectadas en los hallazgos que más adelante se describen.



Contratos de compraventa: Se celebraron 3 contratos de compraventa de material didáctico, mobiliario escolar y equipos de cómputo y otros elementos tecnológicos por \$347.613.332, los cuales se ejecutaron de conformidad con las cláusulas contractuales y los bienes fueron entregados a las IE beneficiadas.

Transferencias a Instituciones Educativas: Se realizaron transferencias de calidad educativa por \$1.061.163.643 para adecuación y mejoramiento de infraestructura, transporte escolar y otros proyectos, se revisaron transferencias para 10 IE por \$648.532.305, encontrando que los proyectos se han ejecutado de conformidad con las Resoluciones de asignación; sin embargo, en algunos proyectos de infraestructura, la cuantía supera los 20 smlmv, pese a ello no se aplicaron los procedimientos del estatuto contractual de la administración pública, si no que por el contrario la celebración se realizó mediante contratación directa de materiales y mano de obra.

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

#### **HALLAZGO N° 11. Convenio N° 2016180001045 Fundación Impulso Vital para Todos. (F)**

Decreto 1510 de 2013, 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: Numeral 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo.”*

Ley 715 de 2001 Artículo 15. **“Destinación.** *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: 15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.”*

Ley 610 de 2000, Artículo 6. *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta Ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona*

*natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”*

El Municipio de Popayán celebró el Convenio No. 2016180001045 con la fundación sin ánimo de lucro “Impulso Vital para Todos” con el objeto de “...aunar esfuerzos para adelantar el proceso de formación docente en la implementación del proyecto ambiental escolar y aunar esfuerzos para adelantar el proceso de formación docente en la implementación de los proyectos de educación para la sexualidad...”, por \$50.000.000, aporte del Municipio \$45.000.000 y la fundación \$5.000.000.

El aporte del Municipio corresponde a gastos de personal durante los 4 meses que dura el Convenio, discriminados en 2 Consultores a \$7.000.000/mes, 1 Coordinador de Proyecto \$3.300.000/mes y 1 Auxiliar de Sistemas \$950.000/mes, para un total de \$11.250.000/mes.

El alcance del Convenio es como se describe a continuación:

- Realizar una jornada de formación de 2 días dirigida hasta 41 docentes de las I.E del Municipio de Popayán, con el fin de realizar una retroalimentación de las lecturas de contexto de los proyectos transversales con el fin de establecer coherencia entre éstos y los planes de estudio, prácticas de enseñanza, modelo pedagógico, procesos de formación con padres y madres de familia.
- Realizar una jornada de formación de 2 días dirigida hasta 41 docentes de las I.E del Municipio de Popayán, en revisión de la oportunidad pedagógica detectada en la lectura de contexto, articulación de los proyectos de educación para sexualidad y construcción de la ciudadanía PESCC y el PRAE con los diferentes componentes del PEI.
- Realizar una jornada de formación de 2 días dirigida hasta 41 docentes de las I.E del Municipio de Popayán, en la construcción y seguimiento de los PESCC y PRAE en un macro proyecto.
- Realizar una jornada de formación dirigida hasta 41 docentes de las I.E del Municipio de Popayán de retroalimentación y observaciones de los proyectos, identificación de actores externos para la gestión de los mismos, semaforización de las I.E para el inicio del seguimiento por parte de la Secretaría de Educación.

Revisados los listados de asistencia y demás soportes de la ejecución del convenio se evidencia que las jornadas se realizaron los días 27 y 28 de octubre, 10 y 11 de noviembre, 23 y 24 de noviembre y 5 de diciembre de 2016, es decir,

que el tiempo transcurrido entre la primera y la última jornada fue de 1 mes y 10 días.

En el convenio se estableció como plazo de ejecución cuatro (4) meses, **pero éste se ejecutó en tres (3) meses**, tal y como consta en el OTRO SÍ No. 01 del Convenio, que reduce el plazo de ejecución a 3 meses y en el acta de liquidación final donde queda evidenciado que el Convenio se ejecutó entre el 27 de septiembre y el 27 de diciembre de 2017, lo cual es confirmado en la respuesta a la observación comunicada a la entidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el contrato fue ejecutado en un término de tres (3) meses, el valor realmente ejecutado fue de \$33.750.000 (\$11.250.000\*3) y no \$45.000.000 como consta en el Acta de Liquidación Final, situación que se presenta porque no se realizó un presupuesto acorde con las actividades a realizar y la supervisión no realizó el ajuste a sabiendas de que se redujo el término del Convenio, lo que constituye un detrimento al patrimonio público por \$11.250.000. Hallazgo con connotación fiscal.

### **Respuesta de la Entidad**

*“En consideración a que los costos se encuentran concentrados en gastos de personal, se ha solicitado al momento de la observación al representante de la Fundación aportar los contratos del personal correspondiente.”*

### **Análisis de la respuesta**

La Entidad no se pronuncia frente a la reducción del plazo del convenio a 3 meses, cuando el presupuesto estaba calculado en gastos de personal para 4 meses y la supervisión no realizó el ajuste a sabiendas de que se redujo el término del convenio; en consecuencia, el hallazgo se confirma con alcance fiscal por \$11.250.000.

### **HALLAZGO N° 12. Convenio N° 2016180001369 Escuela Latinoamericana de Ingenieros, Tecnólogos y Empresarios ELITE. (F)**

Ley 80 de 1993, Artículo 3. *“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”*

Decreto 1510 de 2013, 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: **Numeral 4.** El valor estimado del contrato y la justificación del mismo.”

Ley 715 de 2001, Artículo 15. “Destinación. 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: 15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.”

Ley 610 de 2000, Artículo 6. “Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta Ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

El Municipio de Popayán celebró el Convenio No. 2016180001369 con la Escuela Latinoamericana de Ingenieros, Tecnólogos y Empresarios ELITE por \$132.000.000 para brindar asesoría y acompañamiento a docentes y directivos docentes, para el desarrollo y evaluación de competencias en las áreas fundamentales, con aporte del Municipio de \$120.000.000 y la Escuela \$12.000.000.

El alcance del convenio y el presupuesto es como se describe a continuación:

- Socialización general de la propuesta a través de un seminario de apertura con un expositor experto en temas de didáctica, intensidad de 6 horas para 125 personas, \$21.000.000.
- Realización de 10 talleres teórico prácticos para 5 áreas (2 sesiones de 6 horas para grupos de 25 docentes por área = matemáticas, ciencias naturales, sociales, lenguaje y tecnología e informática), \$15.000.000 por cada área para un total de \$75.000.000.
- Evento de clausura con una intensidad de 6 horas \$24.000.000

En los estudios previos no se desglosa el costo de cada una de las actividades, es decir que no se presenta la justificación de los valores que allí se consignan.

El Convenio estuvo suspendido entre el 22 de diciembre de 2016 y el 13 de marzo de 2017. El convenio ya fue liquidado.

Revisados los soportes de ejecución, se evidencia que las actividades contratadas se realizaron, pero en el informe financiero se presentan soportes de pagos de actividades que no hacen parte del objeto ni del presupuesto del convenio, tales como servicios financieros, coordinación financiera del proyecto, prestación de servicios en el Municipio de Popayán, asesoría a la dirección general del proyecto y pago de tiquetes aéreos y hospedaje estando suspendido el convenio; además, se tiene que los talleres se cobran a \$15.000.000 cada uno y a los talleristas se les paga \$5.200.000; situación que se presenta por falta de planeación al no elaborar un presupuesto acorde con las actividades a realizar.

Las facturas Nos. 44 (sin firma) y 50 por servicios prestados en el mes de noviembre y marzo por \$48.300.000, no tienen soportes y no se puede determinar qué tipo de servicios se prestaron.

Lo anterior, se presenta por falta de planeación al no realizar un presupuesto acorde con las actividades a realizar, falta de control y seguimiento de la supervisión en la ejecución financiera del convenio, por las facturas que se recibieron sin soportes, que constituyen un detrimento patrimonial por \$82.202.520, como se relaciona en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 18**  
**Relación Soportes de Ejecución Convenio N° 2016180001369**

Cifras en pesos

Concepto	Valor
Servicios prestados en el mes de noviembre factura No. 044 cancelada a Darío Alonso Montoya y 050 servicios prestados en marzo, evento de cierre. Sin soportes.	\$48.300.000
Cuentas de cobro a favor de Wilson Javier Serrano por servicios prestados como coordinador financiero en el mes de noviembre y diciembre.	\$5.500.000
Cuenta de cobro a favor de Carlos Enrique Montoya Mejía por prestación de servicios en el Municipio de Popayán noviembre y diciembre.	\$5.200.000
Cuenta de cobro a favor de Laura Montoya Vélez por prestación de servicios de asesoría a la Dirección General del Proyecto.	\$4.600.000
Pago de tiquetes aéreos y hospedaje	\$11.102.520
Servicios financieros de la coordinación del mes de noviembre Fact No. 83 RAMOVE CONSULTORIAS S.A.S	\$7.500.000
<b>Totales</b>	<b>82.202.520</b>

Fuente: Soportes contractuales.

Hallazgo con connotación fiscal.

### **Respuesta de la Entidad**

*"Cabe resaltar que pese a que se había establecido el reinicio durante el mes de febrero, la suspensión del convenio estuvo dada entre el 22 de diciembre y con reinicio en marzo de 2017 por una situación de fuerza mayor, en ese sentido los tiquetes los había adquirido la organización con fechas en febrero, ; ; sin embargo,, las actividades se cumplieron a cabalidad en fechas posteriores a la huelga, dando cumplimiento a la totalidad del objeto contratado, para lo cual fueron aportados los soportes correspondientes en el informe técnico y financiero.*

*Frente a las facturas 44 y 50 canceladas al Dr. Darío Montoya \$48.300.000, donde se menciona que no hay soportes de los servicios que se prestaron, se ha solicitado a la entidad, la remisión de una certificación donde conste lo solicitado.*

*Frente a las cuentas de cobro a favor de Carlos Enrique Montoya Mejía, \$5.200.000 donde se menciona que no hay soportes de los servicios que se prestaron, se ha solicitado a la entidad, la remisión de una certificación donde conste lo solicitado.*

*Frente a la factura de Venta N° 83 de RAMOVE CONSULTORIAS S.A.S Servicios Financieros de la coordinación \$7.500.000 se ha solicitado a la entidad, la remisión de una certificación donde se verifique en que consistieron los servicios prestados."*

### **Análisis de la respuesta**

La entidad justifica la adquisición de tiquetes aéreos cuando el convenio estaba suspendido, lo cual es perfectamente válido; sin embargo, los gastos de tiquetes aéreos y hotel no estaban incluidos en el presupuesto del convenio, motivo por el cual no se tienen en cuenta. Para los demás gastos glosados no se responde nada al respecto, simplemente se manifiesta que *"...se ha solicitado a la entidad, la remisión de una certificación donde conste lo solicitado..."*. Por lo anterior, la observación se mantiene y se valida como hallazgo administrativo con incidencia fiscal por \$82.202.520. Existe acta de liquidación y los soportes ya fueron aceptados por la entidad.

### **HALLAZGO N° 13. Convenio N° 2016180001361 Fundación Grupo Social Crecer con Futuro**

Ley 80 de 1993, Artículo 3. *"De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines."*

Decreto 1510 de 2013, 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: Numeral 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo.*"

Ley 715 de 2001, Artículo 15. "Destinación. 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: 15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa."

El Municipio de Popayán celebró el convenio No. 2016180001361 con la Fundación sin ánimo de lucro "Fundación Grupo Social Crecer con Futuro" con el objeto de "...aunar esfuerzos para desarrollar el proceso de formación y acompañamiento en proyectos transversales de educación para la ciudadanía y aunar esfuerzos para desarrollar el seminario taller literatura en la educación inicial dirigida a agentes educativos de primera infancia y docentes de preescolar...", por \$49.500.000, aporte del Municipio \$45.000.000 y la Fundación \$4.500.000.

El alcance del Convenio es como se describe a continuación:

- Formación y acompañamiento en proyectos transversales de educación para la ciudadanía: desarrollar un taller en las I.E. El Mirador, José Eusebio Caro, Niño Jesús de Praga, Tomas Cipriano de Mosquera, Metropolitano María Occidente, Francisco José de Caldas Calicanto, Alférez Real, Antonio García Paredes, Cristo Rey y Julumito. Incluye 600 refrigerios, entrega de material pedagógico y memorias del evento a cada participante.
- Un taller lúdico de capacitación de 4 horas por cada I.E. beneficiada para estudiantes de 6 y 7 para 10 talleres en total para un total de 600 estudiantes capacitados en alimentación saludable, prácticas de higiene y desarrollo de la actividad física, entre otros temas.
- Seminario taller literatura en la educación inicial a agentes educativos de primera infancia y docentes de preescolar: Un taller de 2 días dirigido a 100 personas. Proveer y adecuar espacios, los materiales, logística necesaria y profesionales idóneos.

En los estudios previos no hay cálculo del presupuesto, simplemente se menciona que el valor del mismo es de \$45.000.000 y el aporte de la Fundación es de

\$4.500.000 representado en \$1.000.000 para proyectos transversales y \$3.500.000 para educación inicial.

El Convenio se celebró el 12 de octubre de 2016, el acta de inicio se suscribió el 27 de octubre de 2016 y su duración estaba prevista hasta el 31 de diciembre de 2016 pero no se ha liquidado y la póliza de cumplimiento se encuentra vencida.

Según el acta de pago No. 01 y comprobante de pago se le cancelaron a la fundación \$13.500.000 por concepto de anticipo, en los documentos entregados a la comisión auditora se anexan gastos relacionadas con la actividad "seminario taller literatura en educación inicial a agentes educativos de primera infancia y preescolar" y en la respuesta a la observación comunicada se manifiesta que no existen soportes que sustenten las otras actividades.

Mediante oficios del 26 de diciembre de 2016, 24 de julio y 9 de agosto de 2017, la supervisión solicita evidencias del trabajo realizado, el informe final técnico y financiero con sus soportes; sin embargo, no advirtió a la entidad el incumplimiento que se estaba presentando.

Lo anterior, se presenta por falta planeación al no realizar un presupuesto detallado de las actividades del convenio y falta de seguimiento de la supervisión porque no informó a la entidad el incumplimiento de las actividades por parte de la fundación, lo que ocasiona que los recursos entregados como anticipo se encuentren en riesgo de pérdida.

