

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL  
CON ENFOQUE INTEGRAL ESPECIAL**

**REGALIAS PETROLERAS DIRECTAS  
MUNICIPIO DE YOPAL - CASANARE  
VIGENCIA FISCAL 2010**

**CGR-CDME-CSN-2011-00  
Junio de 2011**

Contralor General de la República

Sandra Morelli Rico

Vicecontralor

Alvaro Navas Patrón

Contralor Delegado para  
el Sector Minas y Energía (E)

Claudia Isabel Medina Siervo

Director de Vigilancia Fiscal

Humberto Ramírez Cruz

Coordinador Nacional de Regalías

Carlos Arturo Forero Orozco

Gerente Departamental de Casanare

Juan Carlos Bernal Malaver

Responsable Subsector

Orlando Pérez Gil

Supervisor

Jorge Eliécer Hernández Guzmán

Equipo de auditores:

Líder de Auditoría

Heidys Rosaira Bobadilla Aldana

Integrantes Equipo Auditor

María Yanet Peña Navarrete  
Marly Angélica Roldán Romero  
Luís Alberto Hernández Marzal

## Tabla de Contenido

<b>1</b>	<b>CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>RESULTADOS DE LA AUDITORIA</b>	<b>10</b>
2.1	LINEA DE EVALUACIÓN DE GESTION	10
2.1.1	Mecanismos de Control Interno	10
2.1.2	Cumplimiento de coberturas	11
2.1.3	Gestión de recursos de regalías	13
2.1.3.1	Aspectos presupuestales y financieros	13
2.1.3.2	Saneamiento fiscal	15
2.1.3.3	Vigencias futuras	15
2.1.3.4	Inversiones financieras	15
2.1.4	Cumplimiento Resolución 5544 de 2003	16
2.1.5	Preservación patrimonio público	16
2.1.6	Procesos judiciales	17
2.1.7	Planes Departamentales de Agua	17
2.1.8	Equidad de género	18
2.1.9	Seguimiento al Plan de Desarrollo	19
2.1.10	Seguimiento Funciones de Advertencia	22
2.2	LINEA EVALUACION DE GESTION CONTRACTUAL	23
2.2.1	Tipologías contractuales predominantes	23
2.2.2.	Evaluación obligaciones frente al SICE	24
2.2.3.	Revisión convenios interadministrativos y contratos	26
2.2.4.	Inversión en nutrición y seguridad alimentaria con recursos del 1% de regalías	33
2.3.	LINEA DE SEGUIMIENTO A DENUNCIAS	35
2.3.1	Denuncia No. 2011-15739-80854-D	35
2.3.2	Denuncia No. 2011-15738-80854-D	39
2.4.	LINEA EVALUACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION	42
2.4.1	Acciones de Salud Pública complementarias del Plan de Intervenciones Colectivas. (Código SSEPI 2008-85001-0025)	42
2.4.1.1	Aspectos relevantes de la formulación	42
2.4.1.2.	Estructuración Financiera	43
2.4.1.3.	Etapa de evaluación de resultados	43
2.4.2	Ampliación de la cobertura de preescolar, básica y media.( Código SSEPI 2008-85001-0035)	44

2.4.2.1	Aspectos relevantes de la formulación	44
2.4.2.2.	Estructuración Financiera	45
2.4.2.3.	Etapa de evaluación de resultados	45
2.4.3	Construcción, ampliación y optimización de la cobertura y servicio integral de agua potable y saneamiento básico con calidad en centros poblados y área rural del Municipio de Yopal. (Código SSEPI 2008-085001-0046)	46
2.4.3.1	Aspectos relevantes de la formulación	46
2.4.3.2.	Estructuración Financiera	47
2.4.3.3.	Etapa de evaluación de resultados	47
<b>3</b>	<b>ANEXOS</b>	
	Anexo 1. Matriz de codificación de hallazgos	48

## Índice de tablas

Tabla No. 1	Calificación consolidada Control Interno	10
Tabla No. 2	Cumplimiento De Coberturas	12
Tabla No. 3	Ejecución presupuestal de inversión de regalías por sectores	12
Tabla No. 4	Ingresos por concepto de regalías petroleras, vigencia 2010	13
Tabla No. 5	Montos auditados por sector de coberturas	15
Tabla No. 6	Muestra contractual por sector	23
Tabla No. 7	Tipología contractual vigencia 2010	23
Tabla No. 8	Concentración contratos	24
Tabla No. 9	Estructura Financiera Proyecto 1	43
Tabla No. 10	Estructura Financiera Proyecto 2	45
Tabla No. 11	Estructura Financiera Proyecto 3	46

**Doctora**

**LILIAN FERNANDA SALCEDO RESTREPO**

Alcaldesa Municipal

Yopal - Casanare

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría gubernamental con enfoque integral especial, a los recursos de Regalías Directas del Municipio de Yopal - Casanare, para la vigencia fiscal 2010; a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con los cuales administró los recursos de regalías petroleras directas, puestos a su disposición y los resultados de la gestión en las áreas, actividades o procesos examinados.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados contables de acuerdo con los principios constitucionales y legales. Esta responsabilidad incluye diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los formatos F19.

La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas – NAGC, compatibles con las normas internacionales de auditoría – NIAS y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el manejo de los recursos de regalías directas y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan

en los archivos de la Gerencia Departamental de Casanare de la Contraloría General de la República.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

La línea de gestión tuvo como fin el verificar que la destinación y manejo de los recursos de regalías directas haya sido efectuada conforme a la Ley, y que la inversión de los mismos haya alcanzado los objetivos sociales y legales previstos.

En desarrollo de la línea de evaluación a la gestión contractual se realizó una verificación a la ejecución de las inversiones del ente territorial financiadas con recursos provenientes de regalías en su etapa precontractual, contractual y postcontractual.

Para tal efecto, y una vez establecido que la ejecución de los compromisos con regalías de la vigencia 2010 fue de \$ 48.096 millones de los cuales se pagaron \$ 24.687 millones, se seleccionó una muestra por valor de \$35.946 millones equivalente al 75%

Adicionalmente se incluyó una muestra inicial de contratos liquidados durante el año 2010, independientemente de la vigencia en que fueron suscritos, por valor de \$1.587 millones

Debido a que el plan de mejoramiento producto de la auditoría a la vigencia 2009 fue recientemente aprobado no se consideró pertinente realizar seguimiento al mismo dado el mínimo grado de avance que puede presentar.

Adicionalmente se efectuó seguimiento a dos (2) denuncias recibidas durante el transcurso del ejercicio auditor.

Finalmente, en observancia a los nuevos lineamientos establecidos por la CGR, se llevó a cabo el desarrollo de la línea de evaluación a programas y proyectos de inversión dentro de la cual se seleccionaron tres (3) proyectos considerados de impacto dada su relevancia social y el monto de las inversiones proyectadas.

En este ejercicio auditor se presentó una limitante relacionada con las inconsistencias presentadas en la información suministrada por la Oficina Jurídica respecto a los contratos liquidados durante el año 2010, independiente de la vigencia en la cual fueran suscritos, lo que afectó el desarrollo normal de la auditoría haciendo necesarios algunos reprocesos.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del proceso auditor y las respuestas remitidas por parte de la Administración fueron analizadas e incorporadas en el presente informe.

## 1. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en la ejecución de los recursos de Regalías administradas por el municipio de Yopal -Casanare durante la vigencia 2010, cumple con los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad, salvo por las observaciones detectadas que se presentan como hallazgos en este informe, las cuales se relacionan en su gran mayoría con el ejercicio de la gestión contractual.

Este concepto obedece a que en el proceso auditor se establecieron las siguientes condiciones:

- La entidad cuenta con adecuados mecanismos de control interno por lo que obtuvo una calificación de confiable y un nivel de riesgo bajo.
- La ejecución del Plan de Desarrollo muestra un avance significativo (78%) acorde con las metas propuestas.
- El municipio de Yopal destinó más del 75% de los recursos de regalías al cumplimiento de coberturas, acorde con lo exigido por la ley 1283 de 2009.
- Los registros de la información presupuestal y financiera de la entidad reflejan la realidad económica y son consistentes entre las distintas fuentes (FUT, Formatos F19, ejecuciones presupuestales, informes contables, etc.)
- La información presentada por la entidad en cumplimiento de la Resolución 5544 de 2003 fue rendida en forma oportuna y conforme a las disposiciones de la Contraloría General de la Republica
- La entidad cuenta con pólizas vigentes de seguro de vida, manejo para el sector oficial, seguro bienes muebles e inmuebles, póliza todo riesgo para maquinaria pesada y automóviles y una póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual.
- Durante la vigencia auditada, la entidad realizó una equitativa distribución de recursos por género.

No obstante los anteriores logros, en este ejercicio se estableció que aunque el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública prevé que la licitación es el mecanismo de selección por excelencia, un gran porcentaje de la contratación del Municipio (55%), se celebró a través de la modalidad de contratación directa, concentrada en contratos interadministrativos suscritos con Empresas de Servicios Públicos y Empresas Sociales del Estado, las cuales gozan de un régimen especial de contratación y subcontratan el objeto inicialmente pactado. Así mismo se evidenció que un importante segmento de los recursos de la entidad se ejecutan a través de contratos con asociaciones y fundaciones justificados erróneamente en la



figura del convenio de cooperación permitido por el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 777 de 1992, pues a través de ellos se realizan objetos que implican una contraprestación directa a favor de la entidad y la que se materializa no es la misión del cooperante como lo exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

### **1.1 Relación de hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron 17 hallazgos administrativos, de los cuales seis (6) tienen presunto alcance disciplinario, por lo que serán trasladados a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia. Así mismo se solicitará la apertura de dos (2) procesos administrativos sancionatorios.

### **1.2. Plan de Mejoramiento**

La entidad debe elaborar o ajustar el plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos detectados y comunicados durante este proceso auditor y que se describen en el informe. El plan de mejoramiento debe ser entregado a la Gerencia Departamental de Casanare, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica No. 5872 de 2007.

Yopal, Casanare, Junio de 2011.

**JUAN CARLOS BERNAL MALAVER**  
Gerente Departamental de Casanare

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 2.1. LINEA EVALUACION DE GESTION

#### 2.1.1 Mecanismos de Control Interno

La evaluación conceptual del sistema de control interno realizada en la fase de planeación al Municipio de Yopal, Casanare, arrojó un nivel **CONFIABLE** y una calificación de riesgo **BAJO** para cada uno de los componentes.

En la etapa de planeación se determinó que la Entidad ha implementado el Modelo Estándar de Control Interno, adoptando formalmente Código de Ética, Manual de Procesos y Procedimientos, Mapa de Riesgos, Plan Institucional de Capacitación, Comité de Inversiones, Manual de Contratación, Plan de Acción del área de Control Interno, Manuales operativos, entre otros.

Se deja constancia que la entidad no contaba dentro de su estructura con la Oficina de Control Interno ya que estas funciones estaban asignadas al cargo de Secretario de Despacho de la Secretaría General. Sin embargo, en septiembre de 2010 fue aprobada la nueva estructura orgánica del Municipio en la cual se encuentra la Oficina Asesora de Control Interno Institucional, cuyo funcionamiento inició en el primer trimestre de 2011.

