

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL LA
GUAJIRA Y MUNICIPIOS DE RIOHACHA, MANAURE Y URIBIA**
Vigencia 2017

CGR-QDSS No**101**
Diciembre de 2018

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR REGIONAL LA
GUAJIRA Y MUNICIPIOS DE RIOHACHA, MANAURE Y URIBIA
Vigencia 2017**

| | |
|-----------------------------------|--|
| Contralor General de la República | Carlos Felipe Córdoba Larrate |
| Vicecontralor (E) | Ricardo Rodríguez Yee |
| Contralor Delegado | José Antonio Soto Murgas |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Carolina Sánchez Bravo |
| Supervisora | Olga Lucía Bitar Casij |
| Ejecutivo a Cargo | José Gregorio Cótes Aroca |
| Supervisora encargada | Cristina del Carmen Guzmán Fawcett |
| Líder de auditoría | Gabriel Oyaga Andrade |
| Auditores | Jaidith Caicedo Granados Pilar Solano Soto Leyla Polo Martínez Elvis Lorena Brito Campo Eclimer Gómez Rodríguez Manuel Romero Amaya Álvaro José González Mejía |

TABLA DE CONTENIDO

| | HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO. | 3 |
|-----------|---|-----|
| 1. | CARTA DE CONCLUSIONES. | 9 |
| 1.1 | OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA. | 12 |
| 1.1.1 | Objetivo General. | 12 |
| 1.1.2 | Objetivos Específicos. | 13 |
| 1.2 | CRITERIOS IDENTIFICADOS. | 14 |
| 1.2.1. | Contratación. | 16 |
| 1.2.2. | Supervisión. | 18 |
| 1.2.3. | Salud Pública. | 21 |
| 1.2.4. | Agua Potable. | 22 |
| 1.2.5. | Denuncias. | 23 |
| 1.3 | ALCANCE DE LA AUDITORÍA | 23 |
| 1.4. | LIMITACIONES DEL PROCESO | 24 |
| 1.5 | CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA | 24 |
| 1.5.1. | Incumplimiento material – Conclusión (Concepto): Adversa | 24 |
| 1.5.1.1. | Contratación para la Atención de la Primera Infancia - ICBF | 25 |
| 1.5.1.2. | Atención integral a madres gestantes y/o lactantes- ICBF | 25 |
| 1.5.1.3 | Contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural – ICBF | 25 |
| 1.5.1.4 | Recursos SGP Salud - Municipios de Riohacha, Manaure y Uribia | 26 |
| 1.5.1.5 | Recursos SGP Agua Potable y Saneamiento Básico - Municipios de Riohacha, Manaure y Uribia | 27 |
| 1.5.1.6 | Denuncias y Otros | 27 |
| 1.5.2 | Evaluación de Control Fiscal Interno | 27 |
| 1.6 | RELACIÓN DE HALLAZGOS | 28 |
| 1.7 | PLAN DE MEJORAMIENTO | 28 |
| 2. | RESULTADOS DE LA AUDITORIA | 30 |
| 2.1 | RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA | 30 |
| 2.1.1. | OBJETIVO ESPECÍFICO 1. CONTRATACIÓN PRIMERA INFANCIA - ICBF | 31 |
| 2.1.2 | OBJETIVO ESPECÍFICO 2. ATENCIÓN INTEGRAL MADRES GESTANTES Y/O LACTANTES - ICBF | 42 |
| 2.1.3 | OBJETIVO ESPECÍFICO 3. CONTRATACIÓN PAQUETES NUTRICIONALES - ICBF | 63 |
| 2.1.4 | OBJETIVO ESPECÍFICO 4. ACCESO A LA SALUD | 101 |
| 2.1.5 | OBJETIVO ESPECÍFICO 5. ACCESO AL AGUA | 111 |

| | | |
|----------|---|------------|
| | POTABLE Y AL SANEAMIENTO BÁSICO | |
| 2.1.6 | OBJETIVO ESPECÍFICO 6. DENUNCIAS | 123 |
| 2.1.7 | EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO FISCAL - ICBF | 129 |
| 3 | ANEXOS | 135 |
| 3.1. | ANEXO 1. MATRIZ DE HALLAZGOS | 135 |

HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO¹

La palabra Wayúu es la autodenominación usada por los indígenas, y traduce “persona” en general, indígena de la propia etnia, aliado y también la pareja (mi esposo o mi esposa). El Censo DANE 2005 reportó 270.413 personas que se reconocen como pertenecientes a este pueblo, cifra que lo posiciona como el de mayor cantidad de población del país.

La población Wayúu se concentra en el departamento de la Guajira, en donde habita el 98,03% del total. Los Wayúu representan el 19,42% de la población indígena de Colombia. Los que habitan en zonas urbanas corresponden al 12,22% (33.038 personas), cifra inferior al promedio nacional de población indígena urbana que es del 21,43% (298.499 personas). El pueblo Wayúu se localiza en la alta, media y baja Guajira. La alta Guajira se caracteriza por sus suelos arenosos y áridos, y su vegetación de cactus y matorrales. La media Guajira, en tanto, es semidesértica, dotada de estepas herbáceas y sabanas cubiertas de montes espinosos y la baja Guajira tiene paisajes naturales donde abundan los bosques y los pastizales.

Tres municipios de La Guajira tienen una concentración altísima de población indígena, estos son: Uribia con un 95,9%, Manaure con un 88,2% y Maicao con un 40,1%. En el Plan Departamental de Desarrollo de la Gobernación de La Guajira se señala que, en la identificación de puntos poblados, dispersos en toda la zona rural, los principales municipios con mayor cantidad de puntos poblados dispersos, son los municipios de Uribia (con 22.037 puntos poblados), Manaure (con 7.743), Riohacha (con 5.937) y Maicao (con 5.135).

En cuanto a su problemática actual, el pueblo Wayúu enfrenta dificultades relacionadas con la escasez de agua en su territorio, lo que ha obligado a esta población a consumir agua no apta para consumo humano, generando enfermedades infecciosas, gastroenteritis, hipertensión y tuberculosis. La contaminación de las fuentes de agua, agravada con la explotación carbonífera y petrolera, incrementa los riesgos salubres de la población.

Aunado a lo anterior, en el año 2016 el Instituto Nacional de Salud reportó 355 muertes por desnutrición, de las cuales 70 correspondieron a niños en el Departamento de La Guajira. Para mayo de 2017, se habían reportado 43 casos totales en el país, 6 de ellos en La Guajira. En materia de desnutrición, Colombia se ubica dentro de la tendencia de los países de América Latina y el Caribe, presentando en 2010 una prevalencia de desnutrición crónica de

¹ 1. Para la redacción de la mayor parte del contenido de este texto, se tomaron apartes del Documento del Ministerio de Cultura, “Wayuu, Gente de Arena Sol y Viento”, así como del texto de la Sentencia T302 de mayo 2017 de la Honorable Corte Constitucional.



13,2% y de desnutrición global de 3,4%. La Guajira, sin embargo, presentó en la misma encuesta, índices de 27,9% y 11,2% respectivamente. Por su parte, la evaluación del estado nutricional de niños Wayuú, realizada entre los años 2013 y 2014 por la Fundación Cerrejón Guajira Indígena, arroja resultados más preocupantes: “*prevalencia de desnutrición crónica del orden del 40%, prevalencia de desnutrición global del orden del 37% y prevalencia de desnutrición aguda del orden del 15%* (...”).

De acuerdo con análisis estadísticos realizados por el Ministerio de Salud, para el año 2013 la tasa de mortalidad asociada a desnutrición en menores de 5 años en La Guajira fue de 32,54/1.000 niños, mientras que el promedio nacional fue de 6,76. Según la vigilancia Epidemiológica del Instituto Nacional en Salud para el año 2016, el 26,2% de los casos notificados de desnutrición aguda en menores de cinco años correspondió a indígenas, mientras que en el 70% se registró como pertenencia étnica, “otro”. Sin embargo, esta relación se reversa en cuanto a muertes por desnutrición. En el mismo año y según la misma entidad, el 54,6% de los casos notificados de mortalidad en menores de cinco años con desnutrición correspondió a niños indígenas; estos datos pueden ser aún mayores para La Guajira teniendo en cuenta que, según la Defensoría del Pueblo, existe un “*altísimo subregistro de la información reportada al SIVIGILA*”.

Por otra parte, según un ejercicio de microfocalización contratado por el ICBF, el porcentaje de desnutrición aguda en las comunidades Wayuú encuestadas (2.6%), fue tres veces mayor que la prevalencia nacional registrada en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de 2010 (0.9%). De manera similar, el porcentaje de desnutrición crónica (51.8%) fue cuatro veces mayor a la prevalencia nacional (13.2%).

Las estadísticas confirman una verdad dada a conocer desde hace varios años por los medios de comunicación a Nivel Nacional, por los órganos de control, instituciones internacionales y organismos de la sociedad civil: *Los niños y niñas Wayuú todos los meses mueren de hambre*. Las muertes ocurren frecuentemente en niños que no han recibido una alimentación adecuada por omisión, ahora bien, de sus comunidades, o de las entidades estatales comprometidas con la seguridad alimentaria de la población. También ocurren en comunidades que no tienen acceso al agua, normalmente como efecto de la sequía, agravada por la falta de provisión de agua en carro tanques, por la ausencia de mantenimiento a pozos, molinos o jagüeyes y por falta de proyectos Estatales para asegurar un acceso continuo y sostenible al agua potable.

La crisis del agua y alimentación de los Wayuú, dio lugar a que diferentes estamentos como la ONG De Justicia y la Procuraduría General de la Nación

instaran a la Corte Constitucional a declarar el estado de cosas inconstitucional en el departamento de La Guajira, a efectos de que se adoptaran las medidas necesarias para superar la problemática presentada.

Frente a este estado de cosas, la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia T-302 de mayo de 2017, se pronunció, emitiendo fallo en el cual determinó, entre otras, que los niños y niñas del pueblo Wayuú merecen una protección reforzada por parte de las autoridades públicas por al menos los siguientes motivos. En primer lugar, porque según el artículo 44 de la Constitución, “[...] el Estado [tiene] la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos [...] los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. En segundo lugar, porque hacen parte del pueblo Wayuú, etnia indígena que por razón del artículo 7º de la Constitución debe ser protegida especialmente contra todas las formas de discriminación y contra las amenazas contra su supervivencia colectiva y, en tercer lugar, porque en este caso se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, la cual los hace beneficiarios de protección especial por parte del Estado, según el artículo 13 de la Constitución.

En el fallo, la corte enfatizó que el mandato constitucional sobre la garantía del desarrollo armónico e integral de las personas menores de edad y su calidad de sujetos de protección especial, al ser niños indígenas, debe servir para que las autoridades públicas sean especialmente diligentes en las acciones y los correctivos necesarios, en las políticas públicas relacionadas con la superación de esta situación. El derecho a la igualdad y el principio de solidaridad exigen que los funcionarios públicos no solo cumplan sus funciones, sino que hagan todo lo que esté a su alcance para resolver la crisis de hambre en La Guajira. *Cada muerte de un niño o una niña Wayuú es por sí sola una tragedia, que debe dar tanta tristeza a la comunidad Wayuú como al resto de la Nación.*

El problema, bien lo expresa la Honorable Corte Constitucional en la sentencia en comento, es una situación multicausal que, como tal, debe ser atendida en al menos tres frentes o ejes temáticos: alimentación, agua y salud, a modo de garantizar el derecho a la vida de niños y niñas. Entre las causas, la corte menciona que algunas se consideran naturales, otras atribuibles al Estado, otras a las propias comunidades indígenas e, incluso, otras al gobierno del vecino país de Venezuela cuyos cierres de frontera han afectado gravemente a estas comunidades, que son binacionales y que, dependiendo de su ubicación en el departamento de La Guajira, se abastecen principalmente de los mercados venezolanos; además, las temporadas secas y otros fenómenos climáticos, producto del cambio

climático global, han ocasionado cambios abruptos en sus hábitos de autosostenimiento.

De manera transversal a la vulneración de los derechos a la salud, al agua y a la alimentación, se encuentran las violaciones de los derechos a la autodeterminación y a la participación de las comunidades Wayuú; la imposición de programas gubernamentales con desconocimiento de sus costumbres, tradiciones e instituciones económicas, no solo configura un daño cultural violatorio de derechos constitucionales, sino que es una de las causas de la ineffectividad de las acciones gubernamentales destinadas a garantizar los derechos de los niños. Además, estas acciones se dificultan por la ausencia de infraestructura básica y la baja penetración del Estado en la Alta Guajira.

Expresa la corte que, tanto en la Constitución de 1991 como en el derecho internacional de los derechos humanos, estos se conciben como interdependientes, de manera que no es posible realizar apenas una parte de la carta de derechos dejando otra sin cumplimiento o desarrollo. La situación en La Guajira es un ejemplo claro de la interdependencia de los derechos; en este caso, hay una violación múltiple de derechos fundamentales a estas personas, a las que el Estado y la sociedad deben garantizar un desarrollo armónico. Por una parte, se ha desconocido el derecho a la salud por las diversas omisiones de las entidades territoriales, las EPS e IPS Indígenas; esta violación es causa a la vez de la violación del derecho a la vida, cuando el resultado de esta serie de equivocaciones es la muerte de un niño.

Por ende, el objetivo que buscó la HCC con la sentencia T302 de 2017, es que las instituciones del Estado y las autoridades indígenas reemplacen los círculos viciosos en que cada desconocimiento de los derechos de los niños y las niñas y de sus comunidades refuerza y ahonda las vulneraciones de los demás derechos, con una serie de círculos virtuosos, en los que cada acción y cada esfuerzo positivo redunden en una mayor garantía de todos los derechos fundamentales, requiriéndose del concurso de varios sectores de la administración y de todos los niveles de gobierno, en la medida que todos tienen deberes que, conjuntamente, garantizan la disponibilidad o el acceso o la calidad de las prestaciones que comprenden uno u otro derecho fundamental.

No obstante lo anterior, la situación de muertes por desnutrición de niños y niñas persiste en La Guajira, pese a las distintas órdenes proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, a los distintos planes, programas, iniciativas, alianzas y acciones del Gobierno Nacional, a pesar de los recursos presupuestales asignados para la atención de los niños Wayuú y de la

movilización de las comunidades y la sociedad civil para superar la crisis, y a la acción constante de los órganos de control y de la Superintendencia Nacional de Salud para llamar la atención sobre las irregularidades que dan lugar a la desnutrición y, en últimas, a la muerte de niños.