### Respuesta de la Entidad

*"En atención a lo anterior, con oficios de fecha 26 de diciembre, 24 de julio y 9 de agosto de 2017, se solicita el informe final técnico y financiero con los soportes correspondientes. En este sentido el operador presenta varios soportes donde sustenta diversas actividades relacionadas con la actividad **"Seminario taller literatura en educación inicial a agentes educativos de primera infancia y preescolar"** en consideración a que no existen soportes que sustenten las otras actividades consideradas en el contrato, se le ha convocado para realizar una liquidación de mutuo acuerdo y de esta manera reconocer el valor correspondiente a \$13.500.000.*

*Los soportes presentados en el marco del Seminario taller literatura en educación inicial a agentes educativos de primera infancia y preescolar justifican los siguientes aspectos:*

*Pago de tallerista \$ 10.000.000  
Pago de refrigerios \$ 6.720.000  
Personal de Apoyo \$ 960.000  
Materiales \$ 700.000  
Total Soportado \$ 18.380.000*



*De acuerdo con lo anterior, serán revisados los soportes antes mencionados para que desde la oficina jurídica se determine el paso a seguir, ya sea un proceso de liquidación por mutuo acuerdo o determinar el incumplimiento.*

*Se anexan documentos soportes con lo antes mencionado.”*

## **Análisis de la respuesta**

Teniendo en cuenta que el convenio no se ha liquidado, se retira la incidencia fiscal; sin embargo, el hallazgo se mantiene porque la entidad no se pronuncia frente a la no elaboración del presupuesto ni al vencimiento de las pólizas y del convenio, además el supervisor no advirtió a la entidad el incumplimiento que se estaba presentando por lo cual la entidad no ha adelantado ninguna acción para la declaratoria de incumplimiento del mismo y recuperación del anticipo si es del caso.

## **HALLAZGO N° 14. Plan Territorial de Formación Docente**

Ley 715 de 2001 Artículo 15. *“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: 15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.*

*Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo donde se reglamenta que los recursos para calidad matrícula oficial que reciben los distritos, municipios certificados y no certificados deben destinarse a financiar los siguientes conceptos del gasto: ...capacitación a docentes y directivos docentes siempre y cuando cuente con la aprobación del comité de capacitación de la Secretaría de Educación certificada”.*

Decreto 709 de 1996. Artículo 21º.-*“Funciones específicas del Comité de Capacitación de Docentes: 1. La identificación y el análisis de las prioridades sobre necesidades de actualización, especialización, investigación y perfeccionamiento de los educadores en su respectiva jurisdicción. 2.- La formulación de propuestas de políticas para la elaboración del plan de formación de educadores de la respectiva entidad territorial, departamental o distrital. 3.- La definición de criterios para el seguimiento, control y evaluación de los planes de formación de los educadores del departamento o distrito. 4.- La definición de mecanismos para la organización y actualización del registro de programas de formación de educadores. 5.- La formulación de criterios para el seguimiento y verificación de los programas registrados. 6.- Las funciones señaladas en el presente Decreto, como propias del Comité.”*

Directiva Ministerial No. 28 del 4 de diciembre de 2009. *“Orientaciones para el funcionamiento de los Comités Territoriales de Formación Docente y la organización de los programas de formación de educadores en servicio.”*

Revisadas las actas de las reuniones del comité territorial de formación docente vigencia 2016 y el oficio No. 2017EE152787 del 29 de agosto de 2017 del Mineducación dirigido a la Secretaría de Educación Municipal, se encontró que se presentaron insumos para la definición de necesidades y formulación del plan de formación docente; sin embargo, dentro de los planes sectoriales de desarrollo educativo para la vigencia 2016, la entidad no definió un plan territorial de formación docente donde se identifiquen y analicen las prioridades sobre necesidades de actualización, especialización, investigación y perfeccionamiento de los educadores, acordes con los lineamientos del ministerio.

Lo anterior se presentó, por falta de gestión de la Secretaría de Educación Municipal en el trámite de formulación y validación del plan ante el comité, que genera incumplimiento de las políticas sectoriales de desarrollo educativo.

### **2.2.3. Calidad Gratuitad**

El Ministerio de Educación Nacional, mediante Resoluciones 01994, 02521 y 09282 de 2016, asignó \$2.756.768.544 a 30 Instituciones Educativas del Municipio de Popayán.

Para la verificación se escogió una muestra de diez Instituciones Educativas, utilizando para ello el aplicativo muestreo de la Guía de Auditoría. Para seleccionar las IE de la muestra se tuvo en cuenta las transferencias del MEN y las realizadas por el Municipio de recursos de calidad y se tomaron las 10 IE de mayores valores totales quedando la muestra de la siguiente manera:

**Cuadro N° 19**  
**Transferencias a Instituciones Educativas Vigencia 2016**

Cifras en pesos

Establecimiento Educativo	Transferencias MEN	Transferencias municipio	Total
Metropolitano María Occidente	\$ 195.674.025	\$ 115.111.919	\$ 310.785.944
José Eusebio Caro	\$ 231.754.220	\$ 8.250.941	\$ 240.005.161
Francisco Antonio de Ulloa	\$ 172.230.545	\$ 64.000.000	\$ 236.230.545
Técnico Industrial	\$ 226.222.802	\$ 7.600.000	\$ 233.822.802
Gabriela Mistral	\$ 157.938.323	\$ 57.660.185	\$ 215.598.508
Cajete	\$ 76.288.320	\$ 114.187.000	\$ 190.475.320
El Mirador	\$ 81.569.536	\$ 107.200.000	\$ 188.769.536
Normal Superior de Popayán	\$ 118.297.692	\$ 60.390.727	\$ 178.688.419
Antonio García Paredes	\$ 119.592.285	\$ 52.325.000	\$ 171.917.285
Alejandro de Humboldt	\$ 104.764.803	\$ 61.806.533	\$ 166.571.336
	<b>\$1.484.332.551</b>		

Fuente: Resoluciones MEN 1994, 2521 y 9282 e Información SEM

Cada IE visitada cuenta con plan de compras y presupuesto, aprobados por el consejo directivo; así mismo, se realizan registros contables de las operaciones realizadas, en algunas los recursos se manejan en cuentas de ahorro y los pagos a proveedores se realizan en efectivo.

De igual manera, se observó que en los proyectos de infraestructura relacionados más adelante, la cuantía supera los 20 smlmv, pese a ello no se aplicaron los procedimientos del estatuto contractual de la administración pública, si no que por el contrario, la ejecución se realizó mediante contratación directa de materiales y mano de obra.

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

**HALLAZGO N° 15. Fondo de Servicios Educativos – FOSE**

Decreto 4791 de 2008. Artículo 18. *“Control, asesoría y apoyo. Respecto del Fondo de Servicios Educativos, corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación ejercer el control interno, brindar asesoría y apoyo administrativo, contractual, financiero, presupuestal y contable de acuerdo con las normas vigentes.*

*La entidad territorial certificada debe ejercer seguimiento en la administración y ejecución de los recursos de los fondos de servicios educativos, para lo cual el establecimiento educativo debe suministrar toda la información que le sea solicitada.”*

Decreto 4791 de 2008. Artículo 17: *“Régimen de Contratación. La celebración de contratos a que haya lugar con recursos del Fondo de Servicios Educativos, debe realizarse con estricta*

*sujeción a lo dispuesto en el estatuto contractual de la administración pública, cuando supere la cuantía de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

La Secretaría de Educación Municipal no realizó control, asesoría y apoyo ni ejerció el seguimiento a la administración y ejecución de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos - FOSE durante la vigencia 2016, situación que se evidenció en las visitas realizadas entre el 3 y el 16 de octubre de 2017, a las Instituciones Educativas Metropolitano María Occidente, José Eusebio Caro, Francisco Antonio de Ulloa, Técnico Industrial, Cajete, El Mirador, Normal Superior de Popayán y Alejandro Humboldt, donde se encontró lo siguiente:

- En las I.E. El Mirador y Cajete, aunque los comprobantes de egreso cuentan con los soportes de ejecución, los pagos no se realizan con cheque o transferencia electrónica, se realizan en efectivo, actuación que genera riesgo de pérdida o desvío de los recursos.
- En la I.E Técnico Industrial se encontraron actas de recibido de materiales, actas de entrega de elementos de consumo y órdenes de alta de almacén, suscritas por el Rector, pero sin la firma del almacenista.
- En la I.E. Metropolitano María Occidente, el numeral 2.4 del manual de contratación reglamenta que para contratos menores a 15 SMLMV debe realizarse orden de compra o servicio según corresponda y según el numeral 1.1 se deben realizar mínimo 2 cotizaciones; en las cuentas revisadas no hay evidencia de órdenes de compra para suministro de materiales u otros elementos requeridos por la I.E, se legaliza solamente con la factura y para el trámite de la contratación solamente se realiza una cotización cuando deberían ser mínimo 2, lo anterior se evidencia en los comprobantes 3911, 3903, 3907, 3993, 4087, 4077 y 4092.

En el comprobante 3907 se realiza un pago por \$12.000.000 por concepto de suministro de material de laboratorio de física y química de manera global, el soporte es un documento equivalente a factura donde no se relaciona que materiales fueron los que suministraron, aunque hay certificación de recibido del rector, no hay certificación del docente que recibió los bienes.

Comprobante 3905 y 3964, anticipo y pago final del contrato No. 03 de servicios de mantenimiento y reparación de computadores a todo costo en las sedes A, B y C por \$13.700.000, en la cuenta no hay evidencia de la realización de varias cotizaciones, ni de cuantos computadores requerían o a cuantos computadores se les haría el mantenimiento preventivo y correctivo. La certificación de cumplimiento está de manera global.

- El Municipio de Popayán transfirió recursos para infraestructura educativa a las I.E. que se relacionan en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 20**  
**Relación Proyectos por Establecimiento Educativo**

Cifras en pesos

N°	Establecimiento Educativo	Proyecto	Total Municipio
1	Metropolitano María Occidente	Adecuación del patio sede Lomas de Granada. Mantenimiento y adecuación zonas comunes de la sede principal.	\$ 64.000.000
2	Gabriela Mistral	Adecuación del piso de la cancha de la sede principal	\$ 50.000.000
3	Cajete	Adecuación restaurante escolar sede Río Hondo.	\$ 43.000.000
	Cajete	Adecuación terreno y pozo séptico	\$30.000.000
4	El Mirador	Adecuación del comedor sede principal.	\$ 75.000.000
5	Antonio García Paredes	Terminación de la biblioteca sede Manuel José Mosquera	\$ 30.000.000
6	Alejandro de Humboldt	Sede Yanaconas.	\$ 24.110.505

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

En cada proyecto la cuantía supera los 20 smilmv, pese a ello no se aplicaron los procedimientos del estatuto contractual de la administración pública, si no que por el contrario, la ejecución se realizó mediante contratación directa de materiales y mano de obra.

De los recursos desembolsados para la I.E. Cajete, se utilizaron \$17.500.000 para el proyecto, el saldo restante se utilizó en adecuación y mantenimiento de la sede principal, sin que medie autorización de la SEM para el cambio en la destinación del recurso.

- Los manuales de contratación establecen que para cuantías entre 15 y 20 smilmv se deben solicitar mínimo 2 cotizaciones, lo cual no sucede en la práctica; pues al revisar los soportes de ejecución en cada I.E, se observa que la mayoría de las contrataciones se hace con una cotización; de igual manera, se encuentran órdenes de suministro o de servicios y comprobantes de pago sin numeración consecutiva.

Lo anterior se presenta, por falta de seguimiento y control a los recursos de los FOSE por parte de la Secretaría de Educación Municipal, que puede generar una destinación de recursos para gastos no permitidos en la Ley.

## 2.3. OBJETIVO 3: SALUD

### 2.3.1. Régimen Subsidiado

En la vigencia 2016, con corte a 31 de diciembre, se reportaron 130.872 personas afiliadas en el régimen subsidiado en salud, que corresponde a una cobertura del 98,66 %, distribuido en diez (10) Empresas Promotoras de Salud:

**Cuadro N° 21**  
**Afiliados por EPS a 31 de diciembre de 2016**

<b>E.P.S</b>	<b>N° Afiliados</b>
ASOCIACIÓN INDÍGENA DEL CAUCA AIC	5.810
SALUDVIDA	7
SANITAS	395
COOMEVA	634
SOS	581
SALUDVIDA	29.702
LA NUEVA EPS	2.208
CAFESALUD	1.970
ASMET	29.794
<b>E.P.S</b>	<b>N° Afiliados</b>
EMSSANAR	59.771
<b>TOTAL</b>	<b>130.872</b>

Fuente: Secretaría de Salud Municipal – FOSYGA.

El Ente Territorial, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1080 de 2012, reconoció y pagó deudas por \$3.724.859.445 y dejó de reconocer pasivos por \$317.689.843 a EPS que no allegaron información, por encontrarse en proceso de liquidación:

**Cuadro N° 22**  
**Reconocimiento Pasivos Decreto 1080 de 2012**

Cifras en pesos

<b>E.P.S.</b>	<b>Deuda Reconocida</b>	<b>Deuda No Reconocida</b>
AIC EPSI	125.895.725	8.096.932
CAPRECOM	1.111.583.574	0
SALUD CÓNDOR	964.544.722	259.959.565
HUMANA VIVIR	768.940.342	47.546.610
SALUDVIDA	751.316.942	0
UNIMEC EPS	2.578.140	2.086.735
<b>TOTAL</b>	<b>3.724.859.445</b>	<b>317.689.843</b>

Fuente: Secretaría de Salud Municipal – Ministerio de Salud.

### 2.3.2. Salud Pública

#### *Plan Decenal de Salud Pública - Componente Gestión y Resultados (Componente Operativo Anual de Inversiones en Salud – COAI)*

La Secretaría de Salud Municipal Municipio de Popayán dirige, coordina y vigila el funcionamiento del Sistema Municipal de Salud; además, provee los servicios de salud en los campos de la promoción, fomento y restauración de la salud, prevención de enfermedad y protección del ambiente.