Durante la etapa de ejecución se realizó la respectiva evaluación arrojando el siguiente resultado consolidado

Tabla No. 1.  
Calificación consolidada Control Interno

ÍTEM	COMPONENTE O PROCESO	# CRITERIOS EVALUADOS	CALIFICACIÓN PRELIMINAR COMPONENTE	CALIFICACIÓN PRELIMINAR DEL RIESGO	PONDERACIÓN POR COMPONENTE	PUNTAJE	CALIFICACIÓN GLOBAL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
1	AMBIENTE DE CONTROL	34	0,0%	BAJO	25%	0,0%	Confiable
2	VALORACION DEL RIESGO	24	1,3%	BAJO	25%	0,3%	
3	ACTIVIDADES DE CONTROL	62	1,6%	BAJO	20%	0,3%	
4	MONITOREO	26	7,7%	BAJO	10%	0,8%	
5	INFORMAC. Y COMUNICACIÓN	29	17,6%	MEDIO	20%	3,5%	
TOTALES		175			100%	4,9%	

Concluido el proceso auditor, se estableció que el control interno de la entidad es confiable, y que sus componentes arrojan niveles de riesgo bajo, excepto el de información y comunicación, en el cual se evidenció la siguiente deficiencia:

### **H1<sup>1</sup> Mecanismos de Control Interno – Información y Comunicación**

En desarrollo del proceso auditor, la CGR solicitó a la entidad información contractual relacionada con la base de datos de contratos liquidados durante la vigencia 2010, independientemente de la vigencia en que hubieran sido suscritos, siendo allegadas por ésta sendas relaciones, las cuales presentaban significativas inconsistencias que fueron informadas a los funcionarios responsables a efectos de que fueran subsanadas.

En respuesta la entidad allegó una nueva relación con base en la cual se estableció la muestra de contratos liquidados en 2010 para ser revisados dentro de la auditoria.

Una vez concluida tal revisión se estableció que ninguno de los contratos seleccionados como muestra había sido liquidado, pues se hallaban o en ejecución o terminados sin liquidar, aun estando contenidos en la base de datos que la entidad suministro como liquidados en 2010, por lo que se concluyó que la información emitida por la entidad no es apropiada, oportuna y exacta, que el contenido de la información reportada por los sistemas de información no es apropiado a las necesidades de la entidad y que esta no es veraz, ni se actualiza de manera permanente.

En la fase final de la auditoría, y en aras de llevar a cabo la revisión de algunos expedientes de contratos liquidados para dar cumplimiento a lo establecido en el Memorando de Encargo, se solicitó nuevamente la información mencionada, a raíz de lo cual se recibió un nuevo listado. Sin embargo, revisado éste, se constató que también presentaba inconsistencias relacionadas con la no inclusión de contratos cuya liquidación se evidenció por parte del equipo auditor, razón por la cual se ratifica el presunto hallazgo administrativo originado en la debilidad del componente de información y comunicación.

#### **2.1.2. Cumplimiento de coberturas**

Teniendo como base la información reportada por cada uno de los entes certificadores de las coberturas mínimas, se evidenció que el municipio de Yopal durante la vigencia 2010 no cumplió en su totalidad con las coberturas mínimas establecidas en la Ley 1151 de 2007, como se relaciona en la siguiente tabla:

---

<sup>1</sup> Para todo el contenido del informe léase H: Hallazgo administrativo y HD: Hallazgo Disciplinario. La numeración de cada uno es consecutiva en el contenido del informe.

Tabla No. 2  
Cumplimiento De Coberturas

SECTOR	LEY 1151/07	% VIGENCIA 2010	OBSERVACIONES
MORTALIDAD INFANTIL / 1000	16,5	21.68	
SALUD DE POBLACION POBRE	100%	100%	En los años 2008 y 2009 se certifico la cobertura en salud bajo el marco de la Resolución 2596 de 2008 "Por la cual se modifica la metodología para la certificación de cobertura mínima en salud de la población pobre, contenida en la Resolución 2598 de 2007".
EDUCACION BASICA	100%	99.72%	
AGUA POTABLE	93,5%	83.57%	Sin certificación. Promedio SUI
ALCANTARILLADO	89,4%	73.35%	Sin certificación. Promedio SUI

Fuente: Dirección de Estudios Sectoriales, Contraloría Delegada de Minas y Energía

Cabe precisar que para el caso del índice de mortalidad infantil certificado por el DANE no se encuentran datos para el año 2009, se utiliza el último reporte del año 2008.

De acuerdo con lo anterior, el municipio de Yopal debió destinar como mínimo el 75% de los recursos de inversión de Regalías al cumplimiento de las coberturas según lo establecido en la Ley 1283 de 2009.

Una vez analizado el presupuesto de apropiaciones correspondiente a la vigencia 2010 se observó que el 76.43% de los recursos de inversión se dirigió a los sectores de coberturas, mientras el 23.57% restante, a los demás sectores, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla No. 3  
Ejecución presupuestal de inversión de regalías por sectores a 31/12/2010 (millones)

NOMBRE DE RUBRO	PRESUPUESTO INICIAL	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMISOS ACUMULADOS	% PARTICIP. APROP
Educación	11.167,42	14.335,61	13.874,22	28,36%
Salud	6.670,11	7.101,13	5.991,22	14,05%
Saneamiento básico	16.698,97	17.198,30	17.152,30	34,02%
<b>Total coberturas</b>	<b>34.536,51</b>	<b>38.635,04</b>	<b>37.017,74</b>	<b>76,43%</b>
Transporte (vias)	5.537,72	6.084,05	5.967,89	12,04%
Equipamiento municipal	654,65	831,41	820,24	1,64%
Recreación y deporte	189,00	189,00	189,00	0,37%
Población vulnerable	557,00	598,31	598,31	1,18%
Energía y gas	100,00	100,00	70,21	0,20%
Vivienda	1.710,00	1.710,00	1.710,00	3,38%

Ordenamiento	660,00	712,42	560,02	1,41%
Ambiente	557,00	557,00	159,27	1,10%
Desastres	168,63	171,80	49,15	0,34%
Espacio publico	200,00	604,75	604,75	1,20%
Productivo	320,00	345,00	341,88	0,68%
Participación comunitaria y convivencia ciudadana	0,00	8,00	8,00	0,02%
<b>Total otros sectores</b>	10.654,01	11.911,74	11.078,72	23,57%
<b>TOTAL REGALIAS</b>	<b>45.190,52</b>	<b>50.546,78</b>	<b>48.096,46</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ejecución presupuestal de gastos vigencia 2010 -Secretaria de Hacienda Municipal

### 2.1.3. Gestión de los recursos de regalías

#### 2.1.3.1. Aspectos presupuestales y financieros

El Presupuesto General de ingresos y gastos del Municipio de Yopal, para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010, fue adoptado mediante Decreto 118 de diciembre 9 de 2009, y liquidado mediante Decreto 122 de diciembre 15 de 2009 por la Alcaldesa municipal.

El Presupuesto cuenta con una apropiación inicial de \$117.449 millones, la cual después de adiciones y modificaciones ascendió a \$183.885 millones, y obtuvo un recaudo acumulado de \$217.745 millones.

Por concepto de Regalías Petroleras, durante la vigencia 2010 se tuvo una apropiación definitiva de \$50.547 millones que representa el 27% del total del presupuesto de la vigencia, con recaudos acumulados por valor de \$75.240 millones, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 4  
Ingresos por concepto de regalías petroleras, vigencia 2010 (millones)

NOMBRE DE RUBRO	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN DEFINITIVA	RECAUDO ACUMULADO
Regalías Petrolíferas	18.429.8	18.429.8	41.948.6
Regalías Extracción de Materiales	5.0	5.0	10.7
Regalías Transporte de Hidrocarburos	100.0	100.0	166.4
Rendimientos Financieros de Regalías	500.0	731.2	1.833.6
Vigencias anteriores Regalías	18.165.3	22.038.0	22.038.0

Vigencias anteriores Regalías extracción de materiales	5.2	5.2	5.2
Vigencias anteriores Reintegros de regalías	114.9	114.	114.9
Vigencias anteriores Rendimientos de Regalías	1.200.0	1.200.0	1.200.0
Pasivos exigibles vigencias anteriores	0	739.7	739.7
Pasivos exigibles vigencias anteriores	0	32.9	32.9
Pasivos exigibles vigencias anteriores	0	48.7	48.7
Regalías Petrolíferas- asignación al Sector Salud Régimen Subsidiado	62.0	62.0	62.0
Regalías Petrolíferas - asignación al Sector Salud Publica	6.608.1	6.608.1	6.608.1
V.A Regalías Petroleras	0	431.0	431.0
<b>TOTAL</b>	<b>45.190.3</b>	<b>50.546.4</b>	<b>75.239.7</b>

Fuente: Ejecución presupuestal de ingresos

Una vez verificada la información, se evidencia que la presupuestación definitiva de ingresos por concepto de regalías coincide con la apropiación definitiva de gastos por el mismo concepto. Sin embargo se observó un recaudo mayor al previsto en \$24.693 millones, dentro de los cuales se incluye el valor de los rendimientos financieros.

Ese mayor recaudo constituye un superávit que pasa para la vigencia 2011, el cual no se incorporó en su momento porque no fueron aprobados, por parte del Concejo Municipal de Yopal, los proyectos de acuerdo presentados en tal sentido.

Dada la no adopción por parte del Concejo Municipal del Presupuesto de la vigencia 2011, este fue adoptado mediante Decreto Municipal, en el cual quedaron incorporados \$17.200 millones por regalías, quedando pendientes \$7.493 millones cuya incorporación se efectuó mediante Acuerdo Municipal No. 005 del 8 de marzo de 2011, mediante la inclusión de los recursos provenientes del superávit fiscal por valor de \$10.050 millones.

Por otra parte, las apropiaciones de gastos para la vigencia fiscal 2010 de los recursos de Regalías petroleras ascendieron a \$50.547 millones, de los cuales se comprometieron \$48.096 millones (95%) y se pagaron \$24.687 millones.

A continuación se presentan los montos auditados por la CGR, discriminados en los principales sectores según las coberturas mínimas exigidas por la Ley 1283 de 2009:

Tabla No. 5  
Montos auditados por sector de coberturas

SECTOR	VALOR AUDITADO (millones)
Mortalidad Infantil	5.018.
Salud	0
Educación	11.059
Agua Potable	7.393
Alcantarillado	8.687
Otros proyectos	3.506
Mesadas pensionales	0
Interventoría	283
Operación y funcionamiento	0
TOTAL AUDITADO	35.946

Fuente: Papel de trabajo auditor

En cuanto al manejo financiero de los recursos de regalías, el Municipio de Yopal, dispone de la cuenta rentable No. 178990024 de DAVIVIENDA Red BANCAFÉ, en la cual se verificó el ingreso de los giros realizados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, por la vigencia 2010.

En el proceso auditor se realizaron cruces de información con los reportes del Formato Único Territorial –FUT, verificando que la información contenida en éste, es consistente frente a la reportada en las ejecuciones presupuestales oficiales de la entidad con corte a 31 de diciembre de 2010.

#### 2.1.3.2. Saneamiento Fiscal

Se verificó que la entidad no se ha acogido a programa de saneamiento fiscal y financiero alguno con recursos de regalías, durante la vigencia 2010, razón por la que no hay documentación soporte relacionada con pagos a las fiducias.

#### 2.1.3.3. Vigencias Futuras

De acuerdo con la información suministrada por el Concejo Municipal, no se autorizó la constitución de vigencias futuras con cargo a recursos del presupuesto de la vigencia fiscal 2010.