La situación anterior se corrobora, toda vez que en desarrollo de la presente auditoría, la Administración Temporal del Sector Salud – Departamento de La Guajira, allegó información reportada por el Sistema de Vigilancia en Salud Pública – SIVIGILA, alimentado por las Unidades Generadoras de Datos del departamento, estableciéndose que para el año 2017 la tasa de mortalidad en menores de 5 años asociada a desnutrición, fue de 25.3×100.000 menores de 5 años (38 casos de 149.929, población estimada menor de 5 años); para el 2018, a corte semana epidemiológica 39, dicha tasa se incrementó a 33.8×100.000 menores de 5 años (45 casos). Al examinar las causas de estas muertes, se sigue evidenciando que en materia de salud, existe desarticulación de las acciones entre IPS y EAPB, encaminadas a realizar una adecuada y oportuna detección temprana y protección específica, así como atenciones inoportunas y sin adherencia a las Guías de manejo de las morbilidades presentadas y deficiencias en el seguimiento por parte del personal de salud, así como desarticulación de acciones intersectoriales para la inclusión a Programas de alimentación del ICBF, para evitar muertes con mucha probabilidad de ser eludibles.

Así mismo, durante la auditoría se pudo establecer que la problemática de agua, está lejos de ser resulta en el departamento de La Guajira, ya que la cobertura en materia de acueducto en la zona rural es mínima.

En cuanto al tema de la alimentación, durante la vigencia auditada, en la prestación de los servicios contratados por el ICBF con los operadores en las diferentes modalidades de contratación del Componente Salud y Nutrición, persisten incumplimientos en la entrega de la dotación y en relación con las minutas tanto en calidad, cantidad y oportunidad de las entregas y las debilidades en el seguimiento nutricional a niños en riesgo o en estado de desnutrición.

Cabe señalar que mediante la realización de visitas de campo, la CGR identificó que para la vigencia actual (2018), continúan presentándose las mismas debilidades anteriormente relacionadas y otras situaciones, como: 1) 14 niños y niñas que actualmente presentan desnutrición y 149 que presentan riesgo de desnutrición, 2) a los niños y niñas se les suministra una alimentación subvalorada, que no logra aportar el 70% de sus necesidades calóricas, de acuerdo con los lineamientos técnicos establecidos por el ICBF, 3) las UCAS no cuentan con la dotación mínima para prestar el servicio a los usuarios del sistema, a pesar que el operador dispone de los recursos para

garantizar su funcionamiento. Estas situaciones, si bien desbordaban el alcance de la auditoría, por su importancia, fueron puestas en conocimiento del ICBF con el fin que, desde su competencia y ámbito de responsabilidad, adoptara las decisiones urgentes que ameritan, para evitar tanto la vulneración de los derechos de los niños y niñas, como el riesgo para la vida de los menores con desnutrición, o en riesgo de desnutrición, identificados.





1. CARTA DE CONCLUSIONES



Doctores:

ÁLVARO GÓMEZ TRUJILLO

Director Regional - ICBF

ALEXA HENRÍQUEZ LÚQUEZ

Alcaldesa (E) Municipio de Riohacha

LUIS ENRIQUE SOLANO

Alcalde Municipio Uribia

ALDEMAR IBARRA MEJÍA

Alcalde Municipio de Manaure

Departamento de La Guajira

Respetados Doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre los Programas del ICBF en el Departamento, especialmente contratación para la atención a la primera infancia, madres gestantes y/o lactantes, paquetes de nutrición, atención a la comunidad Wayuu, así como también sobre el recurso asignado por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia en materia de salud, agua potable y saneamiento básico para la primera infancia y madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, competencia de la CGR.

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

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

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

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades por el ICBF, y los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia.

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

La auditoría se adelantó en la Gerencia Departamental Colegiada de La Guajira. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2017.

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

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1 Objetivo General

Emitir un concepto sobre el cumplimiento de los programas del ICBF en el Departamento de la Guajira, especialmente contratación para la atención a la primera infancia, madres gestantes y/o lactantes, paquetes de nutrición, atención a la comunidad Wayuu. De igual forma, sobre el recurso asignado por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia en materia de salud, agua potable y saneamiento básico para la primera infancia y madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, competencia de la CGR.

¹ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

1.1.2 Objetivos Específicos

1. Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente respecto de la contratación efectuada por el ICBF, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la atención de la primera infancia en el Departamento de la Guajira y en especial, los niños y niñas de la comunidad Wayuu de los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia.
2. Determinar el cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la atención integral efectuada por el ICBF, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, a las madres gestantes y/o lactantes del Departamento de la Guajira y en especial a las de la Comunidad Wayuu de los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia (Paquetes Nutricionales).
3. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu de los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia, con el ánimo de mejorar sus condiciones nutricionales de acuerdo con sus usos y costumbres.
4. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos de SGP, asignados por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia para asegurar el acceso a la salud y para identificar casos de desnutrición de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, de acuerdo con su entorno cultural, durante la vigencia 2017.
5. Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos de SGP, asignados por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia para asegurar el acceso de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, al agua potable y al saneamiento básico de manera sostenible y suficiente, durante la vigencia 2017.
6. Atender las denuncias relacionadas con los objetivos propuestos en la auditoría.

1.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS

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

Fuentes de Criterios Generales

- Artículos 5, 7, 44 y 68 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 1098 de 2006, artículo 7.
- Ley 42 de 1993, artículo 8.
- Ley 610 de 2000, artículos 3 y 6.
- Ley 734 de 2002.
- Ley 80 de 1993, artículos 3 y 4, numeral 1º.
- Ley 100 de 1993.

Criterios Generales

Artículo 5 de la CP. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Artículo 7 de la CP. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.

Artículo 44 de la CP. La familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 68 de la CP. Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

Artículo 7º de la Ley 1098 de 2006. PROTECCIÓN INTEGRAL. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Artículo 29 de la Ley 1098 de 2006. DERECHO AL DESARROLLO INTEGRAL EN LA PRIMERA INFANCIA. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

Artículo 8º de la Ley 42 de 1993. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

Artículo 3º de la Ley 610 de 2000. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 6º de la Ley 610 de 2000. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio,

detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, inefficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Artículo 3° de La Ley 80 de 1993. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

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

Artículo 4o.de la Ley 80 de 1993. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

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

1.2.1 Contratación

Fuentes de Criterios.

1. Decreto 1084 de 2015, artículo 2.4.3.2.9. Régimen Especial de Aportes
2. Resolución 1100 de 2015 y sus modificaciones
3. Resolución 1100 de 2015 1.7.1 DIRECTORES REGIONALES
4. Artículo 60 de la Ley 80 de 1993

Criterios.

1. Dada la naturaleza del Servicio de Bienestar Familiar, por mandato legal, el ICBF cuenta en materia de contratación con el Régimen Especial de

Aportes, entendiéndose por tal, según el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015, cuando el instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad en cita, el contrato de aporte solo podrá ser suscrito con instituciones de utilidad pública o social, entendidas estas como entidades sin ánimo de lucro de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 y concordantes del Decreto 2150 de 1995, de reconocida solvencia moral y técnica, dando preferencia a las más antiguas y que hayan sobresalido por sus méritos y dotes administrativos, tal como lo prevé el artículo 2.4.3.2.7. del Decreto 1084 de 2015; sólo cuando no sea posible la suscripción con estas, podrá contratarse con personas naturales de reconocida solvencia moral.

1.7.1. De conformidad con la Resolución 2859 de 2013, corresponde a las Direcciones Regionales, en relación con las delegaciones en materia contractual que les han sido efectuadas, lo siguiente:

- a) Dirigir y adelantar los procesos de contratación cuya ejecución se desarrolle en forma exclusiva en la jurisdicción de la Dirección Regional en todas las etapas, acatando los lineamientos e instructivos de la Dirección de Contratación o del Comité de Contratación de la Dirección General, según el caso.
- b) Adjudicar o declarar desiertos los procesos de selección que adelante la Dirección Regional.
- c) Expedir los actos administrativos de trámite y definitivos que sean requeridos en los procesos de contratación que adelante la Dirección Regional.
- d) Aprobar las garantías de los contratos o convenios suscritos por la Dirección Regional.
- e) Resolver los recursos que sean presentados con ocasión de la actividad contractual.
- f) Designar los supervisores de los contratos y convenios.
- g) Adelantar el trámite y suscribir los actos administrativos de imposición de multas y sanciones contractuales de los contratos o convenios suscritos por la Dirección Regional (...)

2. De conformidad con la Resolución 2859 de 2013, corresponde a las Direcciones Regionales, en relación con las delegaciones en materia

contractual que les han sido efectuadas, aprobar las garantías de los contratos o convenios suscritos por la Dirección Regional.

3. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

1.2.2 Supervisión

Fuentes de Criterios.

1. Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.
2. Guía para el ejercicio de supervisión e interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF G6.abs versión 1 y 2 en los ítem 4.6, 4.7 y 4.9.
3. Régimen de Contabilidad Pública Contaduría General de la Nación. 9.2 Normas técnicas relativas a los soportes, comprobantes y libros de contabilidad. 335. Noción.

Criterios.

1. Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

2. Guía para el ejercicio de supervisión e interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF:

4.6. DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

Las facultades que a continuación se describen, deberán ser atendidas tanto por el supervisor como por el interventor, dentro de lo que a cada uno le competá, en el evento de coexistir ambas en un mismo contrato:

CONTROLAR: Adelantar actividades periódicas de inspección, asesoría, comprobación y evaluación, con el fin de establecer si la ejecución contractual.

VIGILAR: El supervisor y/o interventor deberán apersonarse con diligencia de las actividades que requieran de inspección dentro de la ejecución contractual, para lo cual debe asistir periódicamente al lugar donde se ejecuta el contrato.

PREVENIR: Con base en el permanente desarrollo de las actividades de vigilancia y control, el supervisor y/o interventor deberán evitar que se presenten situaciones que puedan afectar el cumplimiento del objeto y de las obligaciones contractuales...

VERIFICAR: Valoración permanente del nivel de cumplimiento del objeto y de cada una de las obligaciones contractuales, y de la calidad y eficiencia del mismo...

EXIGIR: En el desarrollo de la ejecución contractual el supervisor y/o interventor deberán requerir de manera permanente y oportuna la realización de las actividades necesarias para obtener el cumplimiento de cada una de las obligaciones del contrato...

SUGERIR: A manera preventiva y correctiva, el supervisor y/o interventor deberán sugerir oportunamente acciones eficaces frente a cualquier circunstancia que ponga en peligro la buena marcha de la ejecución contractual.

INFORMAR: Tanto el supervisor como el interventor deberán mantener informado al Instituto de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato,

EVALUAR: Luego de la verificación del cumplimiento del objeto contractual y de todas las obligaciones, el supervisor y/o interventor deberán establecer si se ha desarrollado eficientemente la ejecución contractual....

4.7. RESPONSABILIDADES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA

De acuerdo con lo estipulado en la normatividad vigente (Ley 80 de 1993, Estatuto Anticorrupción), los supervisores y/o Interventores de contratos, y todos aquellos que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación de contratos son responsables por sus actuaciones u omisiones y, en virtud de ello, responden en materia penal, disciplinaria, fiscal y patrimonialmente por las faltas que se cometan en ejercicio de sus funciones y/u obligaciones.

(....)

4.9. ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y CONTROL EN LA SUPERVISIÓN

En ejercicio de las actividades propias de supervisión, los servidores públicos que cumplan esta función deben adelantar las acciones necesarias tendientes a asegurar que en la ejecución de los contratos y/o convenios se cuente con mecanismos eficientes de planificación, organización, coordinación y control de toda clase de recursos, para facilitar el adecuado desarrollo de los compromisos contractuales.

4.9.1 ACCIONES DESDE EL SEGUIMIENTO Y CONTROL ADMINISTRATIVO.

4.9.2 ACCIONES DESDE EL SEGUIMIENTO Y CONTROL FINANCIERO.

4.9.3 ACCIONES DESDE EL SEGUIMIENTO Y CONTROL JURÍDICO

4.9.4 ACCIONES DESDE EL SEGUIMIENTO Y CONTROL TÉCNICO

3. El Régimen de Contabilidad Pública Contaduría General de la Nación, señala: 9.2 Normas técnicas relativas a los soportes, comprobantes y libros de contabilidad. 335. Noción. Las normas técnicas relativas a los soportes, comprobantes y libros de contabilidad definen criterios uniformes para que las entidades contables públicas realicen el registro de las transacciones, hechos y operaciones relacionados con sus actividades, con el fin de garantizar la legalidad, autenticidad e integridad de la información contable pública y su posterior exhibición para efectos de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades que los requieran.

1.2.3 Salud Pública

Fuentes de Criterios.

Artículo 16 de la Resolución 518 de 2015.

Artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993

Criterios.

- El Artículo 16 de la Resolución 518 de 2015, señala: "Oportunidad en la Contratación - En el marco del plan financiero territorial de salud, las entidades territoriales deberán garantizar la continuidad de las intervenciones, procedimientos, actividades e insumos del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, mediante la contratación oportuna del mismo".
- Artículo 25 de la Ley 80 de 1993: "Es deber de la entidad contratante, tener un conocimiento real de los precios de las actividades que constituyen el objeto del contrato.

De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público;

en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación (...) La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero, además, ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual, pues esta definición resulta trascendente para efectos de precisar el precio real del objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...). De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las actividades que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos, sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva” (...).

- Artículo 26 de la Ley 80 de 1993: “En virtud del principio de responsabilidad, los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución.”

1.2.4 Agua Potable

Fuentes de Criterios.

Artículos 4 y 11 de la Ley 1176 de 2007.

Artículo 89, Ley 142 de 1994.

Artículo 1 y 2 del Decreto 1013 de 2005.

Criterios.

Artículo 4. Responsabilidad de administrar los recursos del SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico APSB, de asegurar la prestación de los servicios de APSB y de acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos.

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

Artículo 89, Ley 142 de 1994. “Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

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

Artículo 1 y 2 del Decreto 1013 de 2005. “Artículo 1. Ámbito de aplicación. La metodología que se establece en el presente decreto, se aplica a todas las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como a los municipios y distritos como los entes responsables de garantizar la prestación eficiente de los mismos.

Artículo 2. Metodología para la determinación del equilibrio. La presente metodología deberá llevarse a cabo cada año para asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de los subsidios que se otorguen en cada Municipio o Distrito por parte del respectivo concejo municipal o distrital, según sea el caso, y se mantenga el equilibrio”.

1.2.5 Denuncias.

Fuentes de Criterio

Ley 1755 de 2015.

Ley Estatutaria 1757 de julio 6 de 2015.