Revisado el plan de acción establecido para la vigencia 2016, en lo referente a salud pública, se identificaron 10 dimensiones: convivencia social y salud mental, gestión diferencial de poblaciones vulnerables, salud ambiental, seguridad alimentaria y nutricional, Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos, vida saludable y enfermedades transmisibles, salud pública en emergencias y desastres, fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión en salud, Salud y ámbito laboral y vida saludable y condiciones no transmisibles.

Las dimensiones Salud pública en emergencias y desastres (12.5%) y vida saludable y condiciones no transmisibles (66,67%), son los que presentaron la más baja ejecución durante la vigencia 2016.

La Secretaría de Salud del Municipio de Popayán alcanzó un 81% de ejecución financiera y un 75.5% de las metas por dimensión como se observa en la siguiente tabla:

**Cuadro N° 23**  
**Ejecución Presupuestal y Cumplimiento de Metas en Salud Pública Vigencia 2016**  
Cifras en pesos

N°	DIMENSIONES	APROPIACION TOTAL \$	EJECUCION		% DE CUMPLIMIENTO DE METAS
			\$	%	
1	Convivencia social y salud mental	90.000.000	90.000.000	100,0	75,56
2	Transversal gestión diferencial de poblaciones vulnerables	17.526.522	17.526.522	100,0	87,75
3	Salud ambiental	411.076.981	336.492.980	82,0	82,71
4	Seguridad alimentaria y nutricional	60.000.000	60.000.000	100,0	80,56
5	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos	220.000.000	150.000.000	68,0	89,10
6	Vida saludable y enfermedades transmisibles	227.124.294	227.124.294	100,0	74,80
7	Salud pública en emergencias y desastres	60.000.000	0	0,0	12,50
8	Fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión en Salud Pública	688.800.849	178.035.451	26,0	85,99
9	Salud y ámbito laboral	40.000.000	40.000.000	100,0	100,00
10	Vida saludable y condiciones no transmisibles	70.000.000	70.000.000	100,0	66,67
11	Gestión integral del Plan Operativo de Salud Pública	57.429.683	45.925.400	79,9	
<b>TOTALES SALUD PÚBLICA</b>		<b>\$1.941.958.329</b>	<b>\$1.577.214.932</b>	<b>81,0</b>	<b>75,50</b>

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Gastos e Informe de Gestión – 2016, Secretaría Municipal de Salud.

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

### **HALLAZGO N° 16. Oportunidad del Plan de Intervenciones Colectivas – PIC**

Resolución 518 de febrero 24 de 2015 art. 16 *“Por la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del PIC. art.16.”Oportunidad en la contratación. En el marco del plan financiero territorial de salud, las entidades territoriales deberán garantizar la continuidad de las intervenciones, procedimientos, actividades e insumos del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas mediante la contratación oportuna del mismo”.*

Plan decenal de Salud Pública 2012 a 2021. Ley 1438 de 2011 *“...objeto el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad social en Salud”*, Ley 1751 de 2015 *“Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”* artículos.1, 2 y 5.

En el Contrato N° 651 de 2016 en cuantía de \$597.124.294, celebrado entre el municipio de Popayán y la empresa Social del Estado ESE Popayán, cuyo objeto consiste en: *“...realizar las actividades colectivas en salud del municipio de Popayán por medio de acciones tendientes a reducir las tasas de morbimortalidad, de acuerdo con los lineamientos de la Resolución 518 de 2015, así como dar cumplimiento a las metas del PIC 2016 en las dimensiones relacionadas ...”* Se logra establecer que la ejecución contractual inicia después del segundo semestre de la vigencia 2016, presentándose inoportunidad en el desarrollo de las actividades contratadas como es el caso de las que deben efectuarse con población de infancia y adolescencia dentro de la Instituciones Educativas, las cuales se afectan, por no disponer del tiempo necesario dentro del calendario académico, debido al cese de actividades y períodos de recuperación en el plantel, de igual forma para la población adulta entre 18 y 64 años quienes se ven afectados por el fin del año, las actividades se interrumpen, no se garantiza la continuidad de las mismas, limitan el normal desarrollo de las acciones, al realizarse en un corto período.

Lo anterior, permite establecer que los recursos son ejecutados con una inadecuada planeación, presentando riesgo en el cumplimiento de los objetivos del Plan de intervenciones Colectivas y a su vez con el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.



**HALLAZGO N° 17. Contratación Mínima Cuantía, Contrato N° 1611 de 2016.  
(D)**

Ley 80 de 1993, Artículo 2, numeral 2, literal b de la Ley 1150 del 2007, Decretos 1510 de 2013 y 1082 de 2015, Decreto No. 20141800006335 del 31 de julio de 2014.

Ley 734 del 2002, Artículo 22. *“Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones....”.*

Ley 80 de 1993, numeral 1. *“En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones.”*

El municipio de Popayán, mediante invitación de mínima cuantía, celebró contrato No. 1611 el del 14 de diciembre de 2016, con INSUQUÍMICAS con el objeto de *“...adquirir elementos e insumos químicos para apoyar las acciones inherentes al proyecto Gestión integral del plan operativo de salud pública...”*, la cuantía del presente contrato fue de \$35.720.600, valor adicionado posteriormente mediante otrosí del 22 de diciembre de 2016 por \$10.204.800, cifra que supera la mínima cuantía en \$1.110.890 (Mínima cuantía Circular No. 20164802 del 5 de mayo de 2016).

Lo anterior, causado por una indebida planeación en la ejecución del proceso contractual, situación que genera trasgresión a los principios de planeación, transparencia, economía, responsabilidad y por ende la selección objetiva del contratista. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **2.3.3. Población Pobre no Asegurada**

Popayán es un municipio clasificado de categoría dos (2) sin certificación, por este lo cual, la Población Pobre No Asegurada - PPNA, se encuentra a cargo de la Secretaría Departamental de Salud del Cauca.

## 2.4. OBJETIVO 4. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

En desarrollo de la auditoría al SGP municipio de Popayán vigencia 2016, se encontró que los recursos de agua potable fueron administrados mediante convenio con la empresa municipal de acueducto y alcantarillado, y lo referente a las inversiones se trasladaron los dineros al Plan Departamental de Aguas PDA Cauca para su ejecución, encontrándose que los recursos enviados al PDA no se han gestionado de manera adecuada y oportuna para su ejecución, quedando sin suplir necesidades prioritarias en la población del municipio; además, que las obras ejecutadas desde hace más de tres años no se encuentran en administración del municipio de Popayán, sino que se encuentran en los estados financieros del operador del PDA Cauca.

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

### **HALLAZGO N° 18. Recursos Disponibles para el Plan Departamental de Aguas – PDA.**

Artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, que indica *“Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades: c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico; e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;...”*

Según informe del Fondo de Inversión de Aguas FIA, la Administración del municipio de Popayán ha girado desde 2009 hasta el 31 de diciembre de 2016 al PDA Cauca \$23.284.743.927, obteniendo rendimientos financieros por \$2.612.549.492 para un total de \$25.897.293.419, de los cuales, se han pagado por obras ejecutadas \$4.235.939.067, para un saldo de \$21.661.354.352, recursos que se encuentran disponibles en el PDA sin ser utilizados para el fin que fueron girados, debido a que no se han realizado las gestiones efectivas que permitan la eficiencia y eficacia en el uso de estos dineros, lo cual conlleva a que no se satisfagan necesidades del sector de agua potable y saneamiento básico de la comunidad del municipio de Popayán.

## 2.5. OBJETIVO 5: FONPET

El Ente Territorial recibió durante la vigencia 216 las siguientes asignaciones del FONPET:

**Cuadro No. 24**  
**Recursos FONPET Asignados vigencia 2016**

Concepto	Ultima Doceava 2015	Once Doceavas 2016	Total Acumulado
FONPET --Propósito General	64.285.026	694.219.329	758.504.355
FONPET --Asignaciones Especiales	220.823.525	2.196.536.969	2.417.360.494
<b>Total</b>	<b>285.108.551</b>	<b>2.890.756.298</b>	<b>3.175.864.849</b>

Fuente: DNP - SICODIS

Verificado el reconocimiento contable de los recursos, se evidenció que la Entidad registró en sus estados contables el valor de \$841.630.000, siendo que la asignación total de la vigencia ascendió a \$3.175.864.849.

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

### **HALLAZGO N° 19. Reconocimiento Contable Recursos Asignados SGP FONPET. (OI)**

Resolución 354 de 2007, por el cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, en su artículo 1, establece: *“Adóptase el Régimen de Contabilidad Pública que está conformado por el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos y la Doctrina Contable Pública. Dicho régimen contiene la regulación contable pública de tipo general y específico.”*

El Plan General de Contabilidad describe las siguientes cuentas contables para el reconocimiento de los recursos asignados al FONPET:

1901 RESERVA FINANCIERA ACTUARIAL  
190102 Recursos entregados en administración

4408 SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES  
440820 Participación para pensiones –FONPET

De acuerdo con los Anexos Documento Distribución SGP-04-2015, Anexos Documento Distribución SGP-04-201, Anexos Documento Distribución SGP-012-2016 y Anexos Documento Distribución 06-2016, al Municipio de Popayán le fueron asignados recursos del Sistema General de Participaciones FONPET, por la

vigencia 2016, en cuantía de \$758.504.355 del sector Propósito General y \$2.417.360.494 sector FONPET:

**Cuadro N° 25**  
**Recursos SGP FONPET Municipio de Popayán Vigencia 2016**

Cifras en pesos

Concepto	Última Doceava 2015	Once Doceavas 2016	Total Acumulado
FONPET –Propósito General	64.285.026	694.219.329	758.504.355
FONPET –Asignaciones Especiales	220.823.525	2.196.536.969	2.417.360.494
<b>Total</b>	<b>285.108.551</b>	<b>2.890.756.298</b>	<b>3.175.864.849</b>

Fuente: DNP.

Verificado el reconocimiento contable de las cuentas 190102 “Recursos entregados en administración” y 440820 “Participación para Pensiones – FONPET”, se evidenciaron registros por \$841.630.000, valor que no corresponde al total de recursos asignados al FONPET para la vigencia 2016, por \$3.175.864.849.

### Respuesta de la Entidad

*“En la vigencia 2016 se causaron contablemente en la cuenta 440820 denominada Participación para Pensiones FONPET, ingresos del FONPET –Sector Propósito General correspondiente a los siguientes conceptos:*

<b>FONPET –SECTOR PROPÓSITO GENERAL</b>	
<i>Documento SGP – 4 – 2015 Última Doceava – Anexo 12</i>	<i>\$64.285.026</i>
<i>Documento SGP – 6 – 2016 Once Doceavas – Anexo 6</i>	<i>\$694.219.329</i>
<i>Documento SGP –13 – 2016 Última Doceava</i>	<i>\$83.128.301</i>
<b>TOTAL DE INGRESOS CAUSADOS VIGENCIA 2016</b>	<b>\$841.632.656</b>

*En cuanto a la causación de los ingresos de Asignaciones especiales para el FONPET, estas no fueron causadas en la vigencia 2016, puesto que el documento de distribución SGP 13-2016, que informa los recursos asignados fue emitido con fecha 27 de diciembre de 2016, quedando pendiente el registro contable debido al proceso de cierre.”*

### Análisis de la respuesta

La Administración no hace referencia a los Anexos Documento Distribución SGP-012-2016, por \$2.417.360.494, siendo que éste fue emitido el 1 de diciembre de 2016, es decir, mucho antes que el Documento SGP –13 – 2016 Última Doceava, del 27 de diciembre de 2016. Atendiendo al principio de causación, el ente

territorial debió reconocer en los estados contables la información relacionada con los recursos asignados por el SGP, el 1° de diciembre de 2016.

Lo anterior ocasionado por deficiencias de control interno contable, situación que genera incertidumbre sobre la razonabilidad del saldo revelado en los estados contables de la entidad al cierre de la vigencia 2016, de manera específica, en la Cuenta 440820 Participación para pensiones – FONPET. Hallazgo administrativo con traslado a la Contaduría General de la Nación para lo de su competencia.

## 2.6. OBJETIVO 6: ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Al municipio de Popayán en la vigencia de 2016, el DNP le asignó recursos por \$668.389.813 del Componente de Alimentación Escolar – Asignaciones Especiales, los cuales ejecutó en el Programa de Alimentación Escolar junto con los recursos asignados por el Ministerio de Educación Nacional – MEN, a través de dos contratos para atender una población total de 26.645 estudiantes durante 102 días, así:

- Contrato de Urgencia Manifiesta No. 20161800003427, suscrito el 23 de febrero de 2016 por \$1.211.625.360, de los cuales, \$668.389.813 fueron con recursos SGP – Alimentación Escolar Asignaciones Especiales, con el que se atendieron 23.485 estudiantes durante 4 días de febrero y los meses de marzo, abril y mayo; la ejecución fue del 80%.
- Contrato de Prestación de Servicios de Alimentación Escolar No. 2016180000638-7 del 10 de mayo de 2016 por \$3.436.043.400, con el que se atendieron 26.645 durante los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre. La ejecución fue del 86%.

Según Registro de Disponibilidad Presupuestal No. 20160491 del 24/02/2016, la totalidad de los recursos de SGP - Alimentación Escolar SGP vigencia 2016 (\$688.389.813) fueron comprometidos en el Contrato de Urgencia Manifiesta No. 20161800003427, suscrito el 23 de febrero de 2016 por \$1.211.625.360, dicho contrato fue revisado dentro de la Auditoría adelantada por la CGR al programa PAE Departamento del Cauca y Municipio de Popayán vigencias 2015 y primer semestre de 2016; por lo anterior, en el presente proceso auditor, no se revisaron estos recursos.

## 2.7. OBJETIVO 7 PROPÓSITO GENERAL

Para la vigencia 2016 el municipio de Popayán apropió \$9.996.917.077, de los cuales recibió del SGP 2016 un giro por \$6.826.539.192 y \$3.170.377.585 que

corresponden a recursos de vigencias anteriores. A 31 de diciembre de 2016 la ejecución de gasto en Propósito General fue de \$7.137.567.678 equivalente al 71% del total presupuestado.