#### 2.1.3.4. Inversiones financieras

La Administración Municipal no realizó tipo alguno de inversiones financieras, durante la vigencia 2010 con recursos provenientes de Regalías petrolíferas, pese a que en los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2010, se reflejan \$88.8 millones en la cuenta 12 Inversiones del Activo Corriente, éstos corresponden a una inversión que data de septiembre de 1998, concernientes a la participación

accionaria que tiene el municipio de Yopal en la Empresa de Telecomunicaciones de la Orinoquia S.A., equivalente al 5.01%.

#### **2.1.4. Cumplimiento Resolución No. 5544 de 2003 (Rendición de la cuenta).**

Verificada la información rendida por la entidad en cumplimiento de la Resolución 5544 de 2003 (formatos 19 y 19A), se encontró que ésta coincide con la información presupuestal obtenida por el equipo auditor en la etapa de planeación tanto en el área financiera como en la relación de contratos suministrada por la Oficina Jurídica con base en la cual se definió la muestra contractual.

Estos informes fueron rendidos por la entidad en forma oportuna y conforme a las disposiciones de la Contraloría General de la Republica.

#### **2.1.5. Preservación de patrimonio público**

En cuanto a los sistemas de seguridad en la preservación del patrimonio público, se verificó que la entidad cuenta con pólizas vigentes de Seguro de vida, póliza de manejo, seguro Previalcaldía (bienes muebles e inmuebles), póliza todo riesgo maquinaria pesada y póliza automóviles

Adicionalmente, la entidad tiene vigente, una póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual otorgado por la Previsora Seguros por un valor de \$500 millones cuyo beneficiarios son Terceros Afectados.

De otro lado, la entidad tiene vigente póliza de manejo para el sector oficial, mediante el cual se encuentran amparados la Alcaldesa Municipal, la Secretaria de Hacienda, la Almacenista y el Auxiliar Administrativo adscrito al Almacén Municipal.

No obstante lo anterior se estableció la siguiente deficiencia:

### **H2. Deficiente adopción de sistemas de seguridad**

En el proceso auditor se estableció que el Secretario de Educación recibe bienes provenientes de los contratos de compra y/o suministro y suscribe las actas de recibo y entrega respectivas, sin encontrarse debidamente amparado para ello, con lo cual se dejan en inminente riesgo esos bienes de la entidad, pues en caso de la ocurrencia de un siniestro, la entidad no tendría la posibilidad de ser resarcida por la aseguradora.

Lo anterior refleja la existencia de falencias en la adopción de sistemas de seguridad en la preservación del patrimonio público, lo que implica riesgos en el manejo de bienes al no contar con los amparos correspondientes.



A este respecto la entidad respondió que el recibo de los bienes lo hace el Secretario de Educación en calidad de interventor, en presencia del técnico administrativo del almacén.

Sin embargo de la documentación que reposa en los expedientes de los contratos y de las visitas realizadas por el equipo auditor a las Instituciones Educativas Policarpa Salavarrieta, Llano Lindo y Luis Carlos Galán, se pudo evidenciar que es el Secretario de Educación quien realmente libera de la responsabilidad de custodia de los bienes al Contratista y que durante parte del proceso dichos bienes quedan a cargo del mismo, sin encontrarse amparado por el seguro que tiene vigente la entidad.

Adicionalmente, consta en sendas actas, que es el Secretario de Educación quien hace entrega de todos los elementos a los representantes de cada establecimiento educativo, de hecho en las actas aparece como dependencia que hace entrega de los bienes la Secretaria de Educación y Cultura Municipal y como persona que hace entrega el Sr. Secretario de Educación y Cultura, es decir que es él quien está a cargo de esos bienes para poder hacer entrega de los mismos, lo cual contradice lo manifestado por la entidad.

#### **2.1.6. Procesos judiciales**

Durante la vigencia 2010 no hubo procesos judiciales y/o condenas a cargo del Municipio de Yopal, pagadas o comprometidas con recursos de regalías de las vigencias fiscales 2009 y 2010.

De igual manera, se estableció que en los procesos judiciales que actualmente se adelantan no se ha ordenado por despacho judicial alguno, medidas de embargo de las cuentas corrientes y/o de ahorros en las que se manejan los recursos provenientes de regalías petrolíferas directas, durante las vigencias fiscales 2009 y 2010.

#### **2.1.7. Planes departamentales de agua**

El municipio de Yopal no presentó proyecto de acuerdo para vincularse al Plan Departamental de Agua, por considerar que dentro de ese esquema se requiere el compromiso de vigencias futuras por un lapso de 20 años, con lo cual se configuraría una vigencia futura extraordinaria, y en concepto de la Administración Municipal, estas son para la Nación y no para las entidades territoriales, basando su argumento, entre otros, en el fallo del Tribunal Administrativo de Casanare de fecha 16 de diciembre de 2009, que, dentro del proceso No. 850012331002-2009-00032-00, se manifiesta en ese sentido.

De otro lado, la Administración estima que no puede presentar proyecto de acuerdo para comprometer vigencias futuras sin tener establecidos los montos de los

compromisos y de acuerdo con el diagnóstico que se realizó en la etapa previa adelantada por el Departamento con acompañamiento del MAVDT para constitución del PDA, están determinadas las acciones y proyectos necesarios para el Municipio de Yopal, pero no se han definido los costos de tales acciones.

Dada su no inclusión en el Plan Departamental de Agua, el Municipio de Yopal con el fin de seguir garantizando el agua potable ha venido adelantando diferentes acciones, concentradas en el apoyo y fortalecimiento a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Yopal –EAAY- y la realización de obras de acueducto y alcantarillado en barrios de la ciudad y en la zona rural del Municipio.

Adicionalmente, dentro del Plan de Desarrollo se adoptó el Programa EFICIENCIA, CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA EAAY COMO EJE DE UNA COMUNIDAD REGIONAL, a través del cual busca la optimización en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

#### **2.1.8. Equidad de género**

La inversión correspondiente a recursos de regalías, dirigidas a grupos de población vulnerable ascendió a \$598 millones, dentro de los cuales el proyecto más significativo corresponde a Asistencia alimentaria y nutricional para la población vulnerable del municipio de Yopal Casanare, dirigido a la infancia y al adulto mayor, financiado con recursos provenientes del 1% de regalías que según el artículo 1º de la Ley 1283 de 2009 deben destinarse a estos fines.

En cuanto a la atención a población desplazada, las inversiones se presupuestaron con recursos propios y del Sistema General de Participaciones.

De acuerdo con información suministrada por la Secretaría General, el Municipio de Yopal no tiene población indígena.

En cuanto al cumplimiento de lo establecido en la Ley 581 de 2000, denominada ley de cuotas, se evidenció que la Administración Municipal, en los distintos niveles administrativos, especialmente en los altos cargos directivos, cumple con el porcentaje de participación femenina, en tanto que de nueve (9) cargos de secretario de despacho y uno (1) de subsecretario, seis (6) son desempeñados por mujeres, es decir un 67% y con relación a los cuatro (4) cargos de Jefe de Oficina, dos (2) son desempeñados por mujeres.

Con base en lo anterior, se concluye que la entidad realiza una equitativa distribución de recursos por género.

### **2.1.9. Seguimiento al Plan de Desarrollo**

A partir de la información recibida en la Gerencia Departamental, se realizó la evaluación de la ejecución del Plan de Desarrollo 2008 – 2011, “Yopal vive el cambio”, en torno al cumplimiento de los principios fundamentales de eficiencia y eficacia, a través del seguimiento al logro de indicadores y metas de los objetivos específicos contenidos en el mismo.

El avance reportado por la administración Municipal para el cumplimiento del plan de Desarrollo de manera global a 31 de Diciembre de 2010 es del 78.8%.

Se estableció que el Plan de Desarrollo Yopal Vive el Cambio 2008-2011, está conformado por 4 ejes Estratégicos, 36 programas y 347 metas, incluyendo las aprobadas en el Plan Territorial de Salud en el año 2008.

El eje en que se concentra la mayor inversión es el No. 2, con un 48% del total de la inversión programada en el Plan de Desarrollo, seguido por el eje No. 1 con un equivalente al 38% de la inversión total programada.

A continuación se muestran los principales avances de cada uno de los ejes del Plan de Desarrollo:

Eje estratégico 1: Protección social para un Yopal con equidad, cuyo objetivo general es: Mejorar el nivel y calidad de vida de los Yopaleños, con base en brindar educación, salud, espacios para afianzar la diversidad cultural y la práctica del deporte a la población del municipio, con prioridad de atención la población pobre, infantil, adolescente y desprotegida con el fin obtener dichos servicios en mejores condiciones de calidad y oportunidad.

Sectores: Salud, educación, cultura, deporte y recreación y población vulnerable

En cuanto al sector salud, se observó que el gobierno municipal para la vigencia 2008 – 2011, enfocó su plan de gobierno y plan de desarrollo hacia la calidad, la promoción de la salud y prevención de la enfermedad y el mejoramiento de las condiciones de aseguramiento

En Educación se cuenta con un avance del 62.26% representado principalmente en la generación de 2.096 nuevos cupos escolares, en el mantenimiento y adecuación de las 23 Instituciones educativas, en la disminución en el número de estudiantes por computador pasando de 82 a 30 logrando un nivel de cumplimiento a la fecha del 86%.

Por otro lado en el subsidio a la permanencia, transporte y alimentación escolar de los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN se ha logrado beneficiar a más de 16 mil niños y niñas, en la promoción y masificación del bilingüismo en la educación preescolar, básica y media en 12 IE de Yopal a través de convenios con la empresa privada.

Se han consolidado programas enfocados a población vulnerable, niños con capacidades excepcionales, población con Necesidades Educativas Especiales - NEE, limitados físicos, visuales, auditivos y cognitivos en 12 Instituciones Educativas de Yopal, al fortalecimiento de instituciones educativas intervenidas en problemáticas psicosociales y a la estructuración del sistema de información en educación del municipio, elemento esencial en la eficiencia y gestión educativa, soportado en el diagnóstico y seguimiento de cada Institución

Eje estratégico 2. Yopal, un espacio ordenado territorial y ambientalmente. El objetivo general de este eje es encaminar la transformación de Yopal, hacia un espacio ordenado, agradable, seguro y equitativo que permita la sana convivencia de sus ciudadanos, con el propósito de cimentar un municipio sostenible, atractivo y moderno que sirvan de plataforma para el desarrollo productivo y social, convirtiéndolo en un polo de desarrollo regional y del país.

Sectores: Servicios públicos, movilidad, espacio público, vivienda y ordenamiento

La principal inversión de este eje, está dirigida hacia el Saneamiento Básico, el cual presenta un avance del 86%, representado principalmente en la prestación continua de los servicios, disminución en las pérdidas en 5%, en el diseño, rehabilitación y ampliación de 5.051 ML redes de acueducto y 10.221 ML de redes de alcantarillado en lo urbano y 97.206 ML de redes de acueducto en lo rural, en la dotación de subsidios a la población de los estratos 1 y 2 para que puedan acceder a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo como también brindar subsidios sobre la construcción de acometidas, inversión de los recursos de ley en la conservación y manejo de las microcuencas y los corredores ecológicos municipales.