Criterios.

Ley 1755 del 30 de junio de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ley Estatutaria 1757 de julio 6 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría de cumplimiento se realizó a los programas del ICBF en el Departamento de La Guajira, especialmente contratación para la atención a la primera infancia, madres gestantes y/o lactantes, paquetes de nutrición, atención a la comunidad Wayuu. Así mismo, a los recursos asignados por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia para asegurar el acceso a la salud y para identificar casos de desnutrición de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuú, de acuerdo con su entorno cultural, y al acceso al agua potable y saneamiento básico.

Tabla N°1
Recursos a Audituar por Programas

| ICBF y Municipios | PRESUPUESTO DEFINITIVO | Cifras en pesos |
|--------------------------------------|------------------------|-----------------|
| Programas ICBF | 177.072.160.000 | |
| SGP Primera Infancia Riohacha | 1.453.985.668 | |
| SGP Primera Infancia Manaure | 4.386.078.823 | |
| SGP Primera Infancia Uribia | 3.451.380.498 | |
| TOTAL | 186.363.604.989 | |

Fuente: Ejecuciones Presupuestales de Gastos.
Elaboró: Equipo Auditor

Además de lo anterior, el alcance del proceso auditor por materias, se enmarcó dentro de lo definido en la tabla No. 2

Tabla N°2
Alcance de la Auditoría

| MATERIA | ALCANCE |
|--|---|
| Programas ICBF | En la Contratación se verificó el cumplimiento de los criterios a evaluar, la ejecución idónea y la adecuada supervisión de los contratos. |
| SGP Primera Infancia, Salud Pública y Agua Potable Riohacha | Que los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia con la contratación suscrita, hayan asegurado el acceso a la salud e identificado casos de desnutrición de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, de acuerdo con su entorno cultural y al acceso al agua potable y saneamiento básico. |
| SGP Primera Infancia y Salud Pública Manaure | |
| SGP Primera Infancia, Salud Pública y Agua Potable Uribia | |

Fuente: Pruebas de recorrido, Evaluación Mecanismos Control Interno. - Elaboró: Equipo Auditor

1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

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

1.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

1.5.1 Incumplimiento Material - Conclusión (Concepto): Adversa

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca del cumplimiento de las disposiciones aplicables a los programas del ICBF en el Departamento de La Guajira, especialmente contratación para la atención a la primera infancia, madres gestantes y/o lactantes, paquetes de nutrición, atención a la comunidad Wayuu; así mismo, la información relacionada con los recursos asignados por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribe para asegurar el acceso a la salud y para identificar casos de desnutrición de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, de acuerdo con su entorno cultural, y al acceso al agua potable y saneamiento básico, **no resultan conformes**, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, así:

1.5.1.1 Contratación para la atención de la primera infancia - ICBF

Se evidenció incumplimiento material teniendo en cuenta que se presentaron inejecuciones de recursos, sobrecostos y productos que incumplen con la Guía orientadora para la compra de la Dotación para las Modalidades de educación inicial en el Marco de una Atención Integral.

1.5.1.2 Atención integral a madres gestantes y/o lactantes - ICBF

- Se estableció que algunos elementos de dotación para los CDI, no fueron entregados.
- Incumplimiento en la entrega de elementos al almacén del ICBF por parte de las EAS, omitiendo el procedimiento establecido por la entidad.
- Inoportunidad en el seguimiento realizado por el ICBF Regional Guajira, sobre los bienes adquiridos con aportes del Instituto.

- Incumplimiento en las obligaciones contractuales, lo que generó detrimento fiscal de los recursos asignados para la atención de la Primera Infancia.
- Incumplimiento en la entrega de los alimentos establecidos en las minutas en términos de cantidad, calidad y oportunidad.
- Incumplimiento del contratista, en la mayoría de las variables que conforman los cinco componentes que se evalúan en la supervisión; especialmente, en el componente de salud y nutrición.

1.5.1.3 Contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural - ICBF

Se evidenció incumplimiento material teniendo en cuenta que:

- Se observó que existen espacios destinados para desarrollar las actividades pedagógicas de educación inicial de niños y niñas, que incumplen con los requisitos mínimos para su operación.
- La dotación suministrada por los operadores es insuficiente para la cantidad de niños que reciben la atención y no cuenta con la calidad adecuada.
- Algunos operadores al finalizar el contrato retiran de las UDS todo el material didáctico y la dotación entregada al inicio de las labores educativas.
- En la mayoría de las comunidades Indígenas (Etnia Wayuu), los alimentos preparados en las UCAS, se elaboraron con agua no apta para el consumo humano.
- Seguimiento inoportuno de los niños en riesgo de desnutrición por parte de la EAS, las EPS y el ICBF.
- Al finalizar los contratos persistió la mal nutrición, situación agravada por el incumplimiento de las minutas, el consumo de agua de jagüey, agua salada y de pozos.

Las situaciones anotadas anteriormente, en muchas situaciones conllevaron a la muerte de estos niños, en contravención al derecho fundamental a la vida, denotándose incumplimiento a *la obligación de asistir y proteger al niño*

para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

1.5.1.4 Recursos de SGP Salud - Municipios de Riohacha, Manaure y Uribia.

Se evidenció incumplimiento material teniendo en cuenta que existió baja cobertura en la atención de la población infantil menor de 5 años, en la población indígena wayuu de estos municipios, lo cual trae consigo problemas de salud pública que aunados a los altos índices de desnutrición en esta población, vienen ocasionando, en algunos casos, la muerte de niños y niñas de esta etnia, incumpliendo el mandato constitucional de los derechos a la salud y protección al menor, que tienen estas comunidades.

1.5.1.5 Recursos de SGP Agua Potable y Saneamiento Básico, Municipios de Riohacha, Manaure y Uribia.

Se observan bajas coberturas en materia de acueducto y alcantarillado de los municipios auditados en el área rural, que es donde se concentra la mayor parte de la población indígena, y bajas inversiones realizadas en el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, incumpliendo el deber constitucional de garantizar el acceso, continuidad y, calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico a las comunidades Wayuú, con las consecuentes implicaciones que este estado de cosas tiene para la salud y pervivencia de la población indígena.

1.5.1.6 Denuncias y Otros.

- Se observó incumplimiento del operador del servicio y debilidad en el seguimiento a las obligaciones contractuales, por parte del supervisor.
- Se evidenció falta de activación de las rutas de salud, al detectarse casos de niños en estado de desnutrición.

1.5.2 Evaluación del Control Fiscal Interno

Como resultado de la evaluación de control interno fiscal al ICBF, se obtuvo una calificación de 2.167, ubicándola en el rango ineficiente.

Este resultado de la evaluación del control interno fiscal, impactado, entre otras, por las siguientes situaciones, evidenciadas en los hallazgos relacionados en el presente informe:

- Debilidades relacionadas con la supervisión de las actividades contractuales, aunado a que durante la vigencia 2017, la Entidad no contó en la Regional La Guajira, con Coordinador del Grupo Jurídico, ni con Coordinadores en los Centros Zonales de Riohacha y Manaure.
- Deficiencias en el diligenciamiento del CUÉNTAME, ya que su actualización queda en manos del operador, lo que le resta confiabilidad a la información reportada en este sistema.
- Inconsistencias en la ejecución y supervisión de los contratos, tales como:
 - ✓ No ingreso al almacén del ICBF de los elementos de la dotación que contemplan los contratos de primera infancia.
 - ✓ Incumplimientos de minutos por parte de los operadores, tanto en calidad, como en cantidad y oportunidad.
 - ✓ Incumplimientos en las entregas de la dotación.
 - ✓ Compras de elementos no contemplados en la guía orientadora para compra de dotación 2017.
 - ✓ Debilidades en el seguimiento nutricional a niños y niñas en riesgo o en estado de desnutrición.
 - ✓ Falta de activación de las rutas en el caso de detección de menores en estado de desnutrición, situación que en ocasiones ha desencadenado en la muerte de niños y niñas.
 - ✓ UCAS que no cuentan con las condiciones mínimas requeridas para su funcionamiento.
- Falencias en la Gestión Documental de la entidad.

1.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó veintidós (22) hallazgos administrativos, de los cuales veinte (20) corresponden al ICBF y dos (2) al municipio de Uribe. De estos, nueve (9) corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$1.578.764.848; ocho (8) a Beneficios de Auditoría en cuantía de \$339.805.579; quince (15) tienen posible alcance disciplinario y un (1) hallazgo con otra posible incidencia, los cuales serán trasladados ante las autoridades competentes, tal como se relaciona en la tabla siguiente:

Tabla N°3
Relación de Hallazgos

| Ente | A | D | BA | Cuantía | F | Cuantía |
|--------------------|-----------|-----------|----------|--------------------|----------|----------------------|
| ICBF | 20 | 14 | 7 | 298.091.744 | 9 | 1.578.764.848 |
| Municipio de Uribe | 2 | 1 | 1 | 41.713.835 | | |
| Total | 22 | 15 | 8 | 339.805.579 | 9 | 1.578.764.848 |

A: Administrativo

D: Disciplinario

F: Fiscal

BA: Beneficio de auditoría

1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades auditadas deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

Bogotá, D. C,

JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS
Contralor Delegado para el Sector Social



CAROLINA SÁNCHEZ BRAVO
Directora de Vigilancia Fiscal

OLGA LUCÍA BITAR CASIJ
Supervisora

Elaboró: Equipo Auditor

2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Durante el proceso auditor, se evidenció incumplimiento material, teniendo en cuenta que la entidad no está realizando adecuadamente las actividades de seguimiento y supervisión a la ejecución de los contratos celebrados por el ICBF con los recursos asignados a Primera Infancia. Al respecto se puede mencionar que, entre otras, se observó que no se evidencian documentos de ingreso por parte de las EAS de los elementos de la dotación que contemplan los contratos de primera infancia al almacén del ICBF, incumpliendo las acciones establecidas en el Procedimiento de Ingreso de Bienes Muebles al Almacén, contemplado por la Entidad, y que existen falencias en la Gestión Documental de la información contractual.

Así mismo, se observaron deficiencias en la calidad de los servicios prestados por los operadores de los servicios a través de la ejecución de los contratos, tales como: inejecución de recursos; incumplimientos de minutas por parte de los operadores, tanto en calidad, como en cantidad y oportunidad; incumplimientos en las entregas de dotación; compras de elementos no contemplados en la guía orientadora para compra de dotación 2017.

Además, se determinaron debilidades en el seguimiento nutricional por parte de los operadores de las EAS a niños y niñas en riesgo o en estado de desnutrición; no activación de las rutas en el caso de detección de menores en estado de desnutrición; UCAS que no cuentan con las condiciones mínimas requeridas para su funcionamiento, entre otras situaciones que han desencadenado en la muerte de niños y niñas, y que llevan a que otros se encuentren en estado de desnutrición o en riesgo de ella.

Por otra parte, en los municipios auditados se evidenció baja cobertura e insuficiente inversión para garantizar el acceso a la salud, al agua potable y saneamiento básico de los niños, madres gestantes y lactantes de la población Wayuú, incumpliendo mandatos constitucionales.

2.1.1 OBJETIVO ESPECÍFICO 1. CONTRATACIÓN PRIMERA INFANCIA – ICBF

Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente respecto de la contratación efectuada por el ICBF, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la atención de la primera infancia en el Departamento de la Guajira y en especial, los niños y niñas de la comunidad Wayuu de los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia.

En el análisis presupuestal de la vigencia 2017 del ICBF Regional, el presupuesto definitivo ascendió a la suma de \$246.374.412.254, el cual fue ejecutado en un 99.9%, tal como se muestra a continuación:

Tabla N° 4
Presupuesto Vigencia 2017

| PTO INICIAL | ADICIÓN | REDUCCIÓN | PTO DEFINITIVO | COMPROMISO | % EJE |
|-----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-------|
| 224.239.055.332 | 51.741.130.410 | 29.605.773.488 | 246.374.412.254 | 246.127.542.779 | 99.9 |

Fuente: Archivo ejecución presupuestal ICBF.

La ejecución por modalidad de atención a la primera infancia, fue la siguiente:

Tabla N° 5
Presupuesto Primera Infancia Vigencia 2017

| MODALIDAD ATENCIÓN INTEGRAL | CUPOS | USUARIOS | UNIDADES | VALOR |
|---|-------|----------|----------|------------------------|
| Hogares Infantiles – Institucional Integral | 10 | 1435 | 1435 | 3.786.570.175 |
| CDI Sin Arriendo- Institucional Integral | 69 | 8231 | 8231 | 26.751.307.820 |
| CDI con Arriendo- Institucional Integral | 48 | 7025 | 7025 | 23.041.484.334 |
| Atención Propia e Intercultural | 2299 | 56058 | 56058 | 142.308.893.339 |
| Tasa Compensatoria | | | | 61.659.000 |
| MODALIDAD DE ATENCIÓN TRADICIONAL | | | | |
| HCB-FAMI-Familiar Tradicional | 128 | 1356 | 2712 | 2.004.053.531 |
| HCB TRADICIONAL- Comunitario (T) | | | | 67.502.975 |
| HCB AGRUPADOS- Institucional Tradicional | 131 | 1140 | 1140 | 2.092.173.160 |
| TOTAL | | | | 177.072.160.000 |

Fuente: Archivo ejecución presupuestal ICBF.

- En la modalidad institucional, los servicios que se contrataron para la vigencia 2017, fueron: Hogares infantiles (HI) y los Centros de Desarrollo Infantil (CDI con arriendo y sin arriendo).
- En la modalidad familiar se contrató el servicio de Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI (HCB FAMI), que atiende madres gestantes y lactantes, niños y niñas hasta los cinco (5) años.
- En la modalidad Propia e intercultural solo hay un servicio, LA PROPIA; la atención está dirigida por grupos etáreos, madres gestantes, lactantes, niños y niñas menores de 18 meses, niños y

niñas de año y medio a 5 años que reciben atención en la Unidad Comunitaria de Atención (UCA).

- En el ICBF Regional Guajira, se suscribieron 161 contratos por valor de \$357.794.016.158, de los cuales, 86 se ejecutaron a partir del 1 de noviembre de 2017 hasta el 31 de julio de 2018 y 75, a partir del 1 de noviembre de 2016 hasta el 31 de julio de 2018, por lo cual estos últimos se toman como universo.
- Los 75 contratos tomados como universo por el equipo auditor suman \$218.375.238,571, más adiciones por 17.785.026.727, menos liberaciones por \$2.719.158.073, para un total definitivo de \$233.441.107.225.
- La muestra seleccionada mediante fórmula de muestreo aleatorio simple, para estimar la proporción de una población, arroja 42 contratos por \$165.415.045.988 equivalente a un 75,75% de los recursos considerados como universo.
- Adicionalmente, se incluyeron dentro de la muestra cuatro (4) contratos en cuantía de \$20.507.066.415, correspondientes a denuncias e insumos de auditoría, allegados al equipo de trabajo durante el desarrollo del proceso auditor.