La Administración Municipal utilizó para la ejecución de los recursos de propósito General la modalidad de convenio de asociación y/o convenio solidario, en donde se determinó la contratación directa con fundaciones, asociaciones, juntas de acción comunal y resguardos, entre otros, encontrando la CGR en su verificación que los recursos no están llegando a satisfacer las necesidades de la población según los diagnósticos y planes de la administración municipal, debido a que el proceso de supervisión de los contratos no ha sido eficiente y eficaz, incumpliendo los fines esenciales del Estado.

### **2.7.1. Deporte**

El Municipio de Popayán recibió y apropió \$606.803.484 del SGP y \$37.917.558 de recursos del balance para un presupuesto total de \$644.721.042 en el componente deporte, durante la vigencia 2016. En el presente trabajo de auditoría no se detectaron hallazgos en este sector.

### **2.7.2. Cultura**

El Municipio de Popayán recibió y apropió \$455.102.612 del SGP y \$23.338.666 de recursos del balance, para un presupuesto total de \$478.441.278 en el componente cultura, durante la vigencia 2016. Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

#### **HALLAZGO N° 20. Convenio de Asociación N° 1105 de 2016. (F-D)**

Artículo 21 Ley 1176 de 2007. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001, especialmente el párrafo 2: *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”.*

Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, *“...como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14, referentes al principio de planeación en la contratación estatal.”*

Artículo 3 del Decreto 2474 de 2008: *“Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de*

*soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como el de la distribución de riesgos que la entidad propone.”*

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. *“Deberes. Son deberes de todo servidor público, numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente, numeral 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

El municipio de Popayán suscribió el convenio de asociación 1105 de 2016 con el objeto de *“Aunar esfuerzos administrativos y financieros para la conformación e implementación de las escuelas comunitarias de formación audiovisual en Popayán, entre los meses de agosto y diciembre de 2016”* por \$35.000.000 con adición a la cuantía de \$10.000.000, con un aporte total del municipio de \$40.000.000. De conformidad con la verificación efectuada por la Contraloría General de la República, se encontró:

- En la ejecución del convenio se efectuó una adición, con el fin de garantizar el evento denominado Festival de cine corto, pero este no se enmarca dentro del objeto del contrato que tiene como fin la conformación e implementación de escuelas de formación en audiovisuales, además no existe análisis de la justificación a la adición realizada.
- Se contrata por la fundación a dos Talleristas que se pagan con los recursos que entrega el municipio como aporte, cuando en la propuesta se manifiesta que los orientadores serán dispuestos por la fundación (numeral 7), además, entre los soportes de relación de estudiantes se tiene que la tallerista de audiovisuales presenta estudiantes de taller de radio y también se presenta la misma situación en los talleres de audiovisuales, es decir se comparten grupos entre las dos personas contratadas.
- En acta de pago parcial o final del 20 de diciembre de 2016 la administración municipal, certifica el recibo a satisfacción del objeto contractual e indica que se debe pagar el saldo de \$4.000.000 a la Fundación, sin tener en cuenta que la Fundación convenida no había entregado el informe de ejecución de todas las actividades convenidas, tal como lo demuestran los oficios de mayo y

agosto de 2017, en donde se le requiere a la fundación él envió de los informes finales con los soportes respectivos.

- De acuerdo con los documentos que se encuentran soportando las actividades del contrato, se determina que los pagos con recursos del convenido alcanzan un total de \$16.538.493, cuando el desembolso de los recursos de aporte del municipio ascienden a \$36.000.000, es decir, no existen soportes de ejecución por \$19.461.507; entre las actividades por soportar están soportes de "encuentros en la red de escuelas de formación" y soportes de cumplimiento de la "realización del cine corto". A la fecha no se ha liquidado el convenio y existe solicitud ante la oficina jurídica de la Alcaldía la solicitud de "declaración de incumplimiento del convenio, en aras de la devolución de los recursos desembolsados".
- El estudio previo del convenio se realizó el mismo día de la radicación de la propuesta y se analizó, se firmó y se emitió en 40 minutos del mismo día de recibido, además también se efectuó la certificación de idoneidad por la Secretaría de Deporte y la cultura sin los documentos soportes respectivos.

Por lo anterior, se concluye que la administración ha efectuado pagos a la fundación convenida, sin que existan los soportes de ejecución de las actividades propuestas en el convenio, debido a que no existió un adecuado control y supervisión de la ejecución de las actividades convenidas, lo cual establece un detrimento patrimonial por \$19.461.507. Hallazgo con alcance fiscal en dicha cuantía y presunta connotación disciplinaria.

#### **HALLAZGO N° 21. Convenio de Asociación N° 1568 de 2016. (F)**

Constitución Política artículo 355, Decreto 777 de 1992 artículo 6° y 11, Ley 610 de 2000, artículo 3°.

El Municipio de Popayán, celebró con la Fundación Aires de Pubenza Convenio de asociación número 1568 de 2016. Con el fin de *"...aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para la realización de actividades de prevención y acompañamiento psicológico para los grupos juveniles de especial atención de la comuna 7 del Municipio de Popayán."* De acuerdo con el certificado de inscripción al registro de Entidades sin ánimo de lucro el objeto de la fundación no corresponde con el objeto del contrato. El valor correspondiente al Convenio es de \$31.424.259, de los cuales, el Municipio se compromete a entregar \$26.186.882 y la Fundación la suma de \$5.237.377 representados en capacidad instalada, computador, fotocopiadora, oficina, impresora, personal administrativo, Secretaría.



De la revisión de los documentos soporte, se encontró que la Fundación contrata un coordinador de deportes, una coordinadora general siendo que este personal es netamente administrativo y constituye la contraprestación de la Fundación, el valor a descontar será la suma de \$6.650.000, también se reportan gastos por concepto de apoyo logístico y operarios, sonido carpas y silletería, el soporte de esta actividad es una factura que no corresponde al período en que se ejecutó el convenio, en consecuencia, no puede tenerse en cuenta por \$4.336.882; por concepto de sonido se incluye un pago derivado de un contrato de amplificación de sonido correspondiente a los días 27 a 29 de diciembre, el cual no se efectuó, y se debe descontar por \$1.200.000, para un valor por descontar de \$9.786.882; es importante indicar que el convenio se liquidó sin obligaciones de las partes.

Lo anterior, causado por una indebida supervisión, planeación y celebración del contrato y un inadecuado control tanto en el objeto como en las actividades desarrolladas, generando un detrimento patrimonial por \$9.786.882. Hallazgo con connotación fiscal por \$9.786.882.

### **Respuesta de la Entidad**

Se expone por parte de la Administración el criterio de idoneidad del Conviniendo y se toma en cuenta experiencia previa del mismo en la ejecución de actividades similares al contrato que se discute en la observación, concluyendo que es dable a la Alcaldía determinar cómo en efecto lo hizo la idoneidad para este contrato.

Se reconoce que existen valores correspondientes a inversión de recursos cargados al aporte del Municipio los cuales debían ser a cargo del Conviniendo a modo de contraprestación, así como gastos amortizados en el aporte público que no corresponden a la realidad, lo anterior suma \$9.786.882, los cuales serán incluidos en la reforma a efectuarse en el acta de liquidación y quedaran a favor del Municipio y serán descontados del valor adeudado al Conviniendo.

### **Análisis de la respuesta**

De la respuesta entregada por parte del Municipio, se considera que existe justificación en lo concerniente al manejo dado por concepto de idoneidad del conviniendo y la aplicación de las normas pertinentes.

Se encuentra que, por parte del Municipio se acepta la observación aclarando que el valor descrito en la respuesta efectivamente corresponde al valor a reintegrar y éste solo generará el retiro de la presente observación en el momento en que de manera efectiva sea descontado del saldo pendiente de pago al contratista. La

remisión de copias por parte de la Entidad a la oficina de control interno disciplinario resulta conveniente.

El presente hallazgo se mantiene como fiscal por \$9.786.882 y se retiran las posibles connotaciones disciplinaria y penal.

### **2.7.3. Libre inversión**

El Municipio de Popayán recibió y apropió \$5.764.633.096 del SGP y \$2.067.214.388 de recursos del balance, para un presupuesto total de \$7.831.847.484 en el componente de libre inversión, durante la vigencia 2016. Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

#### **HALLAZGO N° 22. Convenio de Asociación N° 1228 de 2016. (F-D)**

Artículo 21 Ley 1176 de 2007. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001, especialmente el párrafo 2: *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”.*

Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, *“...como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14, referentes al principio de planeación en la contratación estatal...”*

Artículo 3 del Decreto 2474 de 2008: *“Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como el de la distribución de riesgos que la entidad propone”.*

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Deberes. *“Son deberes de todo servidor público, numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente, numeral 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

La administración del municipio de Popayán suscribió el convenio de asociación 1228 de 2016, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos administrativos y financieros para realizar la caracterización de la población afrodescendiente del municipio de Popayán” por \$29.194.500 en donde el aporte municipio fue de \$23.794.500, en la verificación efectuada por la Contraloría General de la República se encontró:

- Dentro de los documentos que soportan la ejecución del contrato no existen evidencias que establezcan el cumplimiento de los productos que se debían entregar a la administración municipal como lo determina la propuesta de la asociación y que se detalla a continuación:

**Cuadro No. 26**  
**Ejecución Convenio de Asociación No. 1228 de 2016**

Actividad	Meta (propuesta)	Valor Municipio	Observación CGR
Articulación Interinstitucional acuerdos municipio y organizaciones	Dos (2) acuerdos	\$2.000.000	Se realiza el pago de \$2.000.000, y se aportan acuerdos entre la Corporación convenida y otras ONG, sin que se encuentre el municipio participando del acuerdo, como lo establece el contrato los acuerdos de articulación.
Sensibilización difusión	Una campaña	\$2.000.000	Se realiza por \$2.000.000 sin que se obtenga o relacionen la forma de sensibilización y difusión, a quienes se les efectuó y mediante qué medios, entre otros elementos de verificación.
Revisión Datos, diseño encuesta y mapeo	Número de encuestas	\$2.000.000	Pago de revisión base de datos institucionales sin que existan documentos soportes de su actividad.
Aplicación encuestas y entrevistas		\$8.794.500	Pago coordinación de campo en aplicación encuestas, sin que se soporte la actividad.
Digitación información	Información sistematizada	\$3.000.000	Se efectúa pago de la actividad, sin que existan soportes del trabajo realizado.
Actividad	Meta (propuesta)	Valor Municipio	Observación CGR
Socialización proceso		\$1.000.000	Se pagó sin que exista soporte a quienes socializó el documento. Se entrega video pero en el no existe evidencia del proceso de socialización
<b>TOTAL</b>		<b>\$18.794.500</b>	

Fuente: Carpeta Contractual 2016.

De acuerdo con lo anterior, existe un detrimento patrimonial por \$18.794.500, al no soportar la ejecución de las actividades antes descritas.

- Además, el estudio previo realizado por la administración municipal se efectuó después de presentada la propuesta presentada por la asociación convenida, cuando este debe efectuarse con la necesidad de la administración, es de indicar que en el estudio previo no se tuvo en cuenta el proyecto que fue viabilizado en el 2016 denominado “Asistencia a los procesos de inclusión social para la población vulnerable afrocolombiana del municipio de Popayán”.
- El Secretario de Gobierno Municipal una vez se expide el estudio previo, hace constar que la asociación es la idónea para realizar la caracterización, sin que en esta constancia se indique cuáles fueron las justificaciones (documentales, jurídicas y/ económicas) para establecer la idoneidad referida.

Lo anterior se debe, a que los controles de supervisión no fueron efectivos, lo cual conlleva a que exista un detrimento patrimonial por \$18.794.500 y que se hayan realizado actividades dentro del proceso de contratación sin el cumplimiento de la normatividad vigente. Hallazgo con alcance fiscal y presunta connotación disciplinaria.

#### **HALLAZGO N° 23. Convenio de Asociación N° 1342 de 2016. (F-D)**

Artículo 21 Ley 1176 de 2007. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001, especialmente el párrafo 2: *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”.*

Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, *“...como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14, referentes al principio de planeación en la contratación estatal.”*

Artículo 3 del Decreto 2474 de 2008: *“Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como el de la distribución de riesgos que la entidad propone.”*

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Deberes. *“Son deberes de todo servidor público, numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes*

*superiores emitidas por funcionario competente, numeral 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

La Administración Municipal en la vigencia 2016 suscribió el convenio de asociación 1342, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos para la ejecución de procesos de formación de organismos comunales del municipio de Popayán en el marco del programa implementación de mecanismos de participación y desarrollo comunitario – programa juntas de acción comunal”*, por \$48.960.971 en donde el municipio aportó \$40.960.971. De acuerdo con la revisión de la CGR se encontró:

- La actividad denominada Seminario para 140 líderes: *“...mecanismos alternativos solución conflictos...”*, que según el informe técnico se efectuó en el auditorio de la Fundación universitaria de Popayán y conto con líderes de las comunas y zonas rurales, no se encuentra soportada con los listados de asistentes y tampoco se indica cuál fue el desarrollo del seminario, actividad que tuvo un costo de \$6.650.000.
- La actividad denominada 5 talleres con grupos de 90 líderes: *“...mecanismos alternativos solución conflictos...”*, no parecen soportes de la ejecución de estos talleres, en el aparte de la carpeta contentiva del convenio se encuentran planillas del evento denominado “Emprendimiento” y aparte se observa que fueron ejecutadas las actividades en noviembre 22, 23, y 24 en diferentes instituciones educativas, cuando se debió efectuarse en diciembre según el informe técnico del convenio; además, se registran 117 personas, cuando debió tener como asistentes un total de 450 personas según la propuesta de la corporación convenida. Valor de la actividad \$6.650.000.
- No existen los soportes dentro de la carpeta del contrato, en donde se demuestre la entrega de las cartillas adquiridas con los recursos del convenio, y las que sobraren debían de ser devueltas a la administración municipal, toda vez que según los listados asistieron a las capacitaciones aproximadamente 650 personas, cuando el total de cartillas fue de 2.000 impresas, según factura de la editorial contratada por la corporación. El valor de la actividad fue de \$11.994.400.
- No se cumplió con las metas de asistencia determinadas en cada uno de los talleres, lo cual indica la falta de planeación y difusión de los eventos que conlleva a incumplimientos establecidos así:

**Cuadro No. 27**  
**Ejecución Convenio de Asociación No. 1342 de 2016**

Actividad	Meta asistentes convenio	Meta ejecutada	% de cumplimiento
Un Seminario mecanismos alternativos solución conflictos.	140	0	0%
5 talleres: Seminario mecanismos alternativos solución conflictos.	450	0	0%
10 talleres a 50 personas por taller. Tema: Derechos humanos y mecanismos de protección	500	121	24%
5 talleres en grupos de 100 líderes. Emprendimiento comunitario, economía solidaria y proyectos.	500	126	25%
5 módulos con grupos de 35 líderes Emprendimiento comunitario, economía solidaria y proyectos.	175	93	53%
5 talleres con grupos de 100 líderes. Mecanismos de participación ciudadana.	500	245	49%

Fuente: Carpeta contractual

- El estudio previo realizado por la administración municipal se efectuó después de presentada la propuesta presentada por la corporación convenida, cuando este debió efectuarse con la necesidad de la administración y con ella elaborar la propuesta la corporación.
- La Secretaría de Gobierno Municipal hace constar que la Corporación es la idónea para realizar la formulación de la política pública, sin que en esta constancia se indique cuáles fueron las justificaciones documentales, jurídicas y/o económicas para establecer la idoneidad referida.