Igualmente son relevantes los avances obtenidos a través del manejo dado a la seguridad y la convivencia ciudadana, que presentan un avance del 85,33%, los cuales han generado bienestar y tranquilidad a los habitantes.

Eje estratégico 3. Economía social productiva y sostenible, que tiene como objetivo general: Lograr un desarrollo productivo y sostenible tanto en lo urbano como en lo rural, con mejores condiciones para la productividad y rentabilidad que redunden en una economía competitiva (y sostenible) en el largo plazo y en mejor calidad de vida para la población.

Sectores: Agropecuario, comercio y servicios y empresarial

En este eje, se pudo establecer que la falta de gobernabilidad por parte de la Gobernación y los conflictos con el Concejo Municipal, contribuyeron en gran medida a que no se materialicen los proyectos relacionados con el Apoyo al Desarrollo e Integración Industrial y empresarial. (Planta de Sacrificio, Complejo Ganadero, Biodiesel, Maderas y Curtiembre)

Igualmente no se ha materializado la formalización de la Zona Franca o Puerto Seco, y la industrialización de la Cadena Láctea.

Sin embargo, se cuenta con un avance del 72.43%, representado principalmente en la adecuación, preparación y viabilización de predios para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, en la consolidación de 5 organizaciones productivas agropecuarias, en el fortalecimiento de 9 núcleos productivos.

Eje estratégico 4. Promoción del cambio, el cual presenta como objetivo general el propiciar los ambientes para que la comunidad participe activamente en un entorno seguro en el desarrollo de procesos de formación de una cultura ciudadana, fortaleciendo valores para la convivencia, esto con el fin de establecer identidad con sentido de pertenencia y confianza en la gestión institucional.

Sectores: Participación ciudadana, seguridad, institucional, financiero.

En el sector Participación Comunitaria y Convivencia, se cuenta con un avance del 97.95%, representado principalmente en capacitación a organizaciones comunitarias y sociales del municipio y realización de jornadas descentralizadas de atención a la comunidad sobre problemas sociales y prioridades del plan, entre otras.

En seguridad y convivencia se avanza prioritariamente en la gestión para la construcción de un CAI por comuna con el apoyo de la PONAL y la construcción de 2 Subestaciones de policía en el municipio.

Por otra parte se cumplió con la elaboración de la política pública de la infancia y adolescencia y ejecución de acciones dirigidas a la protección de los derechos humanos y promoción y atención integral a personas en condición de vulnerabilidad social

De otro lado, en cuanto a lo institucional, es de resaltar que durante la vigencia 2010, la Administración Municipal adelantó el proceso de reestructuración adecuando su estructura administrativa a las necesidades detectadas mediante el diagnóstico realizado.

En ese sentido, se avanzó en un 84.13% representado principalmente, en el avance para la implementación de una plataforma tecnológica, en la elaboración de un manual de procedimientos internos y de trámites, en la optimización del archivo central, y en el ajuste a la planta de personal.

En lo financiero, se incrementó el porcentaje de cartera morosa recuperada, e igualmente se aumentó el recaudo por ingresos propios.

### **2.1.10. Funciones de advertencia**

La Contraloría General de la República, mediante comunicación No. 80852-011-2267 de mayo 15 de 2008, trasladó al Municipio el Memorando de Advertencia No. 015 de 2008, referente a la formulación de políticas en materia de prevención y atención de emergencias y desastres relacionadas con la realización de acciones integrales que generen impacto en el manejo del cauce del Río Cravo Sur.

Del seguimiento realizado, se estableció que la entidad ha venido implementando la gestión del riesgo a través del desarrollo de actividades de prevención y atención de emergencias, capacitando y brindando asistencia técnica para la realización de planes de contingencia en las comunidades vulnerables y en instituciones educativas. Así mismo, ha contratado estudios y diseños de obras de protección en puntos críticos identificados previamente mediante concepto técnico.

Actualmente se encuentra en construcción el plan de gestión de riesgo, en cuyo proceso se ha vinculado a la población que se ubica en sectores vulnerables.

Finalmente, la Administración hizo énfasis en que su escasez de recursos no le permite actuar de una manera más eficaz, por lo que considera que es indispensable el apoyo del nivel departamental y nacional para disminuir el riesgo.

## 2.2. LINEA EVALUACION DE GESTION CONTRACTUAL

La Gerencia Departamental de Casanare de la CGR, en concordancia con la misión institucional y de acuerdo con la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, evaluó la gestión contractual del Municipio de Yopal en la ejecución de los recursos de regalías durante la vigencia 2010.

Para tal efecto y una vez establecido que en la ejecución de las operaciones de la vigencia 2010 de las regalías petroleras se comprometieron \$ 48.096 millones, se seleccionó una muestra por valor de \$35.946 millones equivalente al 75% de los compromisos de la vigencia 2010. De vigencias anteriores se revisaron 6 actos contractuales por valor de \$1.587 millones.

El monto auditado, de acuerdo con la destinación de los recursos de regalías de la vigencia por cada sector se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 6  
Muestra contractual por sector

SECTOR	VR EJEC	VALOR AUDITADO	% AUDITADO
Educación	13.874	11.662	84%
Saneamiento básico	17.152	16.080	94%
Salud	5.991	5.018	84%
Vivienda	1.710	1.710	100%
Vías	5.968	1.202	20%
Población vulnerable	598	274	46%
		35.946	

Fuente: Papel de trabajo auditor

### 2.2.1. Tipologías contractuales predominantes

Según la tipología contractual y conforme al formato 19A, la contratación está distribuida como se muestra a continuación, donde se observa un elevado porcentaje en aquellos contratos cuya modalidad de selección es la contratación directa:

Tabla No. 7  
Tipología contractual vigencia 2010

TIPO CONTRATO	CANTIDAD	VALOR (millones \$)	PARTICIPACION
Interadministrativos	60	26.321,00	55%
Obra	55	12.332,50	26%
Compraventa	12	3.066,20	6%
Transferencias	5	2.599,00	5%
Consultoría	49	1.760,40	4%
Prestación servicios	92	1.643,50	3%
Interventoría	7	373,4	1%
<b>TOTALES</b>		<b>48.096,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Formato F19A

Así mismo se estableció que gran parte del alto porcentaje de contratación interadministrativa se concentró en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Yopal – EAAY, la ESE SALUD YOPAL, entidades que gozan de un régimen especial de contratación y que subcontratan en su totalidad el objeto inicialmente pactado, y el Instituto para el Desarrollo Rural y Urbano de Yopal –IDURY.

Tabla No. 8  
Concentración contratos

ENTIDAD	VALOR (millones \$)	% TOTAL COMPROMISOS
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Yopal – EICE, ESP	19.072,3	39,7%
Empresa Social del Estado ESE Salud Yopal	4.048,2	8,4%
Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal "IDURY"	2.650,9	5,5%
<b>TOTAL COMPROMISOS VIGENCIA 2010</b>	<b>48.096,0</b>	----

Fuente formato F19A

Es importante dejar constancia de que, en el proceso de construcción de la muestra contractual, la CGR requirió en forma reiterada la relación de contratos liquidados durante la vigencia 2010, independientemente de la vigencia en la que hubieran sido suscritos.

La información al respecto presentada por la entidad en las distintas ocasiones, presentó significativas inconsistencias, lo que afectó el desarrollo normal del proceso de auditoría haciendo necesarios algunos reprocesos, en razón a lo cual se solicitará el inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio.

### 2.2.2 Evaluación Obligaciones frente al SICE

Según el artículo 13 del Decreto 3512 de 2003 las obligaciones de las entidades del Estado que contratan con sujeción a la Ley 80 de 1993) son: Inscripción, Elaboración y Registro del Plan de Compras, exigencia del número de certificado de Registro de Precios de Referencia en los procesos contractuales que no estén exentos y Consulta de CUBS y Precio Indicativo.

Adicionalmente, el Acuerdo 09 de 2006 del Comité para la Operación del SICE, estableció la obligación de reportar en el SICE el Presupuesto Total y la Ejecución Presupuestal de la Entidad.

### H3. Cumplimiento Obligaciones SICE

La CGR estableció el incumplimiento por parte de la entidad de la obligación contenida en el artículo 13 del Decreto 3512 de 2003 en relación con el registro de los contratos en el SICE, por cuanto verificada la información reportada por la entidad en dicho sistema, se encontró el registro de un solo contrato correspondiente a la



vigencia 2010, mientras que en la revisión de la muestra contractual, se evidenció la existencia de contratación adicional que debió haber cumplido con tal obligación.

Por otra parte, se observa que el Municipio de Yopal durante la vigencia 2010 incumplió con la obligación establecida en el Artículo 17 del Acuerdo 09 de 2006 del Comité para la Operación del SICE de registrar el presupuesto y la ejecución presupuestal.

El municipio al respecto manifestó que *“... el año anterior bajo la modalidad de contratación de prestación de servicios profesionales se vinculo a una persona natural la cual dentro de sus actividades debía publicar los contratos a los cuales se les aplicaba normas SICE. Esta dependencia hará la revisión correspondiente de los contratos que debían ser publicados en el SICE frente a los que efectivamente se publicaron y determinar las circunstancias y acciones a seguir”*.

Con respecto al registro de presupuesto y ejecución presupuestal de la vigencia 2010, la entidad no allego respuesta alguna.

Por el incumplimiento de las mencionadas obligaciones frente al SICE, se configura un presunto hallazgo administrativo, sin perjuicio de la solicitud de inicio del respectivo Proceso Administrativo Sancionatorio.

Con base en la respuesta de la entidad y ante el indicio de un posible incumplimiento del objeto contractual, el equipo auditor revisó el expediente del contrato de prestación de servicios, evidenciándose la siguiente situación:

#### **H4 HD1. Deberes de la entidad contratante**

**Contrato de prestación de servicios No. 197 del 29/01/2010, suscrito con Wbeimer Sánchez Gutiérrez, por \$33 millones.** Objeto: Administrar el SICE, el Portal Único de Contratación, y realizar las publicaciones relacionadas con los procesos contractuales que adelante el municipio, conforme a la invitación.

El numeral 6.3. de la cláusula séptima del contrato establece entre las obligaciones del contratista, la de registrar en el portal del SICE dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, los contratos y/o convenios que relacione el área jurídica de la Alcaldía, conforme lo establece el decreto 3512 de 2003 y acuerdos del comité operativo.

Como producto de la verificación de obligaciones SICE se estableció por parte de la CGR que la entidad solo realizo un registro de contratos durante la vigencia 2010 en esta plataforma.

Debido a que dentro de la muestra contractual que determinó el equipo auditor se encontraron contratos celebrados durante la vigencia auditada, que debían ser

registrados en el SICE, se solicitó a la entidad, copia de las relaciones de contratos enviadas al contratista con el fin de que diera cumplimiento a aquella obligación.

En atención a que la entidad manifestó que no hay registro de tales relaciones puesto que estas se ponían de manera informal a disposición del contratista, se determina una debilidad en la labor de interventoría al objeto de este contrato y un incumplimiento por parte del responsable del área jurídica en cuanto al deber de enviar al contratista la relación de los contratos que debían registrarse en el SICE, lo que llevó al incumplimiento por parte de la Entidad de la obligación contenida en el literal e del artículo 13 del Decreto 3512 de 2003, modificado por el artículo 86 del Decreto 2474 de 2008.