En desarrollo de este objetivo, se presentaron las siguientes situaciones de incumplimiento:

Hallazgo No. 1. Contrato de Aportes Nº 557 de 2016 (F-D-BA)

Señala el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 que la gestión fiscal es un conjunto de actividades de tipo económico, jurídico y tecnológico que realizan quienes manejan o administran patrimonio público para cumplir los fines esenciales del Estado con atención a principios como la legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La Ley 610 de 2000 artículo 6, establece: se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos.

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

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

Artículo 118, literal c establece: Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual (...).

En virtud de la autonomía administrativa, conforme lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde al Contralor General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios constitucionales y legales.

El Plan Estratégico 2014 - 2018 "Control fiscal eficaz para una mejor Gestión Pública", en el Objetivo Corporativo 1 "Fortalecer el Modelo de la vigilancia y control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública", determina como su primer producto los beneficios cuantitativos y cualitativos en los sujetos vigilados como producto de control fiscal eficaz.

El documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República en el marco de las Normas Internacionales de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores—ISSAI, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017, en su numeral 1.14.10, define el beneficio de control fiscal como una forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la Contraloría General de la República y por lo tanto en todos los tipos de auditoría, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

En armonía con la normatividad vigente, el Contralor General de la República, emitió la Resolución 0021 del 25 de agosto de 2018, por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República.

Contrato de Aportes No. 557 de 2016, con el objeto de: Prestar servicio de atención a niños y niñas menores de 5 años, o hasta su ingreso al grado de transición, con el fin de promover el desarrollo integral de la primera infancia con calidad, de conformidad con el lineamiento, el manual operativo y las directrices establecidas por el ICBF, en el marco de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre, en el servicio centro de Desarrollo Infantil.

Fecha de suscripción: 14 de diciembre de 2016

Contratista: Fundación para el Desarrollo Social y Comunitario de La Guajira – FUNDESOL.

Valor Final \$4.241.933.234: Aporte ICBF \$4.158.758.072.

Plazo: 16 de diciembre de 2016 hasta el 15 de diciembre de 2017.

Modificaciones:

1. Modificación No. 1 de fecha 17 de febrero de 2018, donde se ajustan los desembolsos.
2. Modificación No. 002 de fecha 24 de abril de 2017, donde ajustan la forma de desembolsos.
3. Modificación No. 003 y Adición No. 1 de fecha 3 de octubre de 2017, donde se adicionan recursos por \$273.354.876, aportes ICBF: \$267.994.976, aportes EAS: \$5.359.900, para la compra de dotación a las Unidades de Servicio de la modalidad CDI.
4. Modificación No. 004 y adición No. 2 de fecha 9 de noviembre de 2017, de octubre de 2017, donde se adicionan recursos por \$109.918.015, aportes ICBF: \$107.762.760, aportes EAS: \$2.155.255, para la entrega de paquetes alimentarios a los beneficiarios de la modalidad CDI.

Revisado el informe financiero aportado por la Fundación para el Desarrollo Social y Comunitario de La Guajira – FUNDESOL, del mes de diciembre de 2017 para la legalización de la Adición No. 1, correspondiente a la Dotación, se evidenció que los recursos aportados y pagados por el ICBF para adquisición de la Dotación, fueron de \$267.994.976 y el Contratista solo legalizó dicha compra por \$249.988.060, por lo cual se dejaron de legalizar elementos de dotación por \$18.006.916, lo que se configura como detrimento patrimonial.

Adicionalmente a lo anterior, en visita realizada al CDI del municipio de Maicao Semillitas del Saber el día 24 de octubre de 2018 y Mi Caminito y Gotitas de Amor el 25 de octubre de 2018, se evidenció que algunos bienes entregados por la Fundación para el Desarrollo Social y Comunitario de La Guajira – FUNDESOL, no cumplieron con la Guía Orientadora para la Compra de Dotación contemplada en el Modificadorio No. 001 y Adición No. 1 del 3 de octubre de 2017, como consta en Acta de Comité de Verificación de Dotación realizada el 16 de marzo de 2018.

Dicha situación se logró confirmar con el requerimiento que realizó la Supervisora del Contrato con fecha de recibido 01 de abril de 2018, donde manifiesta que la fundación: *"incurrió en presunto incumplimiento de la obligación inmersa en la CLAUSULA QUINTA - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO. (...) 3.10. Obligaciones relacionadas con la dotación adquirida o recibida por las EAS para el desarrollo del presente contrato: (...) PARAGRAFO TERCERO: La EAS deber garantizar que los recursos aportados para la compra de dotación sean utilizados exclusivamente para la adquisición de los elementos de dotación de acuerdo con las especificaciones técnicas definidas en la "Guía orientadora para la compra de la Dotación para las Modalidades de educación inicial en el Marco de una Atención Integral (...)"*, y procede a reiterar el requerimiento, por los presuntos incumplimientos, *"debido que hasta la fecha no se ha cancelado la obligación requerida, por lo tanto, es de importancia acatar las obligaciones ya señaladas para finalizar una buena ejecución del contrato en mención"*, y precisa: *"Reintegrar al ICBF el valor de TREINTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DOCE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS MCTE (\$37.312.592), toda vez que se evidenció de manera precisa el incumplimiento de la cláusula contractual"*.

Con lo anterior, se ponen de presente las falencias en el seguimiento y control ejercido por la supervisión del ICBF, generándose incumplimientos por parte del contratista.

Efectuado el requerimiento a la Entidad con respecto al incumplimiento de la Guía Orientadora para la Compra de Dotación, por parte de la EAS, a su vez el ICBF ofició al contratista, quien reintegró \$38.551.550 por este concepto, generándose un Beneficio de Auditoría por dicho valor.

Respuesta de la Entidad: *"Se encuentra que existe un faltante por la suma de DIECIOCHO MILLONES SEIS MIL NOVECIENTOS DIECISEIS PESOS MCTE (\$18.006.916), los cuales serán reintegrados por parte de la EAS, teniendo en cuenta el requerimiento realizado de fecha 06 de noviembre de 2018, suscrito por la Coordinación del Centro Zonal No 5 Maicao, se anexa requerimiento en (2) folios.*

Por otro lado, se ostenta que no se cumplió con la guía orientadora para la compra de dotación, al respecto se indica que la EAS realizo reintegro por valor de TREINTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y UN MIL QUINIENTOS CINCUENTA PESOS MCTE (\$38.551.550), y se deja en claro que cuando se realizó el requerimiento se plasmó por un valor inferior, debido a que el jurídico del zonal por error involuntario consigno dicho valor en TREINTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DOCE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS MCTE (\$37.312.592), adjunto se enviara en (1) folio el recibo de consignación por parte de la Fundación para el Desarrollo Social y Comunitario de La Guajira — FUNDESOL, donde se evidencia dicho reintegro a favor de ICBF".

Comentarios a la respuesta del auditado: Considerando que la entidad auditada en su respuesta admitió que existe un faltante por concepto de dotación no entregada ni legalizada, ya que los recursos aportados y pagados por el ICBF para adquisición de la Dotación, fueron de \$267.994.976 y el Contratista solo legalizó dicha compra por \$249.988.060, se configura un detrimento patrimonial por \$18.006.916.

En cuanto al reintegro realizado al ICBF por el contratista, por los bienes con los cuales incurrió en incumplimiento de la Guía Orientadora, al presentar la CGR la observación a la Entidad, se basó en el valor registrado por la Supervisora del ICBF en su requerimiento (\$37.312.592). No obstante, en virtud de la observación presentada por el órgano de control a la Entidad, el ICBF advierte el error de tasación de elementos en los cuales se presentó dicho incumplimiento, efectúa la corrección y traslada la situación a la EAS, quien efectúa el reintegro por los \$38.551.550, con lo cual se genera un beneficio del proceso auditor por el valor recuperado.

Por lo anterior, se confirma hallazgo administrativo con alcance fiscal por \$18.006.916, Beneficio del Proceso de Auditoría por \$38.551.550 y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 2. Contrato de Aportes N° 562 de 2016 (F-D)

Señala el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 que la gestión fiscal es un conjunto de actividades de tipo económico, jurídico y tecnológico que realizan quienes manejan o administran patrimonio público para cumplir los fines esenciales del Estado con atención a principios como la legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La Ley 610 de 2000, en su Artículo 6, establece: se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos.

La Ley 1474 de 2011, artículo 83, expresa “... La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo...”.

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

Por su parte, el Artículo 118, literal c de la misma norma, establece: Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual (...).

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...).

Contrato de Aportes No. 562 de 2016, con el objeto de Prestar servicio de educación inicial, cuidado y nutrición a mujeres gestantes, niños y niñas menores de seis (6) meses lactantes, niños y niñas en primera infancia en el marco de atención integral, con pertinencia y calidad, a través de la modalidad propia en intercultural que permita promover la garantía de derechos, la participación y el desarrollo integral de la primera infancia de comunidades étnicas y rurales respondiendo a las características de sus territorios de conformidad con el manual operativo y las directrices

establecidas por el ICBF, en el marco de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre”.

Fecha de suscripción: 14 de diciembre de 2016.

Contratista: Asociación de Autoridades Tradicionales Wayuu Katchijirawa Sunain Wakuipa de la Guajira.

Valor Final: \$3.676.827.316: Aporte ICBF \$3.604.732.663, aportes EAS: \$72.094.653.

Plazo: 16 de diciembre de 2016 hasta el 15 de diciembre de 2017.

Modificaciones al contrato durante su ejecución:

1. Modificación No. 1 de fecha 14 de febrero de 2018, donde se ajustan los desembolsos
2. Modificación No. 001 de fecha 21 de abril de 2017, donde se ajusta la forma de desembolsos.
3. Modificación No. 003 y Adición No. 1 de fecha 3 de octubre de 2017, donde se adicionan recursos por \$573.224.154, aportes ICBF: \$526.734.475 para compra de dotación y paquetes alimentarios y \$35.249.990 para cubrir faltante de seguridad social para 53 manipuladoras; aportes EAS: \$11.239.589.

Se pudo observar que la supervisión presenta informe y solicita el inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio, el 25 de octubre de 2018, por presuntos incumplimientos detectados en visita realizada a diferentes comunidades durante los días 10 y 11 de octubre de 2017. Los incumplimientos referidos se relacionan a continuación:

- Unidad Comunitaria de Servicio Comunidad Jawapiakat 1: Fue entregada la proteína en mal estado, no fue recibida por la manipuladora y esta no fue reintegrada. Dos viernes de cada mes, desde el mes de marzo de 2017, no se presta el servicio por capacitación al talento humano, sin aprobación en Comité Operativo.
- Unidad Comunitaria de Servicio Comunidad Jawapiakat 2: Una usuaria gestante manifiesta que en el paquete alimentario se le hizo entrega de productos venezolanos. Al hacer verificación del paquete alimentario se pudo constatar que no cumple con el gramaje establecido en la minuta patrón.
- Unidad Comunitaria Irramasira: Solo el 29 de septiembre de 2017 se hizo entrega de los paquetes alimentarios de los meses junio y julio de 2017, y el 6 de octubre de 2017, se hizo entrega de los paquetes de los meses de agosto y septiembre de 2017. Al revisar los paquetes entregados el 29 de septiembre de 2017, algunos productos como el atún, las lentejas y el frijol, no cumplen con el gramaje.
- Unidad Comunitaria Petsuapa: En la semana del 9-13 de octubre fue entregada la carne en mal estado; la manipuladora no la recibió y no fue

reintegrada; la manipuladora manifestó que era frecuente esta situación. Los paquetes alimentarios fueron entregados de manera tardía.

- Unidad Comunitaria Alakat: Los paquetes alimentarios fueron entregados de manera tardía. Además, fue revisado el aplicativo cuéntame, evidenciándose que a corte 31 de octubre de 2017, presenta beneficiarios en estado de malnutrición distribuidos así:

- ✓ 11 beneficiarios con desnutrición aguda moderada
- ✓ 10 beneficiarios con desnutrición aguda severa
- ✓ 30 beneficiarios con riesgo de desnutrición

Cabe señalar que, a la fecha de solicitud de los expedientes por el equipo auditor para su revisión, no se había proferido resolución de sanción.

En visita realizada por el equipo auditor el día 24 de octubre de 2018, en la Uca Petsuapa, localizada en Maicao, la Agente educativa informó que la dotación entregada estaba usada y en mal estado, especialmente la de cocina.

Ese mismo día se visitó la Uca Kasumana 1 en Maicao, donde se informó a los auditores que en el 2017 la minuta era entregada incompleta y no se cumplía con la misma.

También se visitó el día 25 de octubre de 2018, la UCA Jonjoncito de Maicao, en la cual la dotación de 2017 solo se recibió hasta mayo de 2018; de los paquetes alimentarios, solo se hizo entrega de leche para los niños de ración servida, a pesar de tener la obligación de entregar paquetes a todos los beneficiarios.

De las visitas antes mencionadas, se suscribió la respectiva acta de verificación.

Además de lo anterior, revisado el expediente contractual se logró evidenciar que con fecha 3 de julio de 2018 y 31 de agosto de 2018, la supervisora comunicó requerimientos por presuntos incumplimientos en la entrega de la dotación contemplada en el Modificadorio No. 003 y Adición No.1 del 3 de octubre de 2016, indicando que el día 22 de mayo de 2018, el ICBF realizó acompañamiento a la entrega de la dotación. Teniendo en cuenta que no se había hecho entrega de la totalidad de la dotación, la Entidad solicitó al contratista reintegrar los recursos por conceptos de inejecución, sobrecostos y productos que no cumplían con la Guía de compra, detallando las siguientes inconsistencias:

- Productos que no se entregaron, pero se encuentran relacionados en las facturas de compra de fechas 6, 7, 13 y 15 de diciembre de 2017 al centro zonal No. 5 Maicao, por \$14.943.430.
- Sobrecostos en productos entregados, teniendo en cuenta las cotizaciones presentadas previamente para aprobación del ICBF, por \$18.512.118.
- Productos que no cumplían con lo plasmado en la Guía Orientadora para Compra de Dotación de modalidad propia e intercultural por \$19.258.000.