Lo anterior, determinó que existe un detrimento fiscal por \$25.294.400, al no soportar la ejecución de un (1) seminario para 140 líderes sobre mecanismos alternativos solución conflictos que tuvo un precio de \$6.650.000; no soportar la ejecución de la actividad denominada cinco (5) talleres con grupos de 90 líderes sobre el tema mecanismos alternativos solución conflictos, cuyo precio establecido era de \$6.650.000 y por la no entrega de las 2.000 cartillas formativas en participación ciudadana y emprendimiento comunal, cuyo precio fue de \$11.994.400; esto, debido a que no se efectuó una adecuada planeación del proceso contractual y a la ineficiente e ineficaz supervisión del convenio. Hallazgo con alcance fiscal y presunta connotación disciplinaria.

**HALLAZGO N° 24. Convenio de Cooperación N° 1387 de 2016. (F-D)**

Artículo 21 Ley 1176 de 2007. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001, especialmente el párrafo 2: *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de*

*que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”.*

*Decreto 111 de 1996, Artículo 112. “Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: literal a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la Ley, o que expidan giros para pagos de las mismas;...”*

*Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, “...como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14, referentes al principio de planeación en la contratación estatal.”*

*Artículo 3 del Decreto 2474 de 2008: “Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como el de la distribución de riesgos que la entidad propone.”*

*Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Deberes. “Son deberes de todo servidor público, numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente, numeral 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

La Administración Municipal suscribió el convenio de cooperación 1387 de 2016, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos recursos económicos, administrativos y técnicos para crear, fortalecer y consolidar la primera tienda de comercio justo en el municipio de Popayán y el sello de comercio justo y solidario denominado Popayán justo y solidario, dándole la oportunidad a los productores del municipio de certificar sus productos y garantizar una compensación óptima por su trabajo, accediendo a transacciones mercantiles equitativas”, por \$302.000.000, en donde el municipio aporta \$210.000.000.*

En la verificación realizada por la Contraloría General de la República, se encontró:

- El estudio previo realizado por la administración municipal, se efectuó después de presentada la propuesta por la corporación convenida, cuando este debió

efectuarse con la necesidad de la administración y con ella elaborar la propuesta la corporación, además no se especifica el proyecto radicado en el banco municipal de proyectos con su debida validación técnica.

- El convenio tenía como fecha final el 31 de diciembre de 2016 y por ello se suscribieron acta de pago final y de liquidación el 21 de diciembre, pero varias de las actividades propias del convenio se efectuaron en la vigencia 2017, cuando el convenio estaba finiquitado y con certificación de recibido a satisfacción por la administración municipal, es decir, se ejecutaron \$180.238.944 por fuera de los tiempos del convenio. Entre las actividades tenemos:

**Cuadro No. 28**  
**Ejecución Convenio de Asociación No. 1342 de 2016**

<b>Actividad</b>	<b>Valor</b>
Coordinación General a marzo de 2017.	\$30.000.000
Apoyo técnico y administrativo. Dic 9 a enero 8 de 2017	\$2.700.000
Apoyo técnico y administrativo. enero 9 a feb 8 de 2017	\$2.700.000
Diseño red productores en abril 2017	\$16.000.000
Apoyo técnico redacción mes enero de 2017	\$2.500.000
Apoyo técnico redacción mes febrero de 2017	\$2.500.000
Apoyo técnico redacción mes marzo de 2017	\$2.500.000
Diseño y diagramación manual técnico y practico el sello de comercio justo para Popayán. Abril 2017	\$3.000.000
Apoyo técnico y asistencia de dirección entre dic 25 de 2016 y 8 de enero de 2017	\$2.000.000
Apoyo técnico y asistencia de dirección entre 8 de enero y 9 de febrero de 2017	\$4.000.000
Apoyo técnico y asistencia de dirección entre 9 de febrero y 8 de marzo de 2017	\$4.000.000
Diseño y conceptualización para el Plan estratégico para consolidación de la red y del sello de comercio justo para Popayán. Abril 2017.	\$2.200.000
Apoyo técnico y asistencia de dirección entre 10 marzo y 9 de abril de 2017	\$4.000.000
Diseño y diagramación del manual teórico para producir, distribuir y comercializar dependiendo del producto ofrecido. Abril 2017.	\$3.000.000
Libro "Justo Pipian". Una experiencia de comercio justo en Popayán. Abril 2017	\$8.000.000
Bases de datos, plataformas y cartografías. Abril 2017	\$12.000.000
Honorarios Asesor del 8 dic de 2016 a 7 enero de 2017.	\$4.500.000
Apoyo técnico y administrativo. feb 9 al 8 de marzo de 2017	\$2.700.000
Conceptualización y elaboración documento asistencia técnica a productores. Abril 2017	\$3.000.000
Honorarios Asesor del 7 enero al 7 de febrero de 2017.	\$4.500.000
Video caracterización de productores y sus productos. Abril 2017.	\$8.000.000
Matriz caracterización de rutas de comercialización para los productores. Abril 2017	\$4.500.000



Actividad	Valor
Diseño de marca, logo y mensajes básicos. Abril 2017.	\$7.000.000
Arrendamiento inmueble local Justo Pipián 10 febrero a 9 octubre de 2017	\$11.200.000
Asistencia técnica y logística. Servicios de enero de 2017	\$3.010.000
Asistencia técnica y logística. Servicios de febrero de 2017	\$1.977.000
Asistencia técnica y logística. Servicios de marzo de 2017 y reembolso gastos puesta en marcha tienda comercio justo	\$4.913.250
Publicidad tienda comercio justo. Febrero a abril de 2017.	\$1.380.408
Venta de muebles a tienda comercio justo factura de feb 14 de 2017.	\$3.400.000
Creación concepto mobiliario para tienda de café justo pipián marzo 13 de 2017.	\$1.500.000
Atención de la tienda Comercio Justo contrato marzo 2017	\$4.200.000
Conceptualización, diseño y desarrollo estrategia de comunicación en redes sociales. Cuenta a marzo 31 de 2017.	\$5.358.286
Mantenimiento página WEB durante 4 meses cuenta marzo 31 de 2017.	\$2.000.000
Diseño y conceptualización de la página web. Abril de 2017.	\$6.000.000

Fuente: Carpeta contractual, Municipio de Popayán

- Entre las actividades que se cancelaron con los recursos de la administración municipal se encuentra la “coordinación del proyecto” por \$30.000.000, y a su vez con recursos de la corporación se cancelaron las actividades de “*dirección ejecutiva del proyecto*” por \$80.000.000, ambas sumas de dinero fueron pagadas al representante legal de la corporación, sin que se determinará cuáles son las funciones para cada caso, que según las definiciones de la administración son coincidentes, es decir, se pagaron con recursos del municipio funciones que debieron ser asumidos con el aporte de la Corporación convenida.
- Dentro del Convenio se apoya la creación de la “red de productores” como una organización privada (sociedad por acciones simplificadas - SAS), que en los estatutos se indica: Numeral 9 Capital Pagado “...*que para su constitución en el Capital pagado se estipula que \$1.000.050 será aportado por el convenio Popayán Justo y Solidario suscrito entre la Corporación Latinoamericana Misión Rural y la Alcaldía del Municipio de Popayán*”. Esta empresa se registró en Cámara de Comercio del Cauca con matrícula del 13 de febrero de 2017 y tiene NIT 901054015-0. Es decir, con recursos de la administración municipal se creó y/o fundó una empresa privada, ya que en la distribución accionario de la empresa no aparece el municipio como accionista.

La Corporación convenida hace entrega a la Umata de Popayán de 11 cartillas sobre las diferentes actividades ejecutadas, estas cartillas tienen como fecha abril de 2017, cuatro meses después de finalizado el convenio. Dentro de éstas se encuentra lo siguiente:

- En la cartilla Rutas de Comercialización, acápite de “Rutas de Comercialización y posibles consumidores”, se definen tres “rutas”, en donde se identifican las direcciones o nomenclaturas de posibles establecimientos que adquirirían los productos, sin que se describa la caracterización de cada una de las rutas, como se define una ruta de comercialización, cuyo precio según el convenio es de \$15.000.000.
- En la cartilla Diseño y montaje de la tienda virtual. Se creó la página <http://comercio.justopopayan.wixsite.com/justopipian> y la página en Facebook en donde se discrimina que es el precio justo y se describe la tienda, pero no existe en la página web un contacto para la venta de los productos, lo cual permite determinar que no es una tienda, ya que una tienda es un sitio donde se intercambian bienes y servicios, lo cual en esta página no es posible. Precio según convenio \$15.000.000.
- En la cartilla Plan de Asistencia Técnica y Capacitación con los productores, no se cumple con las características de un plan: necesidad, actividades, tiempos, recursos, responsables y evaluación. Precio del producto \$15.000.000.
- En la cartilla Guía para la implementación de las alianzas de comercialización red de productores de comercio justo en Popayán. En este documento se determinan diferentes puntos o pasos para la posible implementación de las alianzas de comercialización, pero no se entregan las alianzas constituidas que era una de las actividades a desarrollar según el convenio. Precio de la actividad \$12.000.000.
- No se entregó dentro de la ejecución del contrato las Bases de datos de la plataforma y cartografía por \$12.000.000.
- En la cartilla Campaña publicitaria diseñada y en marcha. Se relacionan las diferentes estrategias de mercadeo y publicidad y según se indica en la página de “Plan de Medios” que la campaña empezó a ejecutarse en febrero de 2017, dos meses después de finalizado el convenio.

De lo anterior se determinó, que la administración recibió el producto del objeto contractual después de cuatro meses de finalizado el convenio de cooperación y que los productos recibidos no cuentan con las características técnicas necesarias para ser de utilidad para la administración y la comunidad beneficiada, debido a que la planeación y supervisión del convenio no fue eficiente y eficaz, además se efectuaron gastos después de finalizado el convenio por la corporación convenida y avalados por la administración municipal, con lo cual se presenta un detrimento

de \$180.238.944, incumpliendo las normas de la inversión realizada. Hallazgo fiscal con presunta connotación disciplinaria.

**HALLAZGO N° 25. Contrato Interadministrativo N° 978 de 2016, Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Tuluá – INFITULUÁ. (F-D)**

Artículo 21 Ley 1176 de 2007. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001, especialmente el parágrafo 2: *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”.*

Decreto 111 de 1996, Artículo 112. *“Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: literal a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la Ley, o que expidan giros para pagos de las mismas;...”*

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Deberes. *“Son deberes de todo servidor público, numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente, numeral 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

La administración municipal suscribe el contrato interadministrativo 978 de 2016, con el objeto de *“Prestar los servicios para la capacitación, implementación y transición de normas internacionales de contabilidad para el sector público (NICSP) y la elaboración,, preparación y conversión del balance inicial, de igual manera determinar la veracidad y objetividad de la información contable, financiera, de tesorería y operacional del período 2015 y primer semestre de 2016 y con base en tomar decisiones para el mejoramiento de los procesos, de conformidad con el estudio de conveniencia y la propuesta presentada”,* por un valor de \$160.552.000. En la verificación de la Contraloría General de la República se encontró:

La administración municipal, recibió a satisfacción el objeto contractual en el mes de diciembre de 2016, pero no se tienen los documentos soportes y/o informes que respalden la ejecución de varias de las actividades respecto de la convergencia NICSP, tal como quedó definido en la propuesta del contratista. A continuación se detallan:

**Cuadro No. 29**  
**Ejecución Contrato Interadministrativo No. 798 de 2016**

<b>Concepto según propuesta del contratista</b>	<b>Valor</b>
Desarrollo de soluciones: determinación de ajustes y elaboración manual de políticas contables, identificación de partidas más representativas	\$15.000.000
Estrategias de cierre simulacro ESFA, recomendaciones de medición y ajuste	\$15.000.000
Adopción ESFA, apoyo en la homologación de cuentas, realización de pruebas en movimientos y saldos contables entre otros.	\$10.000.000
Análisis de información, elaboración e informes.	\$5.000.000
Apoyo técnico digitalización documentos, procesamiento y compilación de información	\$3.000.000
<b>Total</b>	<b>\$48.000.000</b>

Fuente: Carpeta contractual. Municipio de Popayán.

Es decir, la administración de Popayán recibió el objeto contractual a satisfacción y realizó los pagos correspondientes, pero no se tienen soportes de la ejecución de las actividades por \$48.000.000, debido a que no se efectuó una supervisión de manera adecuada, lo que conlleva a determinar un detrimento patrimonial en la suma antes referida, relativa a las actividades sin soporte de ejecución. Hallazgo con alcance fiscal por \$48.000.000 y presunta connotación disciplinaria.