Dado que durante la revisión del expediente se estableció que no se ha realizado pago alguno con cargo a este contrato, no se puede establecer la existencia de un daño fiscal por el incumplimiento del objeto, máxime cuando la entidad en su respuesta manifestó que está desarrollando la etapa de liquidación y que determinará las circunstancias y acciones a seguir.

Por lo anterior, se configura un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por la conducta omisiva del responsable del área jurídica.

### **2.2.3. Revisión convenios interadministrativos y contratos**

En desarrollo de la revisión de la muestra contractual, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

#### **H5 HD2. Permisos ambientales**

**Contrato 695 del 16 de diciembre de 2008**, cuyo objeto es el desarrollo del proyecto construcción del sistema de acueducto interveredal La Niata, Guayaque y Barbascos, municipio de Yopal”.

El artículo 25 de la ley 80 de 1993 establece: *Del Principio de Economía*. En virtud de este principio:...7 “La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.” (subrayas nuestras)

El artículo 102 del decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 expresa.”*Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización.*”

En la etapa precontractual se encontró que la Secretaria de Planeación emitió concepto técnico, en los siguientes términos: “*Se observa que se están realizando*

*los trámites para la obtención de los permisos ambientales pertinentes, tal y como lo demuestra el auto No.500-57-08-1342 de 5 de diciembre de 2008 emanada de CORPORINOQUIA,” por medio del cual se inicia el trámite, se ordena la evaluación de los documentos y la práctica de una visita técnica”. Por lo anterior, es procedente continuar con el proceso precontractual, sin embargo antes de la suscripción del convenio se deberá allegar a la Secretaría de Planeación los respectivos permisos ambientales debidamente aprobados por CORPORINOQUIA, es de aclarar que sin el cumplimiento de este requisito no se podrá celebrar el respectivo convenio” (subrayado nuestro)*

La Administración Municipal, no cumplió con la normatividad aplicable y suscribió el contrato 695 el 16 de diciembre de 2008, con acta de inicio el 26 de diciembre de 2008, sin haber obtenido previamente la concesión de aguas superficiales y el permiso de ocupación de cauce para el abastecimiento del sistema de acueducto, puesto que dicho permiso fue otorgado mediante Resolución No.200.41.09-0493 del 30 de abril de 2009, expedida por CORPORINOQUIA, desconociendo lo manifestado por la misma oficina de Planeación Municipal,.

La entidad en su respuesta manifiesta que respecto al permiso de concesión éste se requiere para la etapa de operación del sistema de acueducto y que bajo esta consideración el Municipio, a la fecha, cuenta con las autorizaciones y aprobaciones ambientales que garantizan la operatividad del proyecto.

En lo que respecta al permiso de ocupación de cauce, manifiesta la entidad que el mismo se obtuvo en abril 30 de 2009 y que las obras de intervención del cauce de la Quebrada la Niata no se iniciaron antes del mes de noviembre de 2009, tal como se desprende del Comité de obra No. 7.

No obstante, la CGR en indagaciones efectuadas con la Subdirección de Control de Calidad Ambiental de CORPORINOQUIA, estableció que la sola solicitud del permiso no garantiza que este se otorgue puesto que para concederlo es necesario determinar el nivel de oferta de la fuente, de manera tal que se pueda garantizar la demanda que requiere el proyecto, con lo cual se puso en riesgo la efectiva ejecución del proyecto e incluso su operación futura.

Por lo anterior se configura un presunto hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

**Contrato 286 del 24 de febrero de 2010**, celebrado con Cooperativa COOPROSPERAR EAT, cuyo objeto es garantizar el servicio de alimentación escolar que brinde un complemento alimentario durante la jornada escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbanas del municipio de Yopal, acorde a los lineamientos técnicos, administrativos del ICBF, por valor de \$1.613 millones.

## **H6. Certificados de Salubridad**

Se estableció que los certificados de salud y de capacitación en Manipulación de Alimentos de las personas encargadas de esta actividad, fueron expedidos por la Secretaria de Salud hasta el 4 de octubre de 2010, por lo que se considera que el contratista no cumplió inicialmente con la obligación de garantizar dicha condición.

En su respuesta la entidad manifiesta que estos certificados inicialmente fueron requeridos, pero dado que muchas de las madres voluntarias no contaban con él, se procedió a realizar dichas capacitaciones, siendo expedidos en la fecha señalada.

Dado que tales certificados fueron expedidos ocho (8) meses después de iniciada la ejecución del contrato, se configura un presunto hallazgo administrativo.

## **H7. Pagos parafiscales**

Respecto a la obligación de cotizar al Sistema General de Seguridad Social Salud de los contratistas personas naturales, el inciso 1° del artículo 23 del Decreto 1703 de 2002, señala que en los contratos en donde esté involucrada la ejecución de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, consultoría, asesoría, la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En la ejecución de este contrato, se evidenció que no se cumplió con la obligación establecida en las normas citadas en lo que concierne a las 136 manipuladoras de alimentos, en tanto que su trabajo fue remunerado a través del pago de una bonificación con cargo a la cual no se generaron cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social ni aportes parafiscales.

Al respecto la entidad manifestó que se trató de un aporte y apoyo solidario al desarrollo del Programa por parte de las manipuladoras, lo cual es propio de este tipo de proyectos en los que se vincula la sociedad en busca de un beneficio común y maximizar los recursos disponibles, y que dado lo anterior no se generó la obligación por parte de la Cooperativa COOPROSPERAR de realizar los aportes al SGSSS y parafiscales.

La CGR considera que independientemente de la forma del contrato, en el caso bajo examen, podría haberse configurado una relación laboral en tanto que se ejecutaron trabajos al servicio de un tercero y el no reconocimiento de estos aportes pudo haber vulnerado derechos de las 136 manipuladoras. En consecuencia, y con el fin de respetar la posición de la entidad, la CGR pondrá estos hechos en conocimiento de la Oficina de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Protección Social para que sea en esta instancia en donde se dirima la diferencia de criterio.

## **H8. Gestión en adquisición de predios (Función de advertencia).**

**Convenio interadministrativo 100.15-09-044 de noviembre 4 de 2009**, entre el Municipio de Yopal y CORPORINOQUIA. OBJETO: Adquisición de áreas estratégicas para la protección de cuencas abastecedoras del municipio de Yopal. Plazo: 8 meses Valor \$692 millones.

La Cláusula Novena del Convenio establece como una obligación para la Corporación realizar la adquisición de los predios, los cuales deberán escriturarse y registrarse a favor del municipio de Yopal, no obstante se evidenció que en desarrollo del convenio, la Corporación adquirió un predio denominado La Calabozza por valor de \$101.190.000, el cual quedó a favor de CORPORINOQUIA y no del municipio de Yopal, incumpliendo lo pactado en el convenio.

Al respecto la administración municipal, manifestó: *“...para que esta (La Corporación) pueda desarrollar las actividades propias del objeto del convenio, está obligada tal y como lo señala la normatividad vigente, a incorporar los recursos a su presupuesto en aras de generar los rubros presupuestales, de la misma manera debe incluirlo en su plan de compras por tratarse de compra de bienes para poder disponer de los mismos cuando efectúe las ofertas formales de compra... y deben ser según el caso inscritos en la oficina de instrumentos públicos a nombre de la corporación porque es esta la encargada de efectuar las ofertas para enajenación voluntaria, igualmente y una vez se suscribe la promesa de compraventa por la Corporación, debe ser expedido el correspondiente registro presupuestal (RP) para poder generar los pagos pactados entre las partes... en consecuencia las escrituras públicas de compraventa inicialmente son otorgadas a nombre de la Corporación porque a nombre de esta, es quien salen los soportes exigidos al momento de la protocolización por la notaria, igualmente estos mismos soportes son evaluados por la oficina de registro de instrumentos públicos al momento de efectuar la respectiva calificación del documento, y son estos los que soportan la actualización o mutación catastral de los inmuebles declarados por mandato legal como de utilidad e interés social...”*

*Así las cosas estos elementos deben entrar al almacén, quien posteriormente deberá darle salida soportada en una escritura otorgando los derechos sobre los inmuebles adquiridos a favor del municipio y con lo cual la Corporación daría cumplimiento al objeto del convenio; ahora bien este último proceso, es efectuado al momento de la terminación del convenio...”*

La respuesta de la entidad ratifica lo observado por la CGR, en el sentido de que es un desgaste administrativo innecesario, dado que desde el comienzo deberían elaborarse las escrituras a nombre del municipio.

Adicionalmente, este ente de control cuestiona la conveniencia del convenio dado que la obligación de adquirir los predios es del municipio, quien pudo haberlo hecho directamente a través de la Secretaría respectiva, sin incurrir en los costos

administrativos y financieros adicionales que genere el traspaso de estos predios de la Corporación al municipio.

Por lo anterior, dado que el convenio se encuentra en ejecución, faltando por ejecutar más del 80% de los recursos, la CGR **advierde** a la administración para que se tomen los correctivos a que haya lugar a fin de evitar incurrir en costos financieros y administrativos que genera la posterior legalización de los predios que se adquieran a través del mencionado convenio, al mismo tiempo que considera pertinente advertir a la entidad, que en cumplimiento de los principios de la función pública, debe verificar previamente al inicio del proceso de compra de los inmuebles, si aquellos sobre los cuales se ha establecido su condición de bien de interés público, ostentan la condición de baldíos, caso en el cual debe iniciar los trámites pertinentes en procura de su adjudicación.

### **H9. Adquisición de elementos con deficiente calidad**

**Contrato de Compraventa No. 436 del 06 de julio de 2010**, suscrito con UT Instituciones Educativas Yopal 2010, por valor de \$608 millones, cuyo objeto es la Adquisición de mobiliario con destino a las 23 instituciones educativas del Municipio de Yopal.

Durante las visitas realizadas a los establecimientos educativos Policarpa Salavarrieta, Luis Carlos Galán Sarmiento y Llano Lindo, se identificó el deterioro prematuro de mobiliario tal como archivadores, sillas de conferencia, sillas y mesas de preescolar, los cuales presentan múltiples segmentos en los cuales la lamina no fue tratada adecuadamente, presentando alto grado de corrosión, lo que a su vez impidió la adecuada adhesión de la pintura. Esta situación se presenta incluso en elementos que no han sido dados en uso y que se encuentran almacenados en las bodegas de las instituciones educativas.

Lo anterior ocasionaría una disminución en la vida útil de los bienes y con ello la posibilidad de un detrimento para la entidad dados los inapropiados niveles de calidad de los mismos, por lo que se verificó que el amparo de calidad de los bienes aun se encuentra vigente.

En su respuesta la entidad manifestó que por parte del Secretario de Educación se realizaron visitas a los establecimientos educativos mencionados por la CGR y allegó actas en las cuales se deja constancia de los mismos hechos encontrados por el equipo auditor.

Así mismo, mediante oficio del cual anexó copia, el Secretario de Educación y Cultura Municipal, informó al contratista de la situación encontrada y lo requirió a fin de que se tomen las medidas correctivas a que haya lugar para subsanar las deficiencias en la calidad de los bienes.

Con lo anterior se confirma un presunto hallazgo administrativo y dado que el deterioro prematuro de los bienes puede implicar un daño fiscal, se solicitará iniciar una indagación preliminar con el fin de determinar si hay detrimento y cuantificarlo.

## **H10. Gestión en procedimientos administrativos**

**Contrato Interadministrativo No. 243 del 16 de abril de 2009**, suscrito con Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Yopal, por \$1.409 millones. Objeto: Otorgamiento de subsidios a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado de los estratos 1, 2 y 3 del municipio de Yopal.