Teniendo en cuenta que el ICBF realizó el desembolso por concepto de dotación por \$166.850.239, de acuerdo con los documentos expedidos por la supervisora del contrato, se configura un detrimento patrimonial por \$52.713.548, resultado de la sumatoria de las inconsistencias anteriormente relacionadas.

Finalmente, se evidenció que el contrato terminó el 15 de diciembre de 2017 y sólo hasta el 3 de julio y 31 de agosto de 2018, se realizaron los requerimientos al operador.

El incumplimiento en la entrega de paquetes alimentarios incide directamente en la malnutrición de los lactantes (beneficiarios); además, como se evidencia en las situaciones descritas, las irregularidades en la ejecución del contrato pudieron ser subsanadas de manera oportuna, poniéndose de presente, debilidades en la supervisión, seguimiento y control de su ejecución.

Respuesta de la Entidad: “*1. En relación con las acciones de seguimiento y control en la supervisión, es menester precisar que desde el Centro Zonal No 5 Maicao se realizaron tres (3) requerimientos en las siguientes fechas donde se aduce lo siguiente:*

“*Que el 27 de febrero de 2018, por presunto incumplimiento en la Cláusula Quinta: Obligaciones específicas de las EAS (...) 3.10 Obligaciones relacionadas con la dotación adquirida o recibidas por las EAS para el desarrollo del presente contrato. 3.10.1 Suscribir acta de recibo de los bienes muebles entregados por el ICBF y adquiridos durante la ejecución del contrato, con la respectiva relación de inventario, una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato. (...) 3.10.11. Elaborar en coordinación con el delegado del ICBF, el inventario de los elementos de dotación disponibles cada UDS de aquellos que sean adquiridos y recibidos y los aportados por la UDS que transitan de otra modalidad (...).*”

“*Que el 4 de abril de 2018, se envía requerimiento por concepto de presunto incumplimiento en la presentación del informe financiero del último desembolso correspondiente al mes de diciembre de 2017, esto con el fin de que se realizara la revisión de la legalización de la compra de la dotación”.*

"El 3 de julio de 2018 se le envía segundo requerimiento para que presenten la legalización de la compra de la dotación para su ingreso al inventario de la Regional Guajira y el informe financiero del último desembolso".

Requerimientos que serán anexados en (6) Folios.

Teniendo en cuenta que el operador ha hecho caso omiso a los requerimientos antes mencionados, la Coordinación del Centro Zonal N°5 Maicao procedió a solicitar mediante informe de supervisión el inicio del Proceso Administrativo Sancionatorio al Grupo Jurídico de la Regional Guajira, para el respectivo control de legalidad, tal y como consta en el correo enviado a la Sede de la Dirección Nacional del ICBF el día 25 de octubre de 2018, se anexara pantallazo del correo enviado con el respectivo informe para dar inicio al mismo por concepto de incumplimiento en la dotación por valor de \$52.713,548,

En cuanto a la observación del informe de supervisión y solicitud de inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio por incumplimientos en la entrega tardía de paquetes, se citó a la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, al contratista y garante, la cual tuvo lugar el día el día 29 de junio de 2018, a las 2:00 PM, presentándose únicamente la parte garante, quien realiza sus descargos, se procede a suspender la audiencia y se fija nueva fecha para garantizar el debido proceso al contratista, teniendo en cuenta que la notificación enviada por correo certificado 472 no fue encontrada la dirección del Representante Legal de la EAS, se reanuda el día 06 de noviembre de 2018, el contratista realiza sus respectivos descargos y se fija fecha para proferir la decisión el día 14 de noviembre de 2018, evento que no fue posible por haber cambio en la Dirección Regional el día 14 de noviembre de 2018 y la Directora Regional quien recién ingresaba decidió reprogramar para estudiar el caso que venía en curso, motivo por el cual fue aplazada la audiencia.

Por otra parte, frente a la observación de la UCA JONJONCITO de Maicao en la cual la dotación de 2017 solo la recibieron en mayo de 2018, se le informa que esta UDS inició atención en el mes de mayo debido a una adición presupuestal que se solicitó a Sede Nacional.

En relación con la observación de los paquetes alimentarios, se le informa que en la Modalidad Propia e Intercultural estos paquetes no son entregados a los beneficiarios de ración servida, estos son entregados únicamente a las madres gestantes y niños lactantes y menores de 18 meses de edad.

Respecto a lo plasmado sobre la UCA KASUMANA 2, se indica que esta situación se presenta, debido a que la ejecución del Contrato de Aporte 562 de 2016, finalizó el 15 de diciembre de 2017, y el operador entrante para la vigencia 2018 en este caso la Fundación para el Desarrollo Social y Comunitario de la Guajira, realizó empalme con el operador saliente en el mes de enero de 2018 y a este le correspondió entregar la dotación, tal y como consta en el acta de entrega suscrita por el agente educativo de la UCA KASUMANA 2, en cuanto los materiales didácticos que se entregaban cada 3 meses la Coordinación del Centro Zonal No 5

Maicao no tenía conocimiento, por lo tanto no se tomaron las medidas correspondientes”.

Comentario a la respuesta del auditado: La entidad en su respuesta confirma que ha realizado requerimientos donde le comunica al Contratista que debe hacer reintegros por \$52.713,548, y teniendo en cuenta que el Operador no da respuesta, solicita el inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio (Aplicación de cláusula penal pecuniaria), y aporta acta de entrega de dotación en la UCA Kasuamana 2. No obstante, la agente manifestó que no se recibió entrega de dotación en 2017 y el acta allegada corresponde a una entrega realizada en mayo de 2018 por el nuevo operador, por lo cual se confirma hallazgo fiscal por la suma señalada.

En cuanto a las situaciones presentadas en las UCAS Petsuapa, Kasuamana 1 y Jonjoncito, persiste la posible incidencia disciplinaria, toda vez que el incumplimiento en la entrega de paquetes alimentarios incide directamente en la malnutrición de los lactantes (beneficiarios). Además, las irregularidades en la ejecución del contrato pudieron ser subsanadas de manera oportuna, poniéndose de presente debilidades en la supervisión, seguimiento y control del mismo.

Por lo anterior, se confirma hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$52.713.548.

2.1.2 OBJETIVO ESPECÍFICO 2. ATENCIÓN INTEGRAL MADRES GESTANTES Y/O LACTANTES – ICBF

Determinar el cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la atención integral efectuada por el ICBF, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, a las madres gestantes y/o lactantes del Departamento de la Guajira y en especial a las de la comunidad Wayuu de los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia (Paquetes Nutricionales).

Para determinar el cumplimiento de este objetivo por parte de la Entidad, se revisaron 20 contratos de los 42 seleccionados en la muestra de auditoría; de estos, 14 corresponden a la modalidad institucional y 6 pertenecen a la modalidad familiar.

En desarrollo de este objetivo, se presentaron las siguientes situaciones de incumplimiento:

Hallazgo No. 3. Contrato 496 de 2016 (F-D)

En la minuta contractual la Cláusula 5^a OBLIGACIONES ESPECIFICAS DE LA EAS NUMERAL 2.8.1 Presentar en el primer Comité Técnico Operativo, el presupuesto de operación de la modalidad contratada para las vigencias 2016, 2017 y 2018.

La Clausula decima segunda del contrato Comité Técnico Operativo. Serán funciones del Comité Técnico Operativo. Numeral 1: Aprobar en la primera reunión el presupuesto de ingresos y gastos del contrato.

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 83 Supervisión e Interventoría Contractual: determina: Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

El Artículo 84 de la norma anteriormente señalada, establece: Facultades y deberes de los supervisores y los interventores....

Así mismo, el Artículo 118 de la misma norma, literal c establece: Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual (...).

Contrato 496 de 2016, ejecutado en Nazaret, Alta Guajira.

Contratista: Asociación de madres comunitarias Buscando un mejor futuro para la niñez Wayuu Anootuia SuKuipa Tepiche.

Objeto: Atender a los niños y niñas menores de cinco años y cualificar la prestación del servicio de los hogares comunitarios de bienestar -HCB de la Regional Guajira focalizados por el ICBF, de conformidad con lo establecido en el manual operativo de la modalidad comunitaria Hogares Comunitarios Integrales.

Cupos: 456 niños y niñas menores de cinco años de la población Wayuu

UDS: 38

Valor: \$1.459.097.281 en 11 desembolsos.

Modificaciones al contrato:

Adición \$53.146.624 compuesto por aportes del ICBF. Se adicionó mediante Acta de modificación y adición No.001 del 3-10-2017, para la compra de dotación para las Unidades de Servicio de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

En reunión del 06 de diciembre de 2017 mediante acta de reunión de comité operativo extraordinario se aprueba la reinversión para la dotación y modificación del presupuesto por valor de \$18.552.750 que es igual al valor que se descontó durante el año en curso (2017).

En virtud de lo anterior, al contrato se le adicionaron recursos por valor de \$53.146.624 para la compra de dotación y \$18.522.750 por reinversión para reposición de dotación, arrojando un total de \$71.669.374.

Mediante modificación No.002 y liberación: Se liberaron \$2.095.366 con fecha 1 de junio de 2018.

Suscripción: 31 de octubre de 2016

Fecha de inicio: 1 de noviembre de 2016

Fecha de terminación: 31 de julio de 2018

En la revisión del contrato 496 de 2016, se identificaron las siguientes situaciones:

1. Ejecución del Contrato:

Entre los soportes documentales de la ejecución del contrato, se observan actas de visitas de supervisión realizadas por el ICBF a 18 hogares comunitarios de bienestar, en las cuales se dejó establecida la inejecución del contrato por la no entrega de alimentos para los meses de marzo y abril del presente año, debido a que el presupuesto para esta vigencia no fue aprobado en su oportunidad, lo que ocasionó el giro inoportuno de los recursos requeridos para la adecuada prestación del servicio y el incumplimiento del contrato en la prestación del servicio en esas comunidades.

Al respecto es importante mencionar que en el acta de reunión de comité del 1/06/2018, se deja constancia que “*La EAS presento (sic) escrito radicado el 9 de enero de 2018 en el que solicita al supervisor del contrato la aprobación del presupuesto, solicitud que no fue atendida. Por lo anterior, el presupuesto del 2018 fue aprobado en este comité*”.

Lo anterior, obedece a deficiencias en el cumplimiento de las funciones de la supervisión del contrato, atentando contra la oportuna, correcta y eficaz prestación del servicio educativo inicial de los niños de la Alta y media Guajira en los Hogares Comunitarios de Bienestar, en el marco de la Política

de Estado para el Desarrollo Integral de la primera Infancia de Cero a Siempre.

2. Apoyo Supervisión ICBF y entrega de dotación

Efectuada revisión de los documentos soportes de la entrega de la dotación, se observó que existen actas de recibo del 20 de diciembre de 2017, firmadas por las madres comunitarias de 38 Hogares, de comunidades pertenecientes a Nazaret en la Alta Guajira; sin embargo, no se evidencia acompañamiento por parte del ICBF en las entregas, como tampoco documento o acta suscrita por el ICBF donde conste que los elementos fueron adquiridos a satisfacción y de acuerdo con los lineamientos de la Guía orientadora para la compra de dotación.

En la información suministrada al equipo auditor, se evidencian actas de visita a 18 hogares con fechas de marzo y abril de 2018, lo que denota que el seguimiento y control sobre la ejecución del contrato no fue oportuno.

La falta del Acta de Entrega de la dotación recibida por el ICBF, genera incertidumbre acerca de la ejecución de los recursos; así mismo, no arroja certeza de si los elementos adquiridos fueron entregados en su totalidad a cada una de las Unidades de servicio (UDS), poniendo de presente deficiencias en el proceso de supervisión que ejerce el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre los recursos invertidos para la compra de dotación.

3. Documentos Soportes

El contrato en mención, se terminó el 31 de julio de 2018 y solicitada la documentación de esta vigencia, solo fueron aportadas a la CGR actas de visitas de supervisión de los meses de marzo y abril, informe técnico del mes de abril, acta de comité operativo, informe de dotación y acta de informe financiero No. 08 de los meses de enero a abril de 2018; no se allegaron los demás documentos soportes para poder determinar los gastos y movimientos financieros realizados de enero a julio de 2018.

Además, se observó que, desde noviembre de 2016 a abril de 2017, todos los gastos se realizaron en efectivo, incluidas las nóminas de esos meses; solo a partir del mes de mayo se comenzaron a cancelar las nóminas por transferencias directas y los demás gastos se siguieron cancelando en efectivo.

Para la vigencia de 2017, las nóminas de las madres comunitarias no se cancelaban de manera oportuna, y los aportes realizados a la EAS (Entidad administradora de Servicio) no se ajustaban a lo establecido en la cláusula

décimo primera del contrato “*Forma de Desembolso de los aportes del ICBF*”, ya que para el mes de mayo se realizó un desembolso por valor de \$140.920.495 y sólo hasta el mes de septiembre se efectuó otro desembolso de \$140.769.364.

En la revisión realizada a los informes financieros de supervisión correspondientes a la ejecución del contrato, se pudo verificar que entre los gastos efectuados, de acuerdo con los soportes anexos y los retiros realizados, según extractos de la cuenta bancaria No. 6316704XXX de Bancolombia donde se manejaron los recursos, existen diferencias sin soportar a diciembre de 2017, por \$78.113.900, teniendo en cuenta que el total de los retiros fue de \$849.553.066 y los gastos de \$771.439.166, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla N° 6
Retiros y Gastos

| Mes | Retiros | Gastos | Diferencia |
|----------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Noviembre/2016 | - | \$53,687,034 | (\$53,687,034) |
| Diciembre/2016 | \$136.326,640 | \$63,192,324 | \$73,134,316 |
| Enero /2017 | - | \$ 33,076,514 | (\$33,076,514) |
| Febrero/2017 | - | \$63,194,611 | (\$63,194,611) |
| Marzo/2017 | \$116,628,868 | \$ 66,282,396 | \$50,346,472 |
| Abril | \$49.797.024 | \$ 62,954,158 | (\$13,157,134) |
| Mayo | \$104,900,000 | \$ 38,560,647 | \$ 66,339,353 |
| Junio | \$119,784,242 | \$ 30,979,196 | \$88,805,046 |
| Julio | \$2,278,700 | \$ 36,356,800 | (\$34,078,100) |
| Agosto | \$ 7,832 | \$ 38,630,451 | (\$38,622,619) |
| Septiembre | \$89,230,856 | \$43,939,812 | \$45,291,044 |
| Octubre | \$77,250,000 | \$38,562,652 | \$38,687,348 |
| Noviembre | - | \$36,748,086 | (\$36,748,086) |
| Diciembre | \$153,348,904 | \$165,274,485 | (\$11,925,581) |
| Total | \$849,553,066 | \$771,439,166 | \$ 78,113,900 |

Fuente: Carpeta contractual del contrato 496 de 2016. Elaboro: Equipo Auditor

Las situaciones descritas con anterioridad, se presentan por deficiencias en la supervisión financiera realizada al contrato y generan incertidumbre sobre el manejo de los recursos administrados por la EAS y un detrimiento por \$78.113.900.