**HALLAZGO N° 26. Contratos de Prestación de Servicios N° 673 y 678 de 2016. (D)**

Artículo 21 Ley 1176 de 2007. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001, especialmente el párrafo 2: *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 25 numeral 13: *“Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.”*

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Deberes. *“Son deberes de todo servidor público, numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente, numeral 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente*

*que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

El municipio de Popayán celebró el Contrato 673 con el objeto de “Brindar apoyo en la revisión del nuevo plan de ordenamiento territorial en lo relacionado con control urbano territorial del municipio de Popayán” con un valor de \$13.534.486, y el Contrato 678 de 2016 con el objeto de “Brindar apoyo en el nuevo plan de ordenamiento territorial en lo relacionado con el control urbano territorial del municipio de Popayán” con un valor de \$13.534.486. En la verificación de la Contraloría General de la República se encontró:

- El registro presupuestal 20161598 de mayo 24 de 2016 se efectuó por \$12.714.210, cuando el contrato 673 se firmó por \$13.534.486, es decir, se presenta una diferencia de \$820.276, sin la justificación debida, y el registro presupuestal 20161566 emitido en mayo 20 de 2016 se efectuó por \$12.948.574 cuando el contrato 678 fue suscrito por \$13.534.486, con una diferencia de \$585.912, sin que exista una justificación de este cambio de valor, ya que el registro presupuestal como mínimo debe efectuarse con el valor de la oferta adjudicada.
- Las obligaciones determinadas en el estudio de conveniencia no coinciden con el objeto del contrato, que es apoyar la revisión del nuevo POT, y las actividades contratadas (revisión de proyectos aprobados por las curadurías urbanas, visitas técnicas de seguimiento de obras que cumplan con la licencia de construcción, dibujar o digitalizar planos o esquemas, entre otras) se consideran actividades propias de la oficina de planeación y no coinciden con el objeto contractual.
- La oficina asesora de planeación municipal emite constancia de idoneidad del profesional a contratar, indicando que su pronunciamiento se basa en los documentos allegados por el contratista, sin identificar que soportes se tuvieron en cuenta ya que en la carpeta del contrato no aparecen.

De acuerdo con lo anterior, la Administración Municipal no ha cumplido de manera adecuada con la normatividad vigente respecto a la contratación de prestación de servicios, el registro presupuestal y las constancias de idoneidad, lo cual se debe a que no se efectuó un adecuado proceso de planeación del contrato de prestación de servicios, lo cual afecta la ejecución y fines de los recursos administrados por el municipio de Popayán. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

## **HALLAZGO N° 27. Convenio de Asociación No. 1413 Corporación de Eventos y Fiestas de Reyes. (F)**

Constitución Política artículo 355, Decreto 777 artículo 1º, modificado por los Decretos 1403 de 1992 y 2459 de 1993.

El Municipio de Popayán celebró convenio de asociación con la Corporación de eventos y fiestas de reyes, con el fin de *"...aunar esfuerzos administrativos y financieros orientados a prevenir la vinculación de niños y niñas adolescentes a grupos de pandillas, consumo de sustancias psicoactivas y promover la participación en acciones de paz y reconciliación."* De la revisión efectuada, se pudo determinar que el objeto del convenio no corresponde con las actividades desarrolladas, la actividad pesebre itinerante no se cumplió pero sí se cobraron las luces para el mismo por \$8.000.000; lo anterior, causado por una inadecuada supervisión, generando un daño al patrimonio público cuantificado en \$8.000.000. Hallazgo con alcance fiscal.

### **Respuesta de la Entidad**

La Entidad manifiesta que el objeto del contrato si guarda coherencia con las actividades desarrolladas por cuanto considera que la celebración de la fiesta de los niños y la celebración de las novenas navideñas, contribuyen con la erradicación y prevención de problemas sociales tales como la drogadicción y el pandillismo.

Manifiesta también que de las cuentas por actividades no desarrolladas se descuenta el valor correspondiente a pesebre itinerante relativo a la suma de \$11.000.000.

### **Análisis de la respuesta**

La connotación de la presente observación se limita a una posible responsabilidad fiscal derivada de un gasto (luces pesebre itinerante por \$ 8.000.000), como es claro esta actividad no se efectuó por cuanto el pesebre no se hizo y no se descontó el valor referido a este gasto. Es claro que en el acta de liquidación está reconocido el pago de los ocho millones para esa actividad y en consecuencia la observación se mantiene con connotación fiscal.

## **HALLAZGO N° 28. Contrato de Prestación de Servicios N° 1119 de 2016. (F)**

Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015.

El Municipio de Popayán celebró el contrato de prestación de servicios número 1119 de 2016, por \$36.000.000, con el objeto de *“Brindar capacitación a los servidores públicos de planta de la Alcaldía de Popayán en los siguientes temas: liderazgo, comunicación, trabajo en equipo y servicio de close.”*; el presente contrato fue determinado en los estudios previos y en la propuesta presentada para ser ejecutado en tres meses dando capacitación a 120 funcionarios de planta de la Administración Municipal, una vez firmado el contrato mediante otrosí se procedió a modificar el plazo de ejecución reduciéndolo a dos meses.

Finalmente, el contrato se ejecutó en 5 días, los soportes entregados correspondientes a planillas de asistencia a los eventos (folios 112, 113 y 114) son anteriores al reporte de actividades y aún anteriores al acta de inicio del contrato, otras planillas soporte no presentan fecha y el número de asistentes no corresponde con los programados para ser capacitados pues las planillas determinan que se atendieron 90 funcionarios cuando lo contratado eran 120, existen evidencias que determinan que la propuesta fue anterior a los estudios previos.

Lo anterior generado, por una inadecuada supervisión y adelantamiento del proceso contractual, dando lugar a un daño patrimonial por \$36.000.000. Hallazgo con connotación fiscal.

### **Respuesta de la Entidad**

La Entidad expone los motivos de inconformidad por la observación manifestando que cuando determinó el plazo para ejecutar el contrato se debe considerar éste como un plazo máximo, de lo que se infiere que depende del contratista el tiempo que destine para su cumplimiento; también considera que es prueba suficiente el que existan unos informes que detallen el cumplimiento y que por el hecho de haber contratado para capacitar a 120 funcionarios y solo asistan 90, esto, constituye un hecho normal en las Entidades, lo cual no debe ser tenido en cuenta.

### **Análisis de respuesta**

En la situación detectada, se encuentra que el hecho generador de la incidencia fiscal, para este caso, es que los soportes necesarios que determinan la amortización de los recursos como requisito incluido en el contrato, no corresponden con los informes entregados, lo cual no permite avalarlos como

tales; en consecuencia, al no existir soportes válidos se entiende que no existe constancia para verificar el real cumplimiento del contrato, aunado lo anterior al hecho que ante la premura en la ejecución, se generó una inasistencia representativa en los asistentes, permitiendo concluir, que de acuerdo con el objeto, los resultados no fueron los adecuados. Por lo tanto, el hallazgo se mantiene con incidencia fiscal.

## 2.8. OBJETIVO 8: PRIMERA INFANCIA

La administración del municipio de Popayán para la vigencia 2016, no ejecutó \$389.175.142 que fueron girados según el documento Conpes 3861 de 2016, para atender las necesidades de la población de primera infancia que es considerada como vulnerable, ejecutando los recursos de vigencias anteriores que tenían como propósito la construcción o mejoramiento de infraestructura dedicada a la atención de primera infancia en el municipio, es decir, al no ejecutar oportunamente los recursos se está dejando de suplir necesidades en los componentes de inversión como: Salud y bienestar en los primeros mil días de vida, Educación inicial en el marco de la atención integral, Ámbitos culturales para la primera infancia y Espacios lúdicos.

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

### **HALLAZGO N° 29. Ejecución Recursos Asignados para Atención de la Primera Infancia**

Artículo 14 de la Ley 1176 de 2007: *“Destinación y distribución. Los recursos de que trata el parágrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 se destinarán a la financiación de las acciones en primera infancia, definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social, en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 siempre que dichas acciones no generen gastos recurrentes. Lo anterior, teniendo en cuenta las prioridades que cada entidad territorial determine en sus planes de desarrollo.”*

En la vigencia 2016 el municipio de Popayán recibió del SGP atención a la primera infancia \$389.175.142 y se tenía un saldo de vigencias anteriores de \$629.571.734 y rendimientos financieros de \$2.991.840, para un total disponible de \$1.021.738.716, de los cuales, en el año 2016 comprometió \$536.355.360 equivalente al 52% del total disponible, es decir, el municipio dispone de los recursos sin cumplir con los fines para los cuales fueron girados del SGP, tal como lo establece la normatividad vigente y lo estipulado en el documento Conpes 3861 de 2016; esto, debido a la inadecuada gestión (planeación, ejecución y evaluación) de la administración municipal, lo cual genera que se incumplan las



normas vigentes respecto a la distribución de recursos para la primera infancia del municipio de Popayán, que se considera como población vulnerable.

## 2.9. OBJETIVO 10 RESGUARDOS INDÍGENAS

El Municipio de Popayán, en virtud a lo expuesto en la Ley 715 de 2001 arts 82 y s.s., administra los recursos correspondientes a los resguardos indígenas de Kokonuko, Poblazon y Quintana, dentro del proceso de administración y priorización de las inversiones tanto el Ente Territorial como las comunidades no dan cumplimiento a los procedimientos como son viabilización, proyectos de inversión y celebración de contratos de administración de manera oportuna.

La inversión de los recursos se efectúa mediante la figura de convenios solidarios generando con esto incertidumbre en cuanto al cumplimiento de los fines determinados para el uso de los mismos.

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

### **HALLAZGO N° 30. Contratos de Administración Resguardos Indígenas. (D)**

Ley 1450 de 2011, Artículo 13 (inversión de recursos asignación especial R.I. plan de vida o usos y costumbres), Artículo 356 de la Constitución política, Ley 715 artículos 82 y s.s., Artículo 15 Decreto 1953 de 2014.

El Municipio de Popayán, vigencia 2016 en ejercicio de la Administración de los recursos de asignaciones especiales resguardos indígenas correspondientes a las comunidades de Poblazon, Cokonuko y Quintana, no dio cumplimiento a las normas referidas a estos recursos, por cuanto celebró de manera extemporánea (mes de noviembre de 2017) los contratos de administración; no existen proyectos para la ejecución de los recursos; no hay evidencia de viabilización o priorización de las necesidades; lo anterior, debido a una inadecuada administración de los recursos y un deficiente control a los procedimientos, generando incumplimiento a las normas que los regulan y una inadecuada gestión. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

### **Respuesta de la Entidad**

La Entidad responde explicando que de acuerdo con los perfiles de inversión entregados por las comunidades se adelantó por parte de cada secretaría los trámites pertinentes para la ejecución de los recursos, los trámites administrativos para la destinación del recurso y la expedición de CDP retrasó la ejecución, se anexan los documentos que acompañan la ejecución.

## **Análisis de respuesta**

Es claro que el procedimiento determinado por la Ley 715 para la ejecución de los recursos tal como se expone en la observación no se cumplió, no se aceptan los argumentos presentados, es viable que la presente observación sea objeto de revisión por parte de los organismos de control disciplinario, en consecuencia, la observación se mantiene.

### **HALLAZGO N° 31. Convenio Solidario N° 1597 de 2016. (F)**

Artículo 3° Ley 610 de 2000, Ley 715 de 2000 Artículo 82 y s.s. artículo 356 de la Constitución Política, Ley 1551 de 2012, artículo 6o parágrafos 3o y 4°.

El Municipio de Popayán vigencia 2016 celebró convenio solidario número 1597 de 2016, con el Resguardo de Cokonuko con el fin de ejecutar los recursos correspondientes a asignaciones especiales, el objeto fue “...implementar y fortalecer la medicina tradicional como un modo de vida tradicional que por años ha existido en los territorios indígenas...”; de la revisión del presente convenio, se encontró que no existen soportes, ni de amortización de los recursos entregados por el Municipio, ni soportes de seguimiento por parte de la supervisión; la contraprestación pactada no corresponde a un elemento cuantificable (participación de los cabildantes a la actividad (50); lo anterior, da lugar a un daño fiscal, cuantificado en \$2.000.000, que corresponde a el valor entregado por parte del Municipio.

Lo anterior, causado por un inadecuado manejo de los recursos públicos y un deficiente control tanto en la elaboración de los contratos como en el seguimiento por parte de control interno. Hallazgo con connotación fiscal.

### **HALLAZGO N° 32. Convenio Solidario N° 1571 de 2016. (F)**

Artículo 3° Ley 610 de 2000, Ley 715 de 2000 Artículo 82 y s.s. artículo 355 de la Constitución Política. Ley 1551 de 2012 artículo 3° numeral 16.

El Municipio de Popayán vigencia 2016 celebró convenio solidario número 1571 de 2016, con el Resguardo de Poblazon con el fin de ejecutar los recursos correspondientes a asignaciones especiales, el objeto fue “...implementar y fortalecer la medicina tradicional como un modo de vida tradicional que por años ha existido en los territorios indígenas...”; de la revisión del presente convenio, se encontró que no existen soportes ni de amortización de los recursos entregados por el Municipio, ni soportes de seguimiento por parte de la supervisión. Lo anterior, da lugar a un daño fiscal cuantificado en \$8.700.000 que corresponde al valor entregado por parte del Municipio; del texto del contrato, se puede concluir

que la contraprestación no fue descontada del valor del contrato. Lo anterior, causado por un inadecuado manejo de los recursos públicos y un deficiente control tanto en la elaboración de los contratos como en el seguimiento por parte de control interno. Hallazgo con connotación fiscal por \$8.700.000.

### **Respuesta de la Entidad**

El Municipio, da respuesta las observaciones 46 y 47, manifestando que el dinero para las actividades efectuadas fue cubierto por las comunidades, y solo fue pagado por el Municipio en el mes de febrero de 2017.

Se explican las condiciones de vida de las comunidades y se concluye que sus necesidades no les permiten efectuar otro tipo de aporte y el asistir ya de por si es una carga bastante alta.

### **Análisis de respuesta**

La respuesta dada a las dos observaciones que se relacionan, no justifica el hecho que no existe soporte de seguimiento a la realización de las actividades pactadas, tampoco que la contraprestación expuesta como motivo del convenio no es válida; por lo tanto, el hallazgo se mantiene en su connotación fiscal.

## **2.10. DENUNCIAS Y OTROS**

Se recibieron las denuncias que se relacionan a continuación y que fueron objeto del respectivo trámite en desarrollo del proceso auditor, donde se encontraron los hallazgos que se relacionan:

- Derecho de Petición Denuncia No. 2017-123293-80194-D: Solicita auditoría a los recursos SGP que presuntamente se utilizaron en el convenio de asociación 20161800004527 suscrito por la Alcaldía Municipal con la Fundación Tortuga Triste el 11 de marzo de 2016.
- Derecho de Petición Denuncia No. 2017-119560-80194-D: La Secretaría de Educación Municipal encontró que por error involuntario a los señores DIANA CAROLINA JUSPIAN PAZ Y CARLOS ALBERTO OROZCO, no fueron retirados oportunamente en el sistema humano, con el cual se administra la gestión de Talento Humano y Nómina al personal adscrito a esta Secretaría, realizándose pagos durante los meses que ya no laboraban para la Secretaría de Educación.