Los subsidios al consumo de servicios públicos se encuentran reglamentados mediante la Ley 142 de 1993 y el decreto 565 de 1996, entre otras normas. En el Municipio de Yopal, la asignación de los subsidios y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso se encuentran reglamentados mediante el Acuerdo No.020 de 2008.

El estudio previo estableció que entre otras razones la necesidad del contrato obedecía al reconocimiento de los subsidios que aplica la EAAY durante la vigencia 2009. El contrato se celebró el 19 de abril y el acta de inicio data del 28 de agosto de 2009, al menos 4 meses después. El pago que reposa corresponde a subsidios aplicados en las facturaciones de los meses de julio, agosto y septiembre.

Con fecha 25 de septiembre de 2009 se celebró otro No. 1 modificando al valor del contrato en \$901 millones menos y disminuyendo su plazo de 10 a 6 meses. Sin embargo, el 11 de diciembre de 2009 se celebra adicional No. 1 aumentando el plazo del mismo en 4 meses para volver a dejarlo en los 10 meses previstos inicialmente.

Adicionalmente, de los pagos realizados por concepto de subsidios aplicados en la facturación de los meses de vigencia del contrato, solo el correspondiente a los meses de julio, agosto y septiembre de 2009, se realizó con cargo al contrato, los demás se hicieron con base en sendas resoluciones de pago.

Lo anterior demuestra que no era necesaria la celebración del contrato interadministrativo para la realización de la transferencia de los subsidios desde la entidad hacia la Empresa prestadora del servicio público.

Sin embargo, dado el procedimiento adoptado mediante la innecesaria celebración de un contrato interadministrativo para realizar la transferencia de los subsidios a la Empresa, dicho acto se convirtió en hecho generador del impuesto de timbre por valor de \$3.5 millones (según comprobante de ingreso No. 23182 del 26 de agosto de 2009, expedido por la alcaldía municipal), ocasionando costos tributarios que si bien circulan dentro del aparato estatal y no se convierten en detrimento fiscal, si conllevan la destinación de recursos propios de la Empresa sin que ello fuera necesario.

En su respuesta la entidad manifestó que efectivamente durante un lapso se celebró innecesariamente un convenio para la transferencia de recursos por concepto de subsidios a la E.S.P.

Con base en lo anterior se confirma el presunto hallazgo administrativo.

### **Hallazgos Gobernación de Casanare**

Como producto de la revisión efectuada al Contrato de Cooperación, asociativo y de Vivienda No.0443-09 suscrito entre la Gobernación de Casanare, el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal – IDURY y la Unión Temporal Construyendo Futuro, con el objeto de Aunar esfuerzos entre la Gobernación de Casanare, el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal – IDURY y la Unión Temporal Construyendo Futuro, para el desarrollo del proyecto de vivienda para construcción subsidiada de 242 soluciones de vivienda nueva urbana en sitio propio, por valor de \$2.409 millones, se evidenciaron las siguientes situaciones que de acuerdo con la respuesta de la entidad auditada, no son de su competencia sino de la Gobernación de Casanare, razón por la cual fueron trasladadas a esta última y al no obtener respuesta, se validaron los siguientes hallazgos:

#### **H11HD3. Existencia previa de CDP**

El numeral 6º del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece que.” *Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.*”

Al respecto el artículo 71 del decreto 111 del 15 de enero de 1996 establece entre otros: “*Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*”

El certificado de Disponibilidad Presupuestal No.291236, que ampara el presente proceso, se expidió el 30 de junio de 2009, posterior a la adjudicación de la Convocatoria Pública No.CASDAP-CP-001-2009 del 29 de mayo de 2009, lo que se confirma mediante el oficio del 5 de junio de 2009, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, dirigido al Representante de la Unión Temporal Construyendo Futuro.

La situación descrita configura un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria dada su abierta contradicción con la normatividad vigente.

#### **H12 HD4. Gestión de Archivo**

En visita adelantada a las instalaciones de la Gobernación de Casanare se pudo establecer que en el archivo de este expediente solo aparecen un folder tipo AZ y



una carpeta, los cuales contienen únicamente la propuesta de uno de los participantes que no fue el adjudicatario, sin que se encuentre mas información del citado proceso contractual.

Al respecto el Artículo 16 de la Ley 594 del 14 de julio de 2000 expresa “...los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.”

Al desconocerse el resultado de las acciones adelantadas por la Gobernación de Casanare para la recuperación del Archivo en comento, se indica una falta de cuidado y diligencia en el manejo de los bienes y documentos que se custodian como lo exige el artículo 34 numeral 1, 5 y 22 de la Ley 734 de 2002 relativo a los deberes del servidor público, por lo que se configura un presunto hallazgo con presunto alcance Disciplinario.

#### **2.2.4. Inversión en nutrición y seguridad alimentaria con recursos del 1% de regalías**

Durante el desarrollo del proceso auditor se constató que a través del Consejo Municipal de Política Social según acta No. 09 de fecha 25 de mayo, de 2010, en concordancia con las decisiones tomadas por el Consejo Departamental de Política Social celebrado el 14 de abril de 2010, se decidió invertir los recursos correspondientes al 1% de regalías percibidas por la Administración Municipal en las líneas estratégicas no cubiertas por la Gobernación de Casanare, relacionadas con el fortalecimiento al Programa de Alimentación Escolar, mediante el aumento en la calidad nutricional de las raciones alimentarias entregadas diariamente a los beneficiarios y al Fortalecimiento del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta.

Dado que el valor de las regalías para la vigencia se previó por el orden de \$32.999 millones, de los cuales el 90% corresponde a los sectores básicos de los cuales ha de deducirse el 1% para seguridad alimentaria, el CMPS estableció que el valor a destinar a estas dos líneas sería de \$446 millones

En efecto, mediante la revisión de la muestra contractual se evidenciaron las siguientes inversiones:

**Convenio No. 596 del 21 de octubre de 2010**, celebrado con la Cooperativa de Trabajo Asociado COOPROSPERAR con el objeto de mejoramiento de la complementación alimentaria dirigida a 700 adultos mayores en condiciones de extrema vulnerabilidad económica y social mediante el Programa Nacional de

Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta, por valor de 274,8 millones de los cuales \$272.6 corresponden a recursos del 1% de regalías.

**Adición al Contrato No. 286 del 21 de octubre de 2010**, celebrado con Cooperativo de Trabajo Asociado COOPROSPERAR con el objeto de “garantizar el servicio de alimentación escolar que brinde un complemento alimentario durante la jornada escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbanas del municipio de Yopal, acorde a los lineamientos técnicos del ICBF, por valor total de \$158.4 millones.

Así mismo se celebró contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de realizar asistencia técnica en atención alimentaria y nutricional en ejecución de los proyectos de asistencia integral a la primera infancia, asistencia integral de los adultos mayores y asistencia alimentaria y nutricional a la población vulnerable del municipio de Yopal, por valor de \$14.9 millones.

Con lo anterior se concluye que la entidad dio cumplimiento a lo establecido en el literal a) del artículo 1 de la Ley 1283 de 2009 invirtiendo recursos del orden de \$446 millones en seguridad alimentaria y nutricional, en cuanto a la asignación e inversión de los recursos, sin perjuicio del hallazgo que se presenta a continuación:

### **H13 Definición Objeto contractual**

En la revisión del convenio interadministrativo No. 066 del 29 de junio de 2010 suscrito con el ICBF para los efectos de ejecución de los recursos del 1% de regalías con destino a nutrición y seguridad alimentaria, se evidenció que el objeto que las partes pactaron, si bien corresponde al cumplimiento de la Ley 1283 de 2009, prioriza la atención a mujeres gestantes, madres en lactancia a menores de 24 meses y niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, mientras que los recursos realmente se invirtieron en el fortalecimiento de los programas de Alimentación Escolar y Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta, de conformidad con lo aprobado por los Consejos Departamental y Municipal de Política Social, instancias donde se priorizan tales inversiones.

Es decir, las instancias pertinentes priorizaron la inversión de los recursos en los dos proyectos mencionados y en efecto, la entidad, los ha ejecutado acorde con tal decisión, observando los lineamientos técnicos del ICBF; no obstante, al momento de suscribir la minuta del convenio, erróneamente se plasmaron en ella, como priorizadas, otras líneas estratégicas.

## 2.3. LINEA SEGUIMIENTO A DENUNCIAS

En el proceso auditor se realizó seguimiento a dos (2) denuncias recibidas, con los resultados que se exponen a continuación:

### 2.3.1. Denuncia No. 2011-15739-80854-D

Relacionada con presuntas irregularidades en el programa de subsidios de vivienda de interés social en la modalidad de mejoramiento de vivienda urbana en el municipio de Yopal.

La denuncia refiere entre otros... *“adelante la gestión correspondiente a fin de determinar si se han invertido los recursos de acuerdo a lo asignado y si el costo de la obra se ajusta a lo realmente construido.”*

El programa de subsidios de vivienda de que trata la denuncia, fue ejecutado pro el Municipio a través de convenio interadministrativo celebrado con el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal – IDURY

Dentro del seguimiento realizado, se efectuaron visitas a las instalaciones del IDURY y a las obras que actualmente se llevan a cabo con el fin de materializar la entrega de los subsidios.

En este sentido, es importante resaltar que hubo diferencias conceptuales entre la CGR y el IDURY en cuanto al carácter de los recursos, en tanto que la entidad considera que tales subsidios no son recursos públicos sino que dicha asignación comporta un derecho subjetivo de orden patrimonial en cabeza del hogar beneficiario, mientras que este ente de control ratifica su posición frente al carácter público que conservan los dineros entregados a título de subsidios de vivienda, tal como se expresó en el Concepto 80112-IE627 del 13 de enero de 2009 emanado de la Oficina Jurídica, en el cual se enfatiza que los subsidios familiares de vivienda son recursos públicos, aún cuando ya hayan sido desembolsados por la entidad otorgante.

En el precitado concepto se expresa:

*“(…) 1. Los recursos destinados a los subsidios para vivienda de interés social son dineros públicos, tal como se infiere de las definiciones plasmadas en la legislación vigente sobre el tema.*

*(…)*

*3. La legislación expuesta permite inferir que la destinación de recursos del presupuesto nacional a la entrega de subsidios de vivienda de interés social, obedece al cumplimiento de fines estatales como la garantía del derecho a la vivienda de la población menos favorecida, cuya gestión propende por el máximo beneficio social.*

*4.- (...) la gestión de la administración respecto de los recursos destinados a los subsidios de vivienda de interés social no se agota en la entrega que se hace al beneficiario o contratista de éstos, según el caso. Por lo tanto a pesar de que han sido transferidos al beneficiario y en consecuencia al ejecutor del respectivo proyecto conservan su naturaleza de recursos públicos, incluso aún después de que el beneficiario se encuentra disfrutando de la solución de vivienda, ya que en ese evento el estado le exige el uso de esos recursos corresponda al fin para el que fueron previstos”.*

Como resultado del seguimiento a la denuncia, la CGR evidenció situaciones que pueden afectar la adecuada ejecución de la política de vivienda del Municipio, a través de la ejecución de subsidios, las cuales se presentan a continuación y conllevan a que se continúe su seguimiento aun con posterioridad al presente proceso auditor:

**Convenio de Cooperación No.005-2010 16 de diciembre de 2010 con la Corporación Medioambiental Desarrollo Sostenible – COMDES**, con el objeto de Aunar esfuerzos entre la Corporación Medioambiental Desarrollo Sostenible-COMDES y el IDURY en calidad de administrador de los recursos de acuerdo a los contratos de mandato suscrito con cada uno de los beneficiarios del subsidio en dinero asignado mediante Resolución N° 308 del 5 de octubre del 2010; para la ejecución de treinta y cinco (35) subsidios de vivienda de interés social en la modalidad de mejoramiento de vivienda urbanos en el Municipio de Yopal, por valor de \$380 millones

#### **H14. Ambigüedad del Aporte de la entidad Cooperante**

En la propuesta presentada por COMDES, el aporte del cooperante viene dado en porcentajes, sin especificar a qué valor se le aplican los mismos, ni el cuadro de cantidades y costos donde además se verían reflejados esos aportes. Esta circunstancia impide la cuantificación cierta del mismo, al no poderse determinar su materialización real como derecho del beneficiario del subsidio.