Respuesta de la Entidad: “*En atención a la auditoría realizada sobre los hallazgos encontrados en el contrato 496 de 2016, al respecto manifiesto lo siguiente:*

“*Respecto a la ejecución del contrato, la supervisión correspondía al Centro Zonal Nazaret en coordinación del servidor público EDWIN JOSE SANCHEZ BERMUDEZ*

quien dentro de sus obligaciones como supervisor debía en su momento aprobar el presupuesto, este Coordinador de Centro Zonal, inicio con sus funciones a partir del 01 de junio de 2016 mediante Resolución y se le terminan sus funciones a partir del 21 de febrero de 2018.

La Coordinación del Centro zonal fue asumida por dos funcionarios, de los cuales actualmente se encuentra a cargo la servidora pública CELMIRA IGUARAN QUIJADA, quien el primero (1) de junio aprueba mediante acta de comité el presupuesto de la vigencia 2018.

De igual forma mediante comunicado I-2018-099175-0101, se informó a la Oficina de Control Interno Disciplinario el presunto incumplimiento, por parte de los Servidores Públicos a cargo, por la falta de documentación que presentaba el expediente del contrato 496 de 2016, para lo cual se adjunta comunicado en cuatro (4) folios.

Respecto al segundo punto, y con el fin de aclarar sobre el apoyo de supervisión y entrega de dotación se indica lo siguiente: la actual Coordinadora del Zonal Nazaret se encuentra revisando los documentos soportes de la compra y entrega de dotación, así mismo se encuentra verificando en campo la dotación y se procederá a realizar los requerimientos necesarios a la EAS, en caso de encontrar incumplimiento alguno, teniendo en cuenta que se está en términos para el proceso de liquidación.

En el punto de documentos, expresó lo siguiente: Considerando que los gastos que deben ejecutarse según el presupuesto aprobado en comité, la base para determinar la ejecución de cada uno de ellos es el informe financiero vs el presupuesto aprobado, se pudo evidenciar que en la relación que la Contraloría aporta está basado en los movimientos de los extractos bancarios con el agravante de que la EAS aporta los informes financieros de manera tardía, los extractos bancarios nunca van a coincidir con las ejecuciones que mes a mes se deben realizar, en los extractos bancarios se reflejan es los pagos de los meses anteriores (Las cuentas que quedaron por pagar en los meses anteriores), por lo tanto, no se puede hacer un comparativo entre los movimientos de los extractos bancarios y los gastos que deben ejecutarse mes a mes (...)".

Comentario a la respuesta del auditado: Analizada la respuesta de la entidad y valorados los documentos soporte, en lo referente a la aprobación del presupuesto de la EAS vigencia 2018, la entidad reconoce el incumplimiento por parte del supervisor y manifiesta que se informó a Control Interno Disciplinario, para lo de su competencia y correctivos del caso.

Respecto a lo observado en cuanto al apoyo a la supervisión, la entidad manifiesta que la nueva supervisora se encuentra revisando la documentación soporte de la entrega de dotación para hacer los requerimientos, por lo que se considera como una aceptación de la irregularidad.

En lo relacionado con los documentos soportes, el equipo auditor tomó los informes financieros de la EAS, donde reposan los soportes de los pagos realizados cada mes, el extracto bancario y el formato de conciliación, verificando que solo la nómina a partir de mayo se cancelaba por transferencia directa.

Teniendo en cuenta que los gastos se manejaban en efectivo, y que en algunos meses el ICBF no realizaba consignaciones, se tomaron los retiros mensuales evidenciados en los extractos bancarios, que es el documento primario para realizar la verificación y los gastos mes por mes. Detallando el concepto por cada soporte o factura aportada por la entidad, se tuvo en cuenta que en algunos meses no se realizaron retiros, que los gastos estaban por mes y que cuando el ICBF giraba el aporte, este cubría varios meses de gastos, por lo tanto, de acuerdo con los documentos presentados por la entidad, lo evidenciado por el equipo auditor corresponde a lo realmente ejecutado, así como los valores retirados de la cuenta donde se manejaron los recursos hasta diciembre de 2017.

Se tomó en cuenta la anotación de la entidad con relación a que la suma de los retiros no coincidía, por lo cual se efectuó corrección y se realizó un alcance a la observación, el cual fue enviado a la entidad, manifestando que en la tabla N°1, en la columna de retiros, fila del mes de octubre, se colocó por error la cantidad de \$7.250.000 (Siete millones doscientos cincuenta mil), siendo el valor real del retiro en el mes de octubre de 2017, \$77.250.000 (Setenta y siete millones doscientos cincuenta mil pesos), efectuados los retiros así: 21/10/2017 retiro por \$50.000.000 (Cincuenta millones) y el día 25/10/2017 retiro de \$27.250.000 (veintisiete millones doscientos cincuenta mil pesos), y se presentó nuevamente la tabla con dicha corrección, en la cual no varió el total de la sumatoria de la columna retiros, ni la cuantía del detrimento patrimonial, por lo cual se confirma hallazgo administrativo con alcance fiscal por \$78.113.900 y posible incidencia disciplinaria.

Hallazgo No.4. Valor del Contrato 508 de 2016

La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83, Supervisión e Interventoría Contractual: Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

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

Manual de Contratación 2016 v1 numeral 7.4 principios de la planeación de contratación.

7.4. Principio de planeación en la contratación:

En desarrollo de estos principios, antes de dar inicio a cada contratación, y de acuerdo con los procedimientos implementados a través del Sistema Integrado de Gestión para el trámite contractual, publicados en la intranet del ICBF, se deberá seguir un proceso de identificación y precisión de las necesidades puntuales que se pretende atender, en sus circunstancias de tiempo, modo y lugar, de manera que se pueda responder a los siguientes interrogantes: Qué se va a contratar, a quién se va a contratar, cuándo, cómo, dónde....

Se debe determinar, el costo beneficio en términos de cobertura, cantidad, impacto, equilibrio contractual, descartando sobre-precios o entrega de recursos sin un fin específico.

Se deberá verificar a través de una lista de chequeo los documentos que acrediten la legalidad del proceso, la realización de los estudios requeridos (jurídico, técnico, económico y financiero) exigidos....

Contrato No.508 de 2016

Fecha de suscripción: 31 de octubre de 2016

Objeto: prestar servicio de atención educación inicial y cuidado a niños y niñas menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de transición con el fin de promover el desarrollo integral de la primera infancia con calidad de conformidad con los lineamientos manual operativo las directrices parámetros y estándares establecidos por el ICBF en el marco de la estrategia de atención integral de cero a siempre.

Modalidad: Hogares Integrales

Valor: \$ 743.289.900

Plazo: Hasta el 31 de octubre de 2017

Cupos 300 niños y niñas menores de cinco años.

Revisada la minuta contractual, se observó que la cláusula novena establece que, para todos los efectos, el valor del contrato es por \$737.406.144. Así mismo, en el numeral 4 de la cláusula novena se establece que “*Los aportes que realizará la EAS por un valor del 2% de los aportes de ICBF, de acuerdo con lo ofertado en la propuesta técnica en la contrapartida, por un valor de*

\$3.436.200 (en el documento se manifiesta que la fundación dispondrá de un monto no superior al 2%) de conformidad con lo ofertado en la contrapartida". Sin embargo, al realizar el equipo auditor, la sumatoria de los valores incluidos como aportes en la cláusula mencionada, se obtiene una cifra diferente de \$726.383.400, resultante de adicionar los \$3.436.200 correspondientes al aporte de la EAS a los \$722.947.200 aportados por el ICBF.

Lo anterior evidencia que el aporte de la EAS correspondería al 2%, que equivale a \$14.458.944 y no a \$3.436.200 como quedó en la propuesta técnica y en el contrato, por lo que se afecta el valor total registrado en la minuta contractual, existiendo una diferencia entre este y el detalle del mismo, de \$11.022.744.

Así mismo, se encontró que el error persiste al realizarse la Adición y Modificación No. 001 al contrato, ya que en su cláusula primera se indica que se adicionan \$16.906.500 al valor inicial del contrato (\$737.406.144) y en la cláusula segunda se establece que su valor total, para todos los efectos, es de \$743.289.900, existiendo inconsistencia, ya que el total de la sumatoria anterior sería de \$754.312.644, manteniéndose la diferencia con respecto al valor real del contrato en \$11.022.744.

Adicionalmente, en los estudios y documentos previos en el punto 5 folio 5 Fuente de Recursos, se plasma un cuadro donde se relacionan los CDPs expedidos, cuya suma totalizada es \$722.947.200, pero no corresponde con los valores de los CDP registrados en el cuadro, teniendo en cuenta que se visualizan el CDP de la Vigencia 2016 por \$60.543.144 y el del 2017 por \$599.443.800, para un total de \$659.986.944, presentándose una diferencia de \$62.960.256.

Por otra parte, en la información del aplicativo CUÉNTAME entregado a la CGR al inicio del proceso, no se encontró registrado este contrato.

Lo anterior se presenta por deficiencias en la planeación, en el control financiero, y en la supervisión, generando incertidumbre acerca de la veracidad de las cifras.

Respuesta de la Entidad: "Teniendo en cuenta que la contrapartida se ejecutó por el valor de CATORCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$14.458.944) y no por la suma de TRES MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS PESOS MCTE (\$3.436.200) como figura en el contrato, por lo cual se evidencia que se presentó un error en la elaboración de la minuta inicial, así mismo en la adición y modificación que se le realizó al contrato.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario precisar que las diferencias presentadas, correspondieron a errores involuntarios consignados en el estudio previo, minuta del contrato inicial y de la adición, que no afectan el valor del CDP ni del Registro Presupuestal correspondiente a este contrato.

De acuerdo a la información solicitada del aplicativo cuéntame, se realizó la solicitud pertinente a la Sede Nacional de la base de datos y se entregó al equipo auditor del proceso por parte de la Servidora Pública Sandra Lucia Díaz Osorio, mediante correo electrónico de fecha 25 de octubre de 2018 y se evidencia que el contrato se encuentra registrado”.

Comentario a la respuesta del auditado: Al constituirse lo argumentado por la Entidad en una aceptación de la situación observada, se confirma como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 5. Contrato 545 de 2016 (BA)

En virtud de la autonomía administrativa, conforme lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde al Contralor General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios constitucionales y legales.

El Plan Estratégico 2014 - 2018 "Control fiscal eficaz para una mejor Gestión Pública", en el Objetivo Corporativo 1 "Fortalecer el Modelo de la vigilancia y control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública", determina como su primer producto los beneficios cuantitativos y cualitativos en los sujetos vigilados como producto de control fiscal eficaz.

El documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República en el marco de las Normas Internacionales de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores—ISSAI, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017, en su numeral 1.14.10, define el beneficio de control fiscal como una forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la Contraloría General de la República y, por lo tanto, en todos los tipos de auditoría, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

En armonía con la normatividad vigente, el Contralor General de la República, emitió la Resolución 0021 del 25 de agosto de 2018, por la cual

se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República.

Contrato 545 de 2016, con el objeto de: Prestar servicio de atención a niños y niñas menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de transición con el fin de promover el desarrollo integral de la primera infancia con calidad de conformidad con los lineamientos, manual operativo y las directrices establecidos por el ICBF en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “de cero a siempre” en el servicio Centro de Desarrollo Infantil CDI.

Contratista: Fundación Amigos para un Mejor Futuro

Fecha de suscripción 14-12-2016

Fecha de terminación: 15-12-2017

Acta de inicio: 16-12-2016

Para atender 2199 cupos en 16 UDS en el municipio de Manaure y Uribia La Guajira

Valor Inicial: \$6.662.547.653

Aporte ICBF \$6.531.907.653

Aporte EAS: \$130.640.000

Adiciones 1: \$508.192.212

ICBF \$498.227.659

EAS: \$9.964.553

Adición 2: \$202.868.820

ICBF: \$198.891.000

EAS: \$3.977.820

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, suscribió el contrato No. 545 de 2016, bajo la modalidad institucional CDI, por \$6.662.547.653 para atender 2.199 niños.

A este contrato se le adicionaron recursos según Acta de Modificación de adición para compra de dotación y paquetes alimentarios por \$508.192.212 y \$202.868.820 respectivamente; para compra de dotación el ICBF adicionaba \$498.227.659 y la entidad administradora \$9.964.553.

En visitas de campo realizadas los días 2 y 3 de octubre de 2018 a 7 unidades de servicio (USD), Centro de Desarrollo Infantil (CDI) de Manaure y Uribia, con el fin de verificar la entrega de la dotación adicionada a los contratos a través de modificatorios, así como los inventarios de dicha dotación, niños en riesgo de desnutrición y entrega de paquetes alimentarios, entre otros, se establecieron elementos de la dotación, no entregados a los CDI por \$69.875.600.

Las situaciones anteriores ponen de presente las debilidades de control y supervisión de la Entidad en el proceso contractual, quedando la ejecución al albedrío del operador, en desmedro de la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios finales de los servicios, como son los niños y niñas de la población wayuu.

La situación anterior fue requerida por el equipo auditor a la entidad y trasladada por el ICBF al contratista, generándose un Beneficio de Auditoría por \$69.875.600, al consignar el contratista esos recursos al ICBF.

Respuesta de la Entidad: “la Coordinadora del Centro Zonal Manaure venía realizando acercamientos con el operador al encontrarse diferencias en la entrega de dotación de los CDI's y producto de esta gestión se logra que el operador Fundación Amigos para un Mejor Futuro realice la devolución de estos dineros al ICBF, por tanto, se adjunta consignación efectuada”. Lo anterior se verifica mediante consignación del 21/11/2018 por el valor mencionado, a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional.

Comentario a la respuesta del auditado: Al reconocer la EAS que existió el detrimento por dotación y realizar su reembolso, se confirma el hallazgo como Beneficio de Auditoría por \$69.875.600.

Hallazgo No. 6. Contrato de Aportes N°581 de 2016 (F-D)

Señala el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 que la gestión fiscal es un conjunto de actividades de tipo económico, jurídico y tecnológico que realizan quienes manejan o administran patrimonio público para cumplir los fines esenciales del Estado con atención a principios como la legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La Ley 610 de 2000, artículo 6, establece: se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos.