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

### **HALLAZGO N° 33. Convenio de Asociación N° 452 de 2016. (F-D)**

Artículo 21 Ley 1176 de 2007. El artículo 78 de la Ley 715 de 2001, especialmente el párrafo 2: *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”.*

Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, *“...como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14, referentes al principio de planeación en la contratación estatal.”*

Artículo 3 del Decreto 2474 de 2008: *“Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como el de la distribución de riesgos que la entidad propone.”*

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Deberes. *“Son deberes de todo servidor público, numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las Leyes, los Decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente, numeral 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

La Administración Municipal de Popayán suscribió el Convenio de Asociación 452 de 2016, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos administrativos y financieros para ejecutar la agenda artística y cultural enmarcada en la semana santa 2016”* por \$176.000.000, en donde el aporte del municipio fue de \$160.000.000. En la verificación de la Contraloría General de la República se encontró lo siguiente:

- Dentro de los soportes del gasto efectuado por la Fundación convenida, se encuentran la factura 45 de 31/03/2016 por \$33.720.000 por concepto de *“...personal de logística para el desarrollo de las actividades en el desarrollo de la campaña semana santa Popayán te abraza...”* que tiene soportes de

ejecución y la factura 47 de 31/03/2016 por concepto de “...elementos necesarios de apoyo logístico para la realización de la campaña semana santa Popayán te abraza...”, por \$37.000.000, sin que existan soportes de su ejecución; es de indicar, que las facturas antes mencionadas tienen el logotipo de la misma empresa.

Como soporte de pago de la Fundación convenida con la empresa encargada de personal de logística, dotación y coordinación, se anexa documento de recibí conforme por \$43.750.000, por lo cual se presenta una diferencia de \$26.970.000 entre lo cobrado a la administración municipal por la Fundación convenida y lo realmente pagado a la empresa que prestó el servicio de apoyo logístico.

- Dentro de los soportes que fueron obtenidos por la Contraloría General de la República, se encuentran solicitudes de aportes de apoyo financiero a la campaña “Popayán te abraza” por parte de la Alcaldía Municipal de Popayán a diferentes entidades privadas, las constancias de aporte de las entidades privadas remitidas a las cuentas bancarias de otra fundación sin ánimo de lucro de la ciudad diferente a la ejecutora del proyecto convenido por la administración municipal, y también se encuentran los informes remitidos a las empresas privadas, en donde se demuestra la ejecución de la campaña “Popayán te abraza”, es de indicar que en estos informes se agregan las mismas fotografías presentadas en los informes de la fundación convenida por el municipio y además, la administración del municipio remite oficio de agradecimiento por el apoyo a la campaña Popayán te abraza. Es decir, se efectuó Convenio de Asociación para ejecutar actividades pagadas con dineros públicos, que ya se encontraban financiadas con aportes de empresas privadas, como a continuación se relacionan:

**Cuadro No. 30**  
**Ejecución Convenio de Asociación No. 452 de 2016**

<b>Empresa</b>	<b>Factura y/o Orden</b>	<b>Valor pagado</b>
Colpatria	GND 5894	\$15.000.000
Servagro	FP 18 y FP 36	\$4.500.000
Maxihogar	Giro Credibanco	\$1.000.000
Cementos Cauca	Giro Banco de Colombia	\$1.000.000
<b>Total</b>		<b>\$21.500.000</b>

Fuente: Expediente Fiscalía General de la Nación

Es decir, la empresa privada realizó aportes financieros por \$21.500.000 a la campaña “Popayán te abraza”, y la Fundación convenida, los cobró como si fuera financiación del aporte de la administración municipal.

- En los informes técnicos, que se obtienen como prueba trasladada de la Fiscalía General de la Nación, se indica que la Fundación convenida por la administración del municipio de Popayán adquirió bienes y servicios a un mayor valor de los precios del mercado, como a continuación se relacionan:

**Cuadro No. 31**  
**Adquisición bienes y servicios dentro del Convenio de Asociación No. 1342 de 2016**

Concepto	Valor según Fundación	Valor Cotización Mercado	Diferencia
Material Educativo. 10000 guías turísticas 25000 plegables	\$21.993.000	\$3.370.000	\$18.223.000
Operar los eventos con equipos alta tecnología (carpas, tarimas, sistemas de audio	\$35.000.000	\$13.056.000	\$21.944.000
Total			\$40.167.000

Fuente: Expediente Fiscalía General de la Nación

Es decir, el valor de los servicios que adquirió la Fundación convenida sobrepasa en \$40.167.000 al valor del mercado.

- El estudio previo realizado por la administración municipal se efectuó después de presentada la propuesta presentada por la fundación convenida, cuando este debió efectuarse con la necesidad de la administración y con ella elaborar la propuesta la fundación.
- La Secretaría del Deporte y la Cultura, hace constar una vez se expide el estudio previo, que la fundación es la idónea para ejecutar el convenio, sin que en esta constancia se indique cuáles fueron las justificaciones documentales, jurídicas y/o económicas para establecer la idoneidad referida.

Por lo anterior se determina, que los soportes de gasto presentados por la Fundación convenida y aprobados por la administración municipal no respaldan el gasto de \$26.970.000 por concepto de apoyo logístico para la realización de la campaña semana santa "Popayán te abraza"; que se utilizaron recursos públicos para financiar gastos que ya fueron financiados con dineros privados por \$21.500.000 y que la Fundación adquirió servicios a un mayor valor del mercado en \$40.167.000; con lo cual, se determina el detrimento patrimonial en \$88.637.000. Además se encontró, que la Administración Municipal no cumplió la normatividad vigente respecto a la realización del convenio; esto, debido a que no ejerció una adecuada planeación del contrato y a la supervisión ineficiente e ineficaz realizada, lo cual conlleva a un detrimento fiscal y al incumplimiento de los

finés de los recursos invertidos. Hallazgo fiscal por \$88.637.000 y con presunta connotación disciplinaria.

#### **HALLAZGO N° 34. Novedades por Retiro de Nómina Docentes. (F)**

*Ley 715 de 2001, artículo 15. "Destinación. 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:" // "15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales."*

*Ley 115 de 1994, artículo 106. "Novedades de personal. Los actos administrativos de nombramientos, traslados, permutas y demás novedades del personal docente y administrativo de la educación estatal se harán por los gobernadores y por los alcaldes de los distritos o municipios que estén administrando la educación conforme a lo establecido en la Ley 60 de 1993."*

*Decreto 2277 de 1979, artículo 59, "...situaciones administrativas de los educadores. "Distintas situaciones. Los docentes al servicio oficial pueden encontrarse en una de las siguientes situaciones: // g. En retiro del servicio."*

*Ley 610 de 2000, artículo 6. "Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta Ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."*

El Municipio de Popayán reportó 201 novedades de retiro del servicio del personal docente, de las cuales, se verificaron los actos administrativos y pagos por conceptos de nómina realizados; en una muestra de cuarenta (40) novedades, se evidenciaron 10 situaciones en las cuales se habría presentado el pago de lo no debido.

La Administración Municipal dio respuesta a cada una de las observaciones, las cuales fueron aceptadas parcialmente por la CGR, presentándose dos hechos particulares, como se relaciona a continuación:

- Hechos en los que se presentó un mayor valor pagado por salarios y demás prestaciones de nómina, por inoportuna actualización de la novedad de retiro en software de nómina denominado HUMANO:

N°	Hallazgo	Valor
1	Cc 46323XX	0
<p>Reporta novedad de retiro a partir del 23/01/2016; entre los documentos que reposan en la hoja de vida existe la Resolución N° 20161700021004 de 04/03/2016, por medio de la cual se resuelve el retiro del funcionario, oficio N° 2016PQR2406 por el cual se informó la Resolución que declaró la cesación del cargo a partir del 24/01/2016 y certificado de defunción con fecha del suceso el 23/01/2016.</p> <p>Consultada la liquidación de pagos de nómina en el aplicativo HUMANO, se evidenció el pago de 30 días de enero de 2016, siendo que debía reconocerse sólo 23 días de ese mes, además de evidenciarse pagos de nómina en los meses de febrero y abril de la vigencia antes citada. Lo anterior constituye un presunto mayor valor pagado por \$6.736.294.</p> <p>La Administración informó en su respuesta que reconoció y pagó un mayor valor correspondiente a 7 días de enero, febrero y abril de 2016, por \$5.992.931. El mayor valor pagado fue reintegrado mediante consignación N° 113712974 de fecha 9 de noviembre de 2016, a la cuenta N° 86809317XXX BANCOLOMBIA, de lo cual adjunta copia.</p>		
2	Cc 105252XX	0
<p>Reporta novedad de retiro a partir del día 16/12/2016; entre los documentos que reposan en la hoja de vida, existe Resolución N° 20171700000824 de 12/01/2017, con notificación el 13/02/2017, y registro civil de defunción con fecha de suceso de 16/12/2016.</p> <p>El docente falleció el 16/12/2016 y fue retirado de nómina en esa fecha; de acuerdo con el reporte de nómina del aplicativo HUMANO, se reconocieron 10 días de salario y demás prestaciones en el mes de diciembre de 2016 y 15 días de salario y demás prestaciones en enero de 2017, lo que podría haber generado un mayor valor pagado por \$934.020.</p>		



N° Hallazgo	Valor
<p>La Administración informó en su respuesta que el mayor valor pagado fue de \$2.090.957; así mismo,, que gestionó el reintegro de dicho valor, según transacción 14559749 del 21/04/2017, a la cuenta 86809317XXX BANCOLOMBIA.</p>	
3 Cc 252848XX	4.243.771
<p>Reporta novedad de retiro por terminación de provisionalidad el 22/10/2016; entre los documentos que reposan en la hoja de vida, existe Resolución N° 20161700076984 de 29/07/2016, con notificación 01/08/2016, por medio de la cual se hace nombramiento en provisionalidad por vacancia temporal por licencia de maternidad de Cc 34.317.3XX, por 98 días, entre 17/07/2016 y 22/10/2016.</p>	
<p>En oficio de 04/05/2017, el Secretario de Educación informa al área Hojas de Vida, lo siguiente: "...que verificado uno a uno los documento que conforman su historia laboral, en ella no reposa el acto administrativo que le genere continuidad laboral desde el 23/10/2016 hasta 30/04/2017, y como se evidencia en el sistema Operativo Humano WEB en el link de consulta nómina que se le han cancelado factores salariales hasta el mes de abril de 2017."</p>	
<p>Además, existe compromiso suscrito entre Secretario de Educación y el docente, consistente en reintegrar de manera libre y voluntaria los pagos por salarios no debidos, por \$9.334.039, en un total de cinco cuotas. Igualmente, existe copia de un recibo de consignación del día 12/05/2017 por \$1.000.000.</p>	
<p>El docente fue vinculado en provisionalidad desde el día 17/07/2016 hasta el 22/10/2016, sin embargo, de acuerdo con el reporte de nómina mes a mes del aplicativo HUMANO, se evidencia inconsistencia en el valor causado y pagado en la nómina de julio y octubre, y pagos adicionales en períodos de la vigencia 2016 y 2017, lo que podría haber generado un presunto mayor valor pagado por \$13.985.922.</p>	
<p>La Administración informó en su respuesta que el mayor valor pagado correspondió a \$10.283.771, pues a pesar que se</p>	

<b>N° Hallazgo</b>	<b>Valor</b>
reconoció en nómina el valor del retroactivo, este no fue cancelado al docente. Allegó copia de la consignación N° 175042921 de fecha 20/09/2017, realizada durante el desarrollo de la presente auditoría, a la cuenta N° 86809317XXX BANCOLOMBIA por \$6.040.000, quedando pendiente la suma de \$4.243.771.	
4 Cc 103075XX	946.846
<p>Reporta novedad de retiro por terminación de provisionalidad a partir del día 26/03/2017; entre los documentos que reposan en la hoja de vida, existe Resolución N° 20161700018764 de 02/03/2017, con fecha de notificación 02/03/2017, mediante la cual se realiza nombramiento en provisionalidad por vacancia temporal, por el tiempo en licencia por enfermedad de Cc 10.531.4XX.</p>	
<p>En oficio de 16/06/2017, la Secretaría de educación informa a Contralor Municipal, lo siguiente: "Dando alcance al asunto en mención, me permito informar que el docente identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.307.5XX, fue vinculado en una licencia temporal desde el 06 al 26 de marzo de 2017, sin embargo, por error involuntario no se confirmó el corte de vinculación en el sistema y se realiza un mayor valor pagado por \$1.735.769."</p>	
<p>Existe compromiso suscrito entre Secretario de Educación y el docente, a pagar de manera libre y voluntaria la suma de \$1.578.076, en un total de cinco cuotas, así mismo, soporte de consignación de una de ellas de fecha 01/08/2017.</p>	
<p>El docente fue contratado para cubrir licencia por incapacidad entre el día 06/03/2017 y el 26/03/2017; de acuerdo con información consultada en el aplicativo HUMANO, se evidencia pagos por 26 días en el mes de marzo y 30 días del mes de abril de 2017, siendo que el nombramiento solo se hizo para atender 21 días. Lo anterior genera una presunta diferencia por mayor valor pagado correspondiente a \$1.938.720.</p>	
<p>La Administración informó en su respuesta que el mayor valor pagado correspondió a \$1.735.769, no obstante, que</p>	

N° Hallazgo	Valor
<p>descontado lo correspondiente a seguridad social, se suscribió acuerdo de reintegro por \$1.578.076. Allega copia de dos consignaciones por \$315.615 cada una, así: N° 139297637 del 31/05/2017 y 139166041 de 01/08/2017 cuenta 86809317XXX BANCOLOMBIA, por un total de \$631.230, quedando pendiente de reintegro la suma de \$946.846.</p>	

<b>Total Presunto Mayor Valor Pagado</b>	<b>5.190.617</b>
--	------------------

- Hechos en los que se presentó un mayor valor pagado por salarios y demás prestaciones de nómina, por deficiencias en el procedimiento establecido para el reporte de novedades de retiro y liquidación (Manual de Proceso P-GEI-170-H01.03. Administrar las novedades de planta de personal).