La entidad en su respuesta manifestó que dicho aporte deberá predicarse respecto de cada vivienda a intervenir por parte del cooperante, en tanto que ese aporte corresponde básicamente a las mayores cantidades que resulten de las modificaciones que se hagan en cada caso, a la ficha técnica de cada vivienda en cuanto a adecuación de predios, rediseños arquitectónicos, replanteos, verificaciones de estructuración y socialización, trabajo social, mayores cantidades de obra y otros.

Igualmente manifestó que el aporte del cooperante solo se verificará por parte de la interventoría al momento de la liquidación del convenio con el fin de que sea reconocido como aporte.

Este argumento de la Entidad, no es de recibo por parte de la CGR por cuanto efectivamente el aporte no está determinado, sino que va a depender de circunstancias inciertas, lo cual no es plausible, desde el punto de vista de la modalidad escogida, dado que la esencia misma del convenio de cooperación es el aporte del cooperante, y si este no es medible, verificable y cuantificable, permitiendo, como en este caso, que en un momento dado no se materialice, no tendría justificación su suscripción con esa modalidad de contratación.

Lo anterior muestra una errónea definición de la modalidad de contratación lo que conlleva evasión del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

### **H15 HD5 Omisión de Estudios Previos**

En la revisión del convenio no se evidenció el análisis de las condiciones y precios del mercado, el análisis de precios unitarios, las cotizaciones y los diseños para la construcción de las obras. Así mismo, en la Evaluación Técnica no se verificaron los documentos exigidos por la misma entidad y en ella se hace referencia al análisis del factor multiplicador, cuyo análisis tampoco se evidenció; de esta manera, se determina el desconocimiento de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, disposición reglamentada por el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, que estableció las condiciones y elementos mínimos que deben contener los estudios previos.

Debido a que el desconocimiento de las citadas normas, impide que se concreten los principios de selección objetiva y transparencia de la contratación estatal, se configura un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y penal.

### **H16 HD6 Celebración de Contrato de Obra con entidad sin ánimo de lucro**

Respecto a la contratación celebrada por el IDURY, es evidente que su objeto consiste principalmente en la ejecución de obras civiles específicas, las cuales no corresponden al desarrollo de programas autónomos, ejecutados a iniciativa de la Corporación Medioambiental Desarrollo Sostenible - COMDES, sino que obedecen a la voluntad exclusiva de la Administración Municipal-IDURY, quien es la encargada invitar a las entidades a presentar propuesta para la ejecución de las obras y principalmente es quien determina las condiciones técnicas y económicas de ejecución por intermedio de los términos de referencia; es decir, a pesar del formalismo del convenio, en realidad lo que se está celebrando es un verdadero contrato de obra por cuenta de la entidad pública, de acuerdo con las precisas instrucciones que esta última imparte y en consecuencia, esta contratación queda subsumida dentro de la exclusión determinada en el numeral 5º del artículo 2º del decreto 777 de 1992.

A este respecto, el Consejo de Estado, en su concepto 1616 de 2005, ha manifestado:

*“... de la lectura del artículo 355 se desprende que el objeto de los contratos es ‘impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional de Desarrollo’. Esta norma muestra claramente que los contratos a que se refiere dicha disposición son aquellos por los cuales el Estado entrega recursos a un ente sin ánimo de lucro para que el mismo pueda adelantar sus programas. Los programas a que se refiere no son los programas del Estado sino los programas del ente privado, porque si fueran los del Estado se trataría no simplemente de impulsar un programa sino de ejecutarlo. (...) los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución tienen por objeto la entrega de unos recursos o bienes del Estado a una entidad sin ánimo de lucro para apoyar un programa de esta última. Lo anterior indica que en un principio corresponde a la entidad sin ánimo de lucro dirigir el programa aunque existan algunos criterios en el contrato de apoyo. En esto se marca una radical diferencia con los contratos que tienen por objeto ejecutar un proyecto gubernamental de acuerdo con los parámetros fijados por el ente público y de conformidad con sus instrucciones. De esta manera, los contratos que tienen por objeto desarrollar una actividad estatal por intermedio de un particular no se sujetan a las reglas que establece el 355”.(subrayas nuestras)*

Igual situación se evidenció con la suscripción de los Convenios de Cooperación No. 210.12.001.001 suscrito entre el IDURY y la Asociación Casanareña de Constructores – ACADESCON del 14 de diciembre de 2010, y Convenio de Cooperación No. 210.12.001.002 del 22 de diciembre de 2010, suscrito por el IDURY con la Sociedad de Ornato y Mejoras Públicas de la Amazonioquía Colombiana, por valor de \$355 millones.

Al respecto, la entidad manifestó que *“no se está ante un contrato de obra pública, y que el proyecto de vivienda para el IDURY culminó con la respectiva asignación de subsidios de vivienda de interés social*

...

*Es importante insistir que el Convenio de Cooperación NO va dirigido al desarrollo de una obra pública, sino a que se ejecuten unos valores asignados a particulares...”*

Sobre el particular, se considera de relevante significancia traer a colación la definición expresa que ha hecho el numeral 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993, del contrato de obra:

#### **“1o. Contrato de Obra**

*Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.”*

A la luz de las normas citadas, la respuesta de la entidad no desvirtúa la observación en tanto que el hecho de que el convenio vaya dirigido a que se ejecuten unos valores asignados en subsidio a particulares, no desfigura su condición de contrato de obra pública puesto que es justamente a través de la realización de trabajos materiales sobre bienes inmuebles que se materializa la asignación del subsidio, indistintamente de que beneficie a un particular asignatario de un derecho subjetivo de orden patrimonial.

Así pues, a juicio del equipo auditor, se configura la celebración de un contrato de obra pública mediante un proceso de contratación celebrado, sin justificación, al amparo del Decreto 777 de 1992, el cual se encontraría subsumido en una exclusión expresamente establecida en la misma norma, con lo que se determina un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y penal, debido a una inadecuada aplicación de la normatividad vigente que conlleva la inobservancia de los principios establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

#### **H17. Ejecución de obras proyecto de vivienda**

En la visita técnica de seguimiento a la Denuncia 2011-15739-80854-D, relacionada con la asignación y ejecución de subsidios de vivienda, realizados a través del Convenio de Cooperación No. 005 del 16 de diciembre de-2010, suscrito entre el IDURY y la Corporación Medio Ambiental Desarrollo Sostenible-COMDES por valor de \$380 millones, con el objeto de Aunar esfuerzos para la ejecución de 35 subsidios de vivienda de interés social VIS en la modalidad de Mejoramiento de Vivienda Urbana en el Municipio de Yopal, se evidenció la existencia de un riesgo de nivel moderado a alto en la correcta y oportuna ejecución de las obras, debido a las siguientes situaciones:

Los retrasos y el abandono de varias de las obras, denotan una presunta incapacidad o improvisación en su ejecución, falta de maniobrabilidad integral del proyecto o desidia y falta de compromiso y experticia en este tipo de obras por parte de la firma contratista.

Adicionalmente se observaron una serie de deficiencias como la posible inestabilidad de las obras, el deterioro de los materiales, el abandono de los trabajos, la ausencia de mano de obra y el retraso de las mismas, que pueden traer como resultado la inoportunidad en la materialización de los subsidios a los distintos beneficiarios.

#### **2.3.2. Denuncia No. 22011-15738-80854-D**

Concerniente a presuntas irregularidades en la contratación celebrada por el municipio de Yopal durante la vigencia 2010.

Una vez analizado el contenido de la denuncia, se encuentra que en el mismo se mencionan varios hechos, así:

- Se mencionan presuntas irregularidades en la contratación de transporte entre la alcaldía de Yopal y la empresa TRANSMOR LTDA.

Al respecto, de acuerdo con información suministrada por el municipio, ninguno de los once (11) contratos de transporte con la empresa TRANSMOR Ltda., fue financiado total ni parcialmente con recursos de regalías directas petroleras, sino con recursos del Fondo de Seguridad y Vigilancia Ciudadana, por lo que la CGR no es competente para efectuar el seguimiento y verificación correspondientes, en consecuencia se procederá a dar el traslado respectivo a la Contraloría Departamental de Casanare.

- El denunciante manifiesta que en materia de Prevención y Atención de Desastres, como en atención a la población desplazada, la inversión de recursos se encausa en gran parte a contratar bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios” *sin obtener resultados concretos que demuestren el cumplimiento de las metas contenidas en el Plan de Desarrollo*”.

De acuerdo con el contenido del informe de Evaluación Preliminar del Plan de Desarrollo 2008-2011, elaborado por la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Yopal, con corte a diciembre de 2010 se cuenta con un avance del 73.05% en este programa, representado principalmente en Campañas tendientes a la atención y prevención de desastres antes, durante y después de eventos de deslizamientos e inundaciones, en la realización de convenios con los organismos de socorro con el fin de dar atención oportuna y eficiente frente a las emergencias presentadas, diagnostico sobre las obras prioritarias a ejecutar sobre la margen derecha del rio Cravo sur en el tramo comprendido en el puente la Cabuya hasta la bocatoma de los distritos de riego y en la atención al 100% de la población que resulte afectada por eventos producto de desastres naturales.

Adicionalmente, dentro del marco de la auditoria se solicitó información sobre las acciones adelantadas con recursos de regalías directas petroleras, destinadas hacia el sector de Atención y Prevención de Desastres, encontrándose que durante la vigencia 2008 se invirtieron \$122 millones, en la vigencia 2009, \$ 49.7 millones y en la vigencia 2010 \$46 millones, todos ellos destinados a apoyar organismos de socorro del municipio y a adelantar estudios, diseños y obras de protección para los sitios más críticos de Yopal.

De lo anterior se colige que ha habido cumplimiento a las metas del Plan de Desarrollo planteadas para este sector.

- Se menciona en la denuncia la existencia de un profesional a quien se le contrató simultáneamente en tres (3) oportunidades dentro del 2010, para ejecutar el mismo objeto, derivado de diferentes programas.



Al respecto se solicitaron los contratos suscritos con el referido profesional durante la vigencia 2010, correspondiente a la Orden de Prestación de Servicios No. 174 de enero 28 de 2010, cuyo objeto es: *“Asistencia técnica y capacitación para el desarrollo del modelo de atención integral para adolescentes con responsabilidad penal y comunitaria en situación de riesgo psicosocial del municipio de Yopal”* con una duración de 11 meses.