Ley 1474 de 2011, en su artículo 83 establece: “... La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo...”.

El Artículo 84 de la norma citada con anterioridad expresa las. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores: La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento

obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Por su parte, el Artículo 118, literal c de dicha norma establece: Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual (...).

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

La Clausula 5° del contrato 581 de 2016 OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO. (...) 2.10. Obligaciones con la dotación adquirida o recibida por la EAS para el desarrollo del presente contrato: 2.10.1 Suscribir actas de recibo de los bienes muebles entregados por el ICBF y adquiridos con la respectiva relación de inventarios una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, en el evento en que se entreguen o adquieran nuevos bienes con recursos del ICBF. 2.10.2 Informar de manera inmediata al supervisor con copia al ordenador del gasto.....

Las EAS deben garantizar el cumplimiento de las acciones establecidas en el procedimiento P7.SA “Versión 2” Procedimiento Ingreso de Bienes Muebles al Almacén.

Contrato de Aportes N°581 de 2016.

Objeto del Contrato: Prestar servicio de atención educación inicial y cuidado a niños y niñas menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de transición con el fin de promover el desarrollo integral de la primera infancia con calidad de conformidad con los lineamientos manual operativo las directrices parámetros y estándares establecidos por el ICBF en el marco de la estrategia de atención integral de Cero a Siempre.

Fecha de suscripción: 19/12/2016
Fecha de inicio: 21/12/2016
Fecha de terminación: 15/12/2017
Valor inicial del contrato \$8.024.848.146
Apote del ICBF \$7867.498.182
Apote EAS \$157.349.964
Modificación 003 Adición N°1 para dotación de \$568.495.584
Apote ICBF \$557.348.612
Apote EAS 11.146972
Modificación 004 Adición N°2 para paquetes alimentarios de \$228.596.275
Apote ICBF \$224.113.995
Apote EAS \$4482.280 para
Valor Total del Contrato \$8.821.940.005
Estado: Terminado

Revisado el contrato, se pudo establecer que se realizó adición el día 03 de octubre de 2017 por el ICBF para dotación por \$557.348.612, la cual se consignó el 15 de noviembre de 2017 por pago interbancario; como documento requerido para el desembolso de los recursos, se presentó certificación expedida por la coordinadora del Centro Zonal 1, de fecha 7 de noviembre de 2017, en la cual se plasma que la fundación Camino Verde "Adicional Presentó factura y/o documento equivalente y la certificación del SSYP". Al revisar el informe financiero de supervisión del mes de noviembre, se verifica que la factura manual de compra RIVP – 82, con la cual se adquieren los elementos de la dotación, es de fecha 30 de diciembre de 2017, por lo que no pudo haberse presentado como requisito para dicho desembolso.

Además, se observó que, entre la fecha de desembolso por parte del ICBF y la compra de la dotación, transcurrieron 45 días, siendo la adquisición de los elementos que la componen (30/12/2017), posterior a la fecha de terminación del contrato (15/12/2017), poniéndose de presente que, durante su vigencia, no se entregó la dotación a las UDS.

El equipo auditor realizó visitas de inspección del 11 al 13 de agosto de 2018, a tres de los veinte CDI beneficiarios del contrato, con el fin de verificar la entrega de la dotación de acuerdo con la factura de compra (teniendo en cuenta que la entidad no suministró las actas de entrega de dotación de la EAS), así como las entregas de los paquetes alimentarios; de estas visitas se estableció que los listados de los elementos entregados que reposan en los CDI no tienen especificaciones técnicas, no fueron firmados por quien entrega ni por quien recibe y tienen el logotipo de la fundación que estaba prestando el servicio a inicios de 2018.

Además de lo anterior, elementos que se encuentran en el CDI San Judas Tadeo 2, como: Olla de aluminio de 40, 38, 34 y de 30 litros, punto ecológico con base, organizador X 5, tren de madera, guacharacas, maracatan, olla a presión de 10 litros, licuadora Oster, alfombra de piso grande, alfombra de piso pequeña, nevera de 405 lts y botiquín portátil sin dotación, no están incluidas en la factura RIVP – 82. Igualmente sucede en el CDI Monte Carmelo, donde entregaron nevera de 405 lts, botiquín portátil, parlante de 8" y licuadora Home Element, y en el CDI "Mi casita feliz", los elementos: Olla de aluminio de 40, 38, 34 y de 30 litros, licuadora Home Element, nevera de 405 lts, parlante de 8", punto ecológico con base, abanico de techo, entre otros, no se encuentran en la factura.

En cuanto a los paquetes de alimentos, la coordinadora del CDI San Judas Tadeo 2, manifestó que no les entregaron a todos los beneficiarios, solo a los que asistieron el día de dicha entrega.

Revisada la carpeta de la entrega de los paquetes alimentarios donde reposan las Actas del Comité de verificación de las entregas realizadas por la Fundación Camino Verde en el mes de diciembre de 2017, se observó que el CDI Mi casita Feliz de las Tunas, no cumplió con las minutas establecidas por el ICBF, por lo cual se suspendieron las entregas del día 16/12/2017; el día 19/12/2017, se reanudó la entrega a 94 niños de 244, que es la cobertura total, es decir solo se hizo una entrega parcial.

En el CDI Risas y Sueños del barrio Luis Eduardo Cuellar, acta del 18/12/2017, no se cumplió con lo requerido en la minuta por el ICBF, en productos como aceite, avena, atún y leche.

En el CDI Coquivacoa 1, los siguientes alimentos no cumplían con las especificaciones dispuestas en las fichas técnicas: panela, aceite, atún galleta, lenteja.

El ICBF, en el desarrollo de la supervisión al contrato, evidencia que 1.827 paquetes de alimentos no cumplían con las especificaciones de las fichas técnicas aprobadas, por lo cual el 16/04/2018 mediante el alcance al cierre del requerimiento con radicado S-2018-076441-4400 del 12/02/2018, por presuntos incumplimientos en el contrato 581 de 2016, resuelve realizar descuento por \$33.401.500.

En la revisión documental realizada al archivo donde reposa la información del contrato, no se evidencian Actas de Entrega de la Fundación Camino Verde a los diferentes CDI, como tampoco la entrega de elementos al almacén del ICBF por parte de la EAS, para garantizar el cumplimiento de las

acciones establecidas en el procedimiento P7.SA “Versión 2” Procedimiento Ingreso de Bienes Muebles al Almacén.

Se adjuntó a la carpeta, CD de Proceso Administrativo Sancionatorio del Contrato 581 de 2016, dentro del cual se encontró el informe de supervisión e inicio del Proceso Sancionatorio, estableciéndose, entre los hechos que fundamentan la solicitud, lo siguiente: “que el día 10 de enero de 2018, la Fundación Camino Verde entrega la dotación a la Fundación Manos Unidas Construyendo País, a los veinte CDI, en presencia de la coordinadora del Centro Zonal N°1, para la fecha de entrega de la dotación, a excepción del acta de entrega del CDI Villa Campoalegre (Numeral 7 y 8)”.

También se evidenció que el equipo de apoyo a la supervisión de la Dirección Regional Guajira, en los meses de febrero, marzo y abril, se trasladó a las UDS, con el fin de ingresar la dotación entregada a los CDI en el mes de enero. En estas visitas, el equipo de apoyo encontró inconsistencias en la entrega de la dotación, como sobrecosto en algunos artículos por \$58.975.488 y elementos facturados (Factura de compra de fecha 30 de diciembre N°RIVP- 82) y no entregados por \$304.345.155, lo que generó detrimento patrimonial por \$363.320.643, como se relaciona en la siguiente tabla:

**Tabla N° 7
Elementos No Entregados y Sobrecostos**

| Orden | Nombre del CDI | Valor elementos no entregados | Sobrecosto en elementos de la dotación |
|--------------|------------------------|-------------------------------|--|
| 1 | Mis primeros pasos | 11273038 | 2498000 |
| 2 | Pekes | 11977388 | 0 |
| 3 | Coquivacoa 1 | 16130038 | 2840000 |
| 4 | Aprendamos jugando | 13543600 | 2390000 |
| 5 | Mis Mejores Momentos | 17107138 | 2375000 |
| 6 | Mi casita feliz | 15941938 | 3328164 |
| 7 | Risas y sueños | 16178235 | 2920000 |
| 8 | Ranchería | 16483700 | 2695000 |
| 9 | El mundo de los Niños | 14782038 | 2886664 |
| 10 | Coquivacoa 2 | 19110400 | 4713000 |
| 11 | Mi dulce infancia 2 | 10033738 | 3065000 |
| 12 | Caritas felices 2 | 15548438 | 3076332 |
| 13 | Tren de la Felicidad | 15524238 | 1594500 |
| 14 | Monte Carmelo | 15132938 | 3376500 |
| 15 | San Judas Tadeo 2 | 13679438 | 3513164 |
| 16 | Caritas felices 3 | 13860038 | 3117000 |
| 17 | Caritas felices 1 | 15931238 | 3256500 |
| 18 | Villa Campoalegre | 24531938 | 3746500 |
| 19 | Mis mejores Momentos 3 | 17302200 | 3448164 |
| 20 | Mis Primeros Pasos 3 | 10273438 | 4136000 |
| Total | | 304.345.155 | 58.975.488 |

Fuente: Informe Supervisión e Inicio Proceso Administrativo sancionatorio Elaboró equipo auditor

Con respecto a lo anterior, cabe señalar que el ICBF, en el mismo Informe de Supervisión – Inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio, aplica la Cláusula Penal Pecuniaria del contrato, en la cual establece los perjuicios, que equivalen a un 11.96% de obligaciones incumplidas, que corresponden a una tasación de \$211.020.924.

Las situaciones identificadas, obedecen a deficiencias e inoportunidad en el seguimiento realizado por el ICBF Regional Guajira, sobre los bienes adquiridos con aportes del Instituto, lo que generó incumplimiento en las obligaciones contractuales y detrimento fiscal de los recursos asignados para la atención de la Primera Infancia.

Respuesta de la entidad: “*Ante esta situación, el supervisor del contrato mediante comunicado de fecha 8 de mayo de 2018 solicitó al Grupo Jurídico de la Regional el inicio de la actuación administrativa sancionatoria; es así como el 8 de junio de 2018 se cita al contratista para el inicio de la actuación y mediante Resolución No. 2706 del 20 de noviembre de 2018, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Guajira, resuelve el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato No. 581 de 2016 suscrito con la Fundación Humanitaria Camino Verde, donde se hace efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria y se declara la ocurrencia del siniestro asegurado del amparo de cumplimiento No. AA051139 por valor de \$ 211.020.924 (Anexo 14 folios), y mediante Resolución No. 2707 de fecha 20 de noviembre de 2018, se resuelve recurso de reposición presentado contra la 2706 de fecha 20 de noviembre de 2018, por la cual se declaró el incumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato No. 581 de 2016 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación Humanitaria Camino Verde (Anexo 2 folios).*

Adicionalmente, en el mismo proceso sancionatorio se está haciendo efectivo el cobro al contratista por sobrecostos por un valor de \$58.975.488 y por elementos no entregados relacionados en la factura de compra aportada al Centro Zonal No. 1 Riohacha por valor de \$304.345.155, para un total por cobrar de \$ 574.341.567.

Comentario a la respuesta del auditado: La entidad en su respuesta reitera las acciones adelantadas por el supervisor y el equipo jurídico, para iniciar el Proceso Administrativo Sancionatorio, en el cual la última actuación es la Resolución No. 2707 de 20/11/2018, donde se resuelve recurso de reposición presentado contra la 2706 de fecha 20 de noviembre de 2018, por la cual se declaró el incumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato No. 581 de 2016; en el mismo proceso se adelantan acciones para el cobro del sobrecosto por \$58.975.488 y la no entrega de los elementos de dotación por \$304.345.155 requeridos por la CGR, por lo que se confirma hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$363.320.643.

Hallazgo No. 7. Cumplimiento Contrato 509 de 2016 (D)

Ley 1474 de 2011, artículo 83, "... La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo...".

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

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

Artículo 118, literal c, establece: Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual (...).

Contrato 509 de 2016.-

Contratista: FUNDACIÓN FABIOLA ELENA MARTINEZ

Fecha de suscripción: 31 de octubre de 2016

Valor Inicial: \$4.014.989.707

Valor Adición: \$101.809.304

Fecha de inicio: 1 de diciembre de 2016

Modalidad: Familiar

En visitas realizadas a diferentes Hogares Comunitarios se encontraron situaciones que demuestran inobservancia de los Lineamientos Técnico - Administrativos, manuales operativos y estándares adoptados por el ICBF para la modalidad familiar; incumplimiento de la guía de supervisión de contratos y convenios; deficiencias en infraestructura, en los sitios en donde se atienden los niños y niñas; incumplimiento de la minuta patrón y porciones de alimentos por debajo de las cantidades establecidas por el ICBF; deficiencias en el control de la entidad a la ejecución de recursos para la realización de actividades de alistamiento, planeación pedagógica, cobertura,

carpetas y fichas de caracterización de los beneficiarios y reposición de la dotación; falta de capacitación de las madres comunitarias.

Además, se observó que las madres comunitarias no están cumpliendo con la política ambiental relacionada con el manejo de residuos sólidos derivados de la ración de alimento diario, producto de la prestación del servicio; tampoco tienen habilitado el punto ecológico, que permita adelantar acciones pedagógicas con los beneficiarios, para la promoción de buenas prácticas ambientales. El manejo inapropiado de los residuos sólidos puede generar problemas de salubridad y aprendizaje para con los niños y niñas atendidos por estos hogares y mucho más con el agravante que en los reportes mensuales presentados por el operador, se encuentran niños en riesgo y en estado de desnutrición.

Finalmente, durante la ejecución del contrato se observó que, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del operador, en especial entregar los alimentos en cantidades por debajo de las establecidas en las minutas y en malas condiciones, algunas madres comunitarias adelantaron jornadas de paro y se acercaron a las Instalaciones del ICBF con los alimentos recibidos en mal estado, sin que el ICBF adelantara acciones inmediatas para superar la irregularidad presentada.

Lo anterior evidencia debilidades en el seguimiento y control a la ejecución contractual, lo que incide en que los recursos invertidos por el ICBF no cumplan con la finalidad de garantizar la alimentación de niños y niñas beneficiarios del programa.