N° Hallazgo	Valor
1 Cc 105241XX	212.182

Reporta novedad de retiro voluntario desde la fecha 01/02/2016; entre los documentos que reposan en la hoja de vida, existe Resolución N° 20161700000674 de 13/01/2016, notificada el 18/01/2016 y oficio N° 2015PQR13894 de 16/12/2015, por medio del cual el docente presentó renuncia al cargo como docente a partir de 01/02/2016.

El docente presentó renuncia a partir de 01/02/2016, el acto administrativo le fue notificado el 18/01/2016; sin embargo, existe liquidación de salario y otras prestaciones inherentes a nómina en febrero y abril de la vigencia 2016. Lo anterior constituye un presunto mayor valor pagado por \$1.028.238.

En su respuesta, la Administración informó que el valor pagado en abril correspondió al pago del salario retroactivo, en virtud que el Decreto por el cual se fijó el incremento salarial de la vigencia 2016, fue expedido el 26 de enero de 2016 y el trámite del reconocimiento del retroactivo en abril de 2016.

En lo relacionado con la cancelación de un día del mes de febrero, en virtud de acto administrativo según el cual se establece que el retiro surte efectos fiscales a partir de 01/02/2016, esta auditoría señala que el efecto fiscal debió ser

**N° Hallazgo**

**Valor**

---

hasta el 31/01/2016, ya que el docente presentó su renuncia a partir del 01/02/2016.

El rector de la IE, mediante comunicación del 15 de noviembre de 2017, certificó que el docente laboró hasta el 31 de enero de 2016.

El Ente Territorial liquidó un día de salario de febrero de 2016, así: Salario Básico \$104.011, Asignación Adicional Coordinador \$106.091, Bonificación Mensual Docentes \$2.080, para un valor total por \$212.182.

---

2 Cc 345331XX

312.275

Reporta novedad de retiro voluntario a partir del día 03/02/2016; entre los documentos que reposan en la hoja de vida, existe Resolución N° 2061700005884 de 03/02/2017, notificada el 03/02/2016, y oficio N° 2016PQR220 de 14/01/16, por medio del cual el docente presentó renuncia a partir de 01/02/2016.

El docente presentó renuncia a partir de 01/02/2016, el acto administrativo fue notificado el 03/02/2016, lo que originó el pago de salarios y demás derechos inherentes de nómina por 3 días adicionales en el mes de febrero y pago adicional en abril de 2016. Lo anterior ocasionó un presunto mayor valor pagado por \$1.069.147.

En su respuesta, la Administración informó que el valor pagado en abril corresponde al pago del salario retroactivo, en virtud que el Decreto por el cual se fijó la escala salarial de la vigencia 2016, fue expedido el 26 de enero de 2016 y el trámite del reconocimiento del retroactivo en abril de 2016.

En lo relacionado con el reconocimiento de 3 días del mes de febrero, se tiene en cuenta que si bien el efecto fiscal inicia en la fecha de notificación, el docente debe garantizar la prestación del servicio hasta dicha fecha y no hasta el momento para el cual manifestó su voluntad de retiro.

---

El rector de la IE, mediante comunicación del 9 de noviembre de

N° Hallazgo	Valor
<p>2017, certificó que el docente laboró hasta el 29 de enero de 2016.</p>	
<p>Dicha situación ocasionó un reconocimiento de salarios por 3 días del mes de febrero en cuantía de \$318.275, así: Salario Básico \$312.034, Bonificación Mensual Docentes \$6.241.</p>	
<p>3 Cc 105254XX</p>	<p>750.960</p>
<p>Reporta novedad de retiro forzoso desde el día 18/05/2016; entre los documentos que reposan en la hoja de vida, existe Resolución N° 20161700046754 de fecha 12/05/2016 y oficio de 16/05/2016, por medio del cual se hace constar que el docente laboró hasta 11/05/2016.</p>	
<p>El docente fue retirado de nómina el 18/05/2016, fecha en que le fue notificado el acto administrativo; en certificación la Institución Educativa se informa que el docente laboró hasta el día 11/05/2016, lo que conllevó al reconocimiento de una mayor valor en salario, generando un presunto mayor valor pagado por \$750.960.</p>	
<p>La Administración informó que respecto al reconocimiento de 2 días de salario en el mes de mayo de 2016, el Ente Territorial tuvo en cuenta como hecho causal el procedimiento establecido, según el cual, no se tiene en cuenta la certificación de días laborados por parte de la Instituciones Educativas, sino la fecha en que se notifica el acto administrativo, o la fecha en que se fija en este los efectos fiscales.</p>	
<p><b>Total Presunto Mayor Valor Pagado</b></p>	<p><b>1.275.417</b></p>

Las anteriores situaciones generaron que el Ente Territorial incurriera en pagos de lo no debido por el concepto de salarios y demás prestaciones de nómina, afectando los recursos del Sistema General de Participaciones asignados al sector educación en la vigencia 2016, por \$1.275.417. Hallazgo con connotación fiscal.

## 2.11. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

Como resultado de la evaluación del control interno, la calificación por componentes fue de 0.20 **Parcialmente Adecuado**, para el diseño y efectividad de controles, el resultado obtenido fue de 2.025 puntos, valor que correspondiente

al concepto **"Inadecuado"**. En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido fue 2.225, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el período auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad fue **"Ineficiente"**.

**Cuadro N° 32**  
**Evaluación de Control Interno Municipio de Popayán -Vigencia 2016**

Resultados de la evaluación					
<b>I. Evaluación del control interno por componentes</b>				<b>Ítems evaluados</b>	<b>Puntaje</b>
A. Ambiente de control				6	3
B. Evaluación del riesgo				3	2
C. Sistemas de información y comunicación				6	2
D. Procedimientos y actividades de control				3	2
E. Supervisión y monitoreo				3	2
Puntaje total por componentes				2	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno por componentes				0,200	
				Parcialmente adecuado	
Riesgo combinado promedio				Alto	
Riesgo de fraude promedio				Alto	
<b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b>					
	<b>Ítems evaluados</b>	<b>Puntos</b>	<b>Calificación</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Calificación Ponderada</b>
A. Evaluación del diseño	24,000	40,000	1,667	20%	0,333
B. Evaluación de la efectividad	24,000	58,000	2,417	70%	1,692
Calificación total del diseño y efectividad				2,025	
				Inadecuado	
Calificación final del control interno				2,225	
				Ineficiente	

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

Fuente: Formato FAC-08 Matriz de evaluación de Control Interno

La calificación y el concepto están fundamentados en que durante el proceso auditor se evidenciaron debilidades de control interno que dieron origen a los hallazgos detectados tales como:

- Inadecuado control y supervisión de los procesos contractuales en salud y educación.
- Incumplimiento a los fines de la Ley 715 para recursos de transferencias.
- Deficiencia e inoportunidad en la elaboración y actualización de procesos y procedimientos sobre la administración del SGP (reembolsos de incapacidades ante FIDUPREVISORA, novedades por retiro de docentes).
- Inadecuada planeación de los procesos contractuales especialmente en lo relacionado con la celebración de convenios solidarios y con entidades sin ánimo de lucro.
- Deficiencias en el sistema de control interno.

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

### **HALLAZGO N° 35. Archivo Expedientes Contractuales. (OI)**

Acuerdo 02 de 2014 del Archivo General de la Nación.

*“Artículo 4°. Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental. De igual forma, están obligadas a clasificar, organizar, conservar, describir y facilitar el acceso y consulta de sus unidades documentales durante todo el ciclo de vida.*

*Artículo 5°. Creación y conformación de expedientes. Los expedientes deben crearse a partir de los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad y las tablas de retención documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales. PARÁGRAFO. Los expedientes se conformarán con la totalidad de los documentos de archivo agrupados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, independientemente del tipo de información, formato o soporte y deben agruparse formando series o subseries documentales.*

*Artículo 11°. Transferencias primarias y secundarias. Las transferencias documentales se deben realizar mediante la aplicación de las tablas de retención documental y la elaboración de inventarios documentales; solo podrán transferirse los expedientes que una vez cerrados, han cumplido su tiempo de retención en la respectiva etapa o fase de archivo; la transferencia se debe llevar a cabo por series o subseries documentales."*

En la verificación realizada a los recursos SGP administrados por el municipio de Popayán en la vigencia 2016, se encontraron las siguientes situaciones irregulares:

El archivo de contratos y/o convenios de la muestra verificada por la Contraloría General de la República (334, 452, 978, 1070, 1099, 1202, 1207, 1225, 1228, 1342, 1387 y 1536) no se encuentra en expedientes con todos los documentos producidos y recibidos durante el desarrollo del trámite o procedimiento correspondiente, además, no se conservan manteniendo la integridad y orden en que fueron tramitados, desde su inicio hasta su liquidación final, y tampoco se llevan a cabo las transferencias documentales entre áreas; lo anterior, debido a que no se cumplen con las directrices internas y generales sobre el manejo de expedientes contractuales, además el sitio de archivo no cuenta con todos los elementos técnicos y logísticos para un adecuado manejo y control de los documentos, afectando con ello la organización, preservación y control de los archivos documentales. Del presente hallazgo se dará traslado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

#### **Otras deficiencias encontradas en los expedientes contractuales:**

En la Secretaría de Salud del Municipio de Popayán se evidenciaron deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones del supervisor, en los contratos No. 652, 994 y 1470 ya que en los expedientes no se evidencia la presentación de informes de supervisión respecto al seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato. Situaciones que se presentaron por debilidades en las funciones de supervisión, seguimiento oportuno del objeto y de las actividades a realizar en los contratos y convenios; que afectaron la ejecución adecuada, oportuna y eficiente de los recursos asignados por el SGP.



### 3. ANEXOS

#### Anexo No. 1 Matriz de hallazgos

HALLAZGO	OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE)	A	D	F	\$F	OI
HALLAZGO N° 1. Rendimientos financieros. (D).	PRESUPUESTO	X	X			
HALLAZGO N° 2. Conciliación de aportes docentes y patronales del giro SGP sin situación de fondos al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio.	PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO	X				
HALLAZGO N°3. Solicitud de reembolso de incapacidades ante la Fiduprevisora. (D).		X	X			
HALLAZGO N°4. Reemplazo del personal docente en situación novedad de licencia por incapacidad. (D).		X	X			
HALLAZGO N°5. Dotación de personal administrativo y docente. (D).		X	X			
HALLAZGO N°6: Plan anual de Contratación para el Servicio Educativo.		X				
HALLAZGO N°7. Listado de estudiantes a atender (D).		X	X			
HALLAZGO N°8. Canasta educativa (D).		X	X			
HALLAZGO N°9. Banco de Oferentes (D)		X	X			
HALLAZGO N°10. Selección objetiva y transparencia (D).		X	X			
HALLAZGO N°11. Convenio no. 2016180001045 Fundación impulso vital para todos. (F)		CALIDAD EDUCATIVA - MATRÍCULA OFICIAL	X		X	11.250.000
HALLAZGO N°12. Convenio no. 2016180001369 Escuela Latinoamericana de Ingenieros, Tecnólogos y Empresarios ELITE (F).	X			X	82.202.520	
HALLAZGO N°13. Convenio no. 2016180001361 Fundación grupo social crecer con futuro.	X					
HALLAZGO N°14. Plan Territorial de Formación Docente.	X					
HALLAZGO N°15. Fondo de Servicios Educativos FOSES.	CALIDAD EDUCATIVA - GRATUIDAD	X				
HALLAZGO N°16. Oportunidad del plan de intervenciones colectivas PIC.	SALUD PÚBLICA	X				
HALLAZGO N°17. Contratación mínima cuantía. – Contrato No. 1611 del 14 de diciembre de 2016. (D).		X	X			

HALLAZGO	OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE)	A	D	F	\$F	OI
HALLAZGO N°18. Recursos disponibles en el plan departamental de aguas PDA.	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	X				
HALLAZGO N°19. Reconocimiento contable de los recursos SGP FONPET (O)	FONPET	X				X
HALLAZGO N° 20. Convenio de Asociación N° 1105 de 2016. (F, D)	CULTURA	X	X	X	19.461.507	
HALLAZGO N° 21. Convenio de Asociación N° 1568 de 2016. (F)		X		X	9.786.882	
HALLAZGO N°22. Convenio de asociación 1228 de 2016. (F, D)	LIBRE INVERSIÓN	X	X	X	18.794.500	
HALLAZGO N°23. Convenio de Asociación 1342 de 2016. (F, D)		X	X	X	25.294.400	
HALLAZGO N°24. Convenio de cooperación 1387 de 2016. (F, D)		X	X	X	180.238.944	
HALLAZGO N°25. Contrato Interadministrativo 978 de 2016. (F, D)		X	X	X	48.000.000	
HALLAZGO N°26. Contratos de prestación de servicios 673 y 678 de 2016. (D)		X	X			
HALLAZGO N°27. Convenio de asociación con la Corporación de eventos y fiestas de reyes. (F)		X		X	8.000.000	
HALLAZGO N°28. Contrato de prestación de servicios número 1119 de 2016 (F).		X		X	36.000.000	
HALLAZGO N°29. Ejecución recursos atención a primera infancia.		PRIMERA INFANCIA	X			
HALLAZGO N°30. Contratos de Administración Resguardos Indígenas. (D)	RESGUARDOS INDÍGENAS	X	X			
HALLAZGO N°31. Convenio solidario número 1597 de 2016. (F)		X		X	2.000.000	
HALLAZGO N°32. Convenio solidario número 1571 de 2016. (F)		X		X	8.700.000	
HALLAZGO N°33. Convenio de asociación 452 de 2016. (F, D)	PROPOSITO GENERAL - DENUNCIA	X	X	X	88.637.000	
HALLAZGO N°34. Novedades por retiro nómina docentes. (F).	EDUCACION - DENUNCIA	X		X	1.275.417	
HALLAZGO N°35. Archivo expedientes contractuales. (O)	CONTROL INTERNO	X				X
<b>TOTALES</b>		<b>35</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>\$539.641.170</b>	<b>2</b>