Se estableció que durante la vigencia 2010, solamente se suscribió ésta orden de prestación de servicios con dicho contratista y si bien las actividades adelantadas corresponden a diferentes componentes, todas conciernen a las obligaciones del contratista con el municipio, claramente establecidas en la minuta del contrato.

- Finalmente, el denunciante allega copia del radicado No. 299473 de septiembre 23 de 2009 ante la Procuraduría General de la Nación, por presuntos hechos de corrupción en la inversión de recursos de regalías en el municipio de Yopal durante la vigencia 2008, por considerar el denunciante que dichas actuaciones podrían tener no solo alcance fiscal, sino disciplinario y penal, *“sin que hasta la fecha se tenga conocimiento del curso de la investigación”*

Sobre el particular, una vez analizado el contenido del oficio en comento, se estableció por parte del equipo auditor que ninguno de los presuntos hechos denunciados tiene alcance fiscal, por tratarse de presuntas irregularidades en la etapa precontractual que comprometerían los principios de selección objetiva y transparencia, por lo tanto el competente para efectuar el seguimiento y verificación a que haya lugar es la Procuraduría General de la Nación, y dado que las mismas fueron radicadas ante esta entidad, su seguimiento debe efectuarse directamente ante dicho despacho.

## 2.4. LINEA EVALUACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION

Para el desarrollo de esta línea, se seleccionaron tres proyectos que por su impacto social y significativa inversión de recursos se consideran representativos, los cuales fueron evaluados a través de la contratación revisada, asociada a los mismos:

- Acciones de Salud Pública complementarias del Plan de Intervenciones Colectivas (Sector Salud).
- Ampliación de la cobertura de preescolar, básica y media (Sector Educación).
- Construcción, ampliación y optimización de la cobertura y servicio integral de agua potable y saneamiento básico con calidad en centros poblados y área rural del Municipio de Yopal (Sector Saneamiento Básico).

Con base en los lineamientos de este proceso auditor a los proyectos seleccionados se les estableció la información relevante de sus etapas de formulación, estructuración financiera y ejecución, al igual que el establecimiento de resultados

La información establecida con respecto a cada etapa se muestra a continuación, a excepción de lo relacionado con la ejecución, la cual se muestra en gran parte de los hallazgos que se presentaron en el numeral 2.2.3 del presente informe, dentro de la Línea de Contratación, debido a que para la selección de la muestra contractual, se tuvieron en cuenta los proyectos priorizados de tal manera que aproximadamente el 80% de la misma, corresponde a la ejecución de estos.

En cuanto a la evaluación de resultados, ésta se basó en la información suministrada por la Entidad y los datos contenidos en el seguimiento al Plan de Acción que realiza la Secretaria de Planeación Municipal sobre los avances por proyecto, con corte a 31 de diciembre de 2010:

### **2.4.1. Acciones de Salud Pública complementarias del Plan de Intervenciones Colectivas. (Código SSEPI 2008-85001-0025)**

#### *2.4.1.1 Aspectos relevantes de la formulación*

Necesidad/situación actual	Bajo impacto de las acciones de promoción y prevención desarrolladas en el Municipio, debido a la falta de adherencia por parte de la comunidad en los diferentes programas de salud infantil, salud sexual y reproductiva, salud mental, salud nutricional, entre otras.
Objetivo general	Alto impacto generado con los programas de promoción y prevención en los habitantes del Municipio
Descripción del proyecto	De acuerdo a las competencias definidas por la Nación, ejecutar acciones de promoción y prevención para

reducir los factores de riesgo para enfermar y evitar el desenlace de eventos en salud que aumenten el costo de atención a la población de Yopal.

Entidad ejecutora	Municipio de Yopal.
Población beneficiada	Al finalizar la vida útil del proyecto estimada hasta 2017, se espera beneficiar a 29.241 personas.
Sector de inversión	Plan Nacional de Desarrollo – Estrategia 33 Inserción de las familias en el sistema de protección social. Plan Departamental de Desarrollo – Estrategia 3 Salud integral y comunidades. Plan Municipal de Desarrollo – Estrategia 1 Salud Pública.
Localización	Municipio de Yopal – zona urbana y rural
Inscripción del Banco de Proyectos	Código 2008-85001-0025

#### 2.4.1.2. Estructuración Financiera

Tabla No. 9  
Estructura Financiera Proyecto 1 (millones \$).

AÑO DEL PROYECTO / DESCRIPCION	Año 0 vigencia 2008	Año 1 vigencia 2009	Año 2 vigencia 2010	Año 3 vigencia 2011	VR TOTAL
Costo de las inversiones a realizar (en miles)	\$3.452	\$3.648	\$6.096	\$4.861	
Beneficios esperados (personas q practican las acciones de promoción y prevención)		23.938	24.561	25.333	\$18.057

#### 2.4.1.3. Etapa de evaluación de resultados

Este proyecto se encuentra desagregado en seis líneas estratégicas cuyos avances físicos durante la vigencia 2010 y ejecuciones financieras acumuladas 2008-2010 se muestran a continuación:

##### Subprograma Salud Infantil

Avance físico	75%
Ejecución financiera	\$2.555.582.070

##### Subprograma Salud Sexual y Reproductiva

Avance físico	65%
Ejecución financiera	\$873.385.000

#### Subprograma Salud Mental

Avance físico	56.67%
Ejecución financiera	\$305.483.396

#### Subprograma Enfermedades Transmisibles y Zoonosis

Avance físico	53.12%
Ejecución financiera	\$612.274.255

#### Subprograma Salud Nutricional

Avance físico	41.25%
Ejecución financiera	\$1.076.844.000

#### Subprograma Seguridad Sanitaria y Ambiental

Avance físico	0%
Ejecución financiera	0

El consolidado de las seis líneas arroja una ejecución financiera por valor de \$5.423.568.721 que corresponde al 89% del valor presupuestado en 2010 para el proyecto.

### **2.4.2. Ampliación de la cobertura de preescolar, básica y media.( Código SSEPI 2008-85001-0035)**

#### *2.4.2.1 Aspectos relevantes de la formulación*

Necesidad/situación actual	Se presenta baja cobertura educativa principalmente en el sector rural, debido a que no hay salones ni infraestructura suficiente, estudiantes de zonas alejadas tienen dificultad para acceder al sistema educativo, las Instituciones no cuentan con mobiliario, textos, equipos, laboratorios, bibliotecas adecuados, acordes y suficientes para la demanda, con el agravante que en el sector rural, los niños por lo general viven a grandes distancias de sus instituciones educativas y el 93% de la comunidad está en los niveles 1 y 2 del SISBEN.
Objetivo general	Mejoramiento de la cobertura educativa de la población estudiantil urbana y rural, de la educación preescolar, básica y media del Municipio de Yopal.
Descripción del proyecto	Dotación y operatividad de 23 instituciones educativas y construcción de los Centros de Servicios Educativos, servicio de internado para garantizar cobertura y permanencia de la población estudiantil, urbana y rural en educación preescolar, básica y media del Municipio, con la dotación y construcción de infraestructura,

material didáctico, bibliotecas, menaje, equipos técnicos, eléctricos y didácticos, muebles y enseres, herramientas y servicios y suministro y dotación de restaurantes escolares y construcción del megacolegio.

Entidad ejecutora	Municipio de Yopal.
Población beneficiada	Al finalizar la vida útil del proyecto estimada hasta 2011, se espera beneficiar a 32.575 estudiantes.
Sector de inversión	Plan Nacional de Desarrollo – Estrategia 33 Inserción de las familias en el sistema de protección social. Plan Departamental de Desarrollo – Estrategia 2 Fortalecimiento de Procesos. Plan Municipal de Desarrollo – Estrategia 1 Programa Yopal Ciudad con Educación de Calidad.
Localización	Municipio de Yopal – zona urbana y rural.
Inscripción del Banco de Proyectos	Código 2008-85001-0035.

#### 2.4.2.2. Estructuración Financiera

Tabla No. 10  
Estructura Financiera Proyecto 2 (millones \$).

AÑO DEL PROYECTO / DESCRIPCION	Año 0 vigencia 2008	Año 1 vigencia 2009	Año 2 vigencia 2010	Año 3 vigencia 2011	VR TOTAL
Costo de las inversiones a realizar (en miles)	\$5.308	\$6.862	\$12.918	\$15.877	\$40.965
Beneficios esperados (estudiantes beneficiados con alimentación y matriculas)		30.705	31.626	32.575	

#### 2.4.2.3. Etapa de evaluación de resultados

Avance físico	79.00%
Ejecución financiera	\$12.392.353.470

El valor ejecutado corresponde al 96% del valor presupuestado en 2010 para el proyecto.

### **2.4.3. Construcción, ampliación y optimización de la cobertura y servicio integral de agua potable y saneamiento básico con calidad en centros poblados y área rural del Municipio de Yopal. (Código SSEPI 2008-085001-0046).**

#### *2.4.3.1 Aspectos relevantes de la formulación*

Necesidad/situación actual	Los habitantes del municipio no cuentan en su totalidad con un servicio de agua potable las 24 horas del día, debido a factores como el mal estado de las redes y la presencia de fugas y conexiones ilegales. Por otro lado el servicio de alcantarillado presenta deficiencia en la infraestructura de recolección, evacuación y tratamiento. Lo anterior provoca por un lado el consumo de agua no tratada por algunas comunidades y por otro la contaminación por presencia de aguas residuales, con la consecuente generación de vectores de enfermedades y por lo tanto aumento en la morbilidad.
Objetivo general	Ampliar la cobertura de acueducto y alcantarillado en el área rural del municipio de Yopal
Descripción del proyecto	Implementar o consolidar los servicios de suministro de agua potable y manejo de aguas residuales mediante la elaboración de estudios necesarios y la construcción de infraestructura que permita satisfacer las necesidades básicas en cuanto a servicios públicos domiciliarios de los centros poblados y áreas rurales.
Entidad ejecutora	Municipio de Yopal.
Población beneficiada	20897 habitantes de la zona rural y centros poblados.
Sector de inversión	Plan Nacional de Desarrollo – Estrategia 37 Equidad en el campo. Plan Departamental de Desarrollo – Establecimiento e implementación de una planificación efectiva de la infraestructura de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo. Plan Municipal de Desarrollo – Agua potable y saneamiento básico para el campo
Localización	Municipio de Yopal – zona rural y centros poblados
Inscripción del Banco de Proyectos	Código 2008-85001-0046.

#### 2.4.3.2. Estructuración Financiera

Tabla No. 11  
Estructura Financiera Proyecto 3 (millones \$).

AÑO DEL PROYECTO / DESCRIPCION	Año 0 vigencia 2008	Año 1 vigencia 2009	Año 2 vigencia 2010	Año 3 vigencia 2011	VR TOTAL
Costo de las inversiones a realizar (en miles)	\$4.372	\$4.950	\$12.350	\$8.740	\$30.412
Beneficios esperados (disminución índices de morbilidad infantil)	5.224	5.329	5.435	22.848	
Beneficios esperados (disminución de personas que van a consulta médica)	5.224	5.329	5.435	22.848	

#### 2.4.3.3. Etapa de evaluación de resultados

Avance físico                      120.00%  
Ejecución financiera            \$11.945.600.262

El valor ejecutado corresponde al 92% del valor presupuestado en 2010 para el proyecto.

### **3. ANEXOS**

Anexo 1. Matriz de codificación de hallazgos