Respuesta de la Entidad: “*Teniendo en cuenta los incumplimientos contractuales en la ejecución del Contrato No. 509 de 2016, se inició Proceso Administrativo Sancionatorio en contra de la Fundación Fabiola Elena con base en el informe de fecha 16 de julio de 2018, y mediante oficios Rad. No. S-2018-652930-4400 de fecha 02/11/2018 (Anexo 26 folios) y Rad. No. S-2018-652968-4400 de fecha 02/11/2018 (Anexo 26 folios), se inició de la actuación administrativa y Citación a Audiencia Pública, la cual se desarrolló el día 19 de noviembre de 2018 y se encuentra en curso; la sanción que se pretende cobrar se estima en aproximadamente \$202.008.680”.*

Comentario a la respuesta del auditado: Para el equipo auditor la respuesta de la entidad confirma que, efectivamente, durante la ejecución del contrato No. 509 de 2016 se presentaron incumplimientos y que, como consecuencia de esta situación, se inició Proceso Administrativo Sancionatorio, el cual se encuentra en curso y tiene previsto la imposición de multa; estas acciones no logran desvirtuar la situación, si se tiene en cuenta que durante el desarrollo del contrato no se evidenció acción que demostrara una oportuna y eficiente supervisión, a pesar de las continuas quejas por parte de las madres

comunitarias. Se confirma hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 8. Contrato de Aportes N° 515 de 2016

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

Objeto del Contrato: Cualificar el esquema operativo de los hogares comunitarios de bienestar -HCB- de la Regional Guajira focalizados por el ICBF, de conformidad con lo establecido en el manual operativo de la modalidad comunitaria Hogares Comunitarios Integrales.

Contratista: Asociación de autoridades tradicionales Wayuu Anatas Wakuipa de la Alta y Media Guajira.

N° de Unidades de Servicio 82

N° de Usuarios 984

Fecha de suscripción: 31/10/2016

Fecha de inicio: 01/11/2016

Fecha de terminación: 31/07/2018

Valor inicial del contrato \$1.380.005.716

Modificación 01 Liberación N°001 de \$52.145.506

Valor final del contrato \$1.327.860.210

Estado: Terminado

Lugar de desarrollo del contrato: Municipios Manaure y Uribia

En visita realizada por el equipo auditor al HCB Cadenachon del municipio de Uribia, el día 12/10/2018, se pudo establecer que en el desarrollo del contrato hubo incumplimiento de la minuta por parte de la EAS; las entregas de las meriendas y las frutas se realizaban mensualmente y de forma incompleta, ya que no alcanzaba para todos los usuarios del hogar, con el agravante de que, por carecer de luz eléctrica, los alimentos perecederos no se podían conservar mucho tiempo. Los elementos de la dotación para preparar los alimentos no eran suficientes.

En las actas de visitas de la supervisión, se observó que el instrumento (formato) utilizado para las evaluaciones, está compuesto por cinco componentes, a saber: Familia, Comunidad y Redes; Salud y Nutrición; Proceso Pedagógico; Ambientes Educativos y Protectores y Administrativo y de Gestión. A su vez, en cada uno de estos componentes, se evalúan diferentes variables.

Revisadas las Actas de Visita de apoyo a la supervisión de los meses de septiembre, octubre y noviembre, se evidenció incumplimiento del contratista en la mayoría de las variables que conforman los cinco componentes que se evalúan en la supervisión, especialmente, en el componente de salud y nutrición, en el cual, se observó que de las trece variables evaluadas en dichos meses, no se cumplió ninguna en las siguientes comunidades: Wayakasira, Catchirapo y Betel en septiembre; Limuna, Jusetca, Tronjomana y Santa Cruz en el mes de octubre; Kaleramana y Cadenachon en noviembre. Estos incumplimientos reflejan situaciones tales como: las UDS no cuentan con los servicios básicos (agua potable, saneamiento básico, energía y gas), no hay soporte de entrega de refrigerios y no se verifica si están acordes con la minuta concertada, se evidencian alimentos sin fechas de vencimiento y sin registro sanitario, vestimenta inadecuada para la preparación de alimentos, falta de elementos de aseo, personal insuficiente y no hay activación de ruta, en caso de presentarse malnutrición, entre otras.

Las situaciones plasmadas anteriormente, obedecen a incumplimiento de la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayuu Anatas Wakuipa de la Alta y Media Guajira, en el desarrollo de la contratación para la atención de la Primera Infancia, y deficiencias en la continuidad y efectividad de la supervisión por parte del ICBF Regional Guajira, que mes a mes evidenció las mismas situaciones de incumplimiento, sin que se observaran acciones que conllevaran a la implementación de medidas correctivas por parte del contratista.

Respuesta de la entidad: “*El contrato 515 de 2016 Asociación de autoridades tradicionales Wayuu Anatas Wakuipa de la Alta y Media Guajira, con fecha de terminación 31 de julio de 2018, ante lo revisado por la supervisión del contrato y por otras situaciones presentada por el operador, ICBF decide no renovar contrato por los resultados obtenidos en las evaluaciones realizadas por el supervisor del contrato, cabe aclarar que el contrato se encuentra en proceso de liquidación y en caso de evidenciarse incumplimiento en esta etapa se realizará las compensaciones correspondientes y en caso de no existir saldos del contrato para compensar, se realizará el respectivo cobro coactivo,*

En cuanto que "Estos incumplimientos reflejan situaciones tales como que las UDS no cuentan con los servicios básicos (agua potable, saneamiento básico, energía y gas)". Si bien es cierto las condiciones de infraestructura del Departamento,

presentan dificultades al momento de la prestación de los servicios públicos básicos, situación que hace que en particular el servicio del ICBF, se ve afectado en el territorio, por falta de vías de acceso, energía, agua etc. Es importante informar al ente de Control que hemos venido adelantando gestiones como articular con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar junto con las Entidades territoriales para que se presente un servicio integral y de calidad, situación que es de público conocimiento de las entidades del estado competentes y a pesar de las diferentes activaciones que se ha realizado, con el fin de articular los entes territoriales para buscar soluciones definitivas de manera conjunta”.

Comentario a la respuesta del auditado: La administración decide tomar acciones tendientes a mejorar las condiciones en forma conjunta con otras entidades, para mejorar el servicio, teniendo en cuenta que los supervisores detectaron las anomalías y se decide no entregar nueva contratación al operador; además, informa que por encontrarse en proceso de liquidación, se harán los descuentos necesarios, por lo que se confirma como hallazgo administrativo.

2.1.3 OBJETIVO ESPECÍFICO 3. CONTRATACIÓN PAQUETES NUTRICIONALES – ICBF.

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu de los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia, con el ánimo de mejorar sus condiciones nutricionales de acuerdo con sus usos y costumbres.

Dentro de este objetivo se verificaron los contratos de la *Modalidad Propia e Intercultural*. La muestra seleccionada en esta modalidad, fue de 22 contratos por \$142.308.893.339. En la revisión efectuada se presentaron las siguientes situaciones de incumplimiento:

Hallazgo No. 9. Visitas a Unidades de Servicios - UDS (D)

El Artículo 8º de la Ley 42 de 1993, expresa: La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la

distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

Artículo 3o. de la Ley 80 de 1993. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4o. de la Ley 80 de 1993. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igualas exigencias podrán hacer al garante.

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

En las visitas realizadas desde el 24 de septiembre al 25 octubre del año en curso a las Unidades de Servicios (UDS) de los contratos de la muestra seleccionada en el proceso auditor, se pudo verificar que para la vigencia 2017 se presentaron falencias en la prestación del servicio a cargo de las diferentes empresas administradoras de servicios- EAS, entre las cuales se resaltan las siguientes:

- La mayoría de los espacios destinados para desarrollar las actividades pedagógicas de educación inicial de niños y niñas, no cumple con los

requisitos mínimos de ventilación e iluminación; no cuentan con piso de cemento; los techos no protegen de las lluvias.

- La dotación suministrada por los operadores no es suficiente para la cantidad de niños que reciben la atención; el mobiliario es de mala calidad y se encuentra en mal estado; no se realiza oportunamente la reposición de los elementos que se van deteriorando.
- En relación con la dotación (juguetes, sillas, mesas etc.) del 2017, en su mayoría se encontraron inservibles, destruidos y no aptos para su utilización; de acuerdo con lo manifestado por las responsables de las UDS, estos eran de mala calidad.
- Algunos operadores al finalizar el contrato retiran de las UDS todo el material didáctico y la dotación entregada al inicio de las labores educativas; en ocasiones no las reponen; otros devuelven elementos diferentes a los retirados.
- Para la entrega de la dotación y de paquetes alimentarios, no hubo presencia del ICBF en algunas UDS.
- No todas las EAS cumplieron con las entregas completas, suficientes y de calidad, en los alimentos establecidos en las minutas.
- En la mayoría de las comunidades Indígenas (Etnia Wayuu), los alimentos preparados en las UCAS, se elaboraron con agua no apta para el consumo humano.
- No se realizó oportunamente el seguimiento de los niños en riesgo de desnutrición por parte de la nutricionista, las EPS y el ICBF; estos se hacen esporádicamente.
- A muchos de los niños en riesgo de desnutrición no les entregaron los complementos y/o suplementos alimenticios para su recuperación. Se detectaron casos en que los padres manifestaron su desacuerdo con el complemento entregado, debido a que los niños resultaron intolerantes a los componentes, y se les retiró el complemento, sin que se efectuase el reemplazo correspondiente.
- Al finalizar los contratos persistió la mal nutrición, situación agravada por el incumplimiento de las minutas, el consumo de agua de jagüey, agua salada y de pozos y las situaciones anotadas anteriormente, lo que en muchas situaciones conlleva a la muerte de estos niños.

Las situaciones señaladas evidencian falencias en la supervisión oportuna de los contratos, lo que genera deficiencias en la prestación del servicio a los niños y niñas de La Guajira.

Respuesta de la Entidad: "En atención a los puntos citados por el equipo auditor, la Entidad indica, entre otras, lo siguiente:

Con respecto al primer punto, se refiere, citando lo establecido en el Manual Operativo, a que el espacio para el funcionamiento de las UCAS es concertado con

la comunidad donde se presta el servicio y que “(...) La comunidad definirá y garantizará los espacios donde funcione la UCA, así como el punto de encuentro y espacio donde se manipulen, preparen y sirvan los alimentos (...)”.

Al respecto el estándar 40 estipula lo siguiente: “**Estándar 40:** Los espacios donde se desarrollan los procesos de atención de la modalidad cumplen con las siguientes condiciones: - Ventilación natural. - Iluminación apropiada: En lo posible debe contar con mayor iluminación natural que artificial. - Condiciones físicas de infraestructura: Ausencia de fisuras, grietas, goteras y humedad (cuando aplique). Debemos tener en cuenta los usos y costumbres de los indígenas wayuu en el Departamento de la Guajira, ya que las condiciones no son las mismas de los demás departamentos, y este Manual aplica a nivel Nacional”.

Al segundo y tercer punto, el Instituto manifiesta que “en octubre de 2017, realizó adición de recursos a los Contratos de Aportes vigentes para la compra de dotación, los cuales debían cumplir ciertos requisitos de acuerdo con la GUÍA ORIENTADORA (...) expedida el 03 de octubre de 2017”, y menciona que: “(..) debemos tener claro que los espacios y condiciones físicas donde se encuentran estos juguetes, sillas, mesas y demás dotación, es casi siempre en espacios abiertos, expuestos a lluvias, y a la intemperie, además los niños y niñas los utilizan, se desgastan y hasta llegan a destruirlos, cuando se refieren a reposición de los elementos, el operador no puede realizar entrega si esto no se encuentra inmerso dentro de las obligaciones contractuales, cuando se refieren a productos de mala calidad, se les solicita indicar cuales son las EAS, para así verificar si se realizó requerimiento por parte del supervisor o en su defecto si hubo reintegro de dineros por parte del operador”.

Al cuarto punto, sexto y noveno puntos, se solicita indicar al ente de control, cuáles son los operadores que incurrieron en incumplimientos para adelantar las acciones contractuales a que haya lugar, y señala que “De las EAS de las que se ha tenido conocimiento que han retirado el material didáctico y dotación, el ICBF las ha requerido a través del supervisor, lo que ha permitido la devolución de las mismas”.

Al quinto punto, se informa que “no necesariamente el ICBF hace presencia en las UDS para la entrega de dotación y de paquetes alimentarios, en ocasiones el ICBF hace la respectiva revisión en las bodegas de las Entidades Administradoras del Servicio, antes de ser entregado, verificando que los mismos cumplan con las especificaciones; además es claro que el Instituto no cuenta con el personal suficiente para el apoyo de la supervisión, la obligación de los operadores es realizar la entrega de los paquetes los 15 primeros días de cada mes, y el equipo de apoyo a la supervisión no alcanza a dispersarse en la cantidad de comunidades a la que los diferentes operadores realizan las entregas de paquetes, estamos hablando de 80.903 beneficiarios en las distintas modalidades de atención en todo el Departamento de la Guajira”.

Al séptimo punto, indica que “el ICBF no es la entidad competente para el plan de abastecimiento de agua potable, (...). La Entidad menciona la Ruta operativa

determinada en el Manual Operativo para la Modalidad Propia e Intercultural y hace alusión a las Competencias de las autoridades territoriales para la atención a la Primera Infancia: “(...) En primer lugar, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes exige que todas las autoridades tanto en el orden territorial como nacional, propendan mediante el cumplimiento de sus obligaciones, por la garantía y el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, atendiendo el criterio de interés superior de sus derechos, siendo concurrentes las acciones que Nación y entes territoriales desarrollen a favor de este propósito designado desde la Carta constitucional colombiana”.

Cita, además, el Artículo 356 de la C.N. y sus desarrollos en las Leyes 1176 de 2007 y 1753 de 2015, así como en el documento Conpes Social No.181 de 26 de junio de 2015, en los cuales la ley prevé los márgenes de destinación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones que asigna la Nación para la atención a la primera infancia, como parte de las obligaciones y competencias que Departamentos y municipios tienen en materia de salud, educación y saneamiento básico. Y remata expresando: En tercer lugar, lo anterior no es óbice para que el ICBF, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, articule las acciones y los mecanismos de atención en las entidades territoriales, buscando que, mediante la colaboración y coordinación de los entes comprometidos en la atención y el servicio a favor de los niños, niñas y adolescentes, se proteja y garantice el ejercicio pleno de los derechos de esta población”.

Al octavo punto, indica que el ICBF a través de las EAS realiza la toma de medidas antropométricas, de acuerdo con guía técnica del componente de alimentación y nutrición para los programas y proyectos misionales del ICBF, Implementa las acciones para la atención a las niñas y niños con desnutrición aguda y riesgo de desnutrición aguda en los servicios de primera infancia del ICBF, Participa y facilita el desarrollo de las acciones preventivas de salud y realiza aquellas propias del cuidado que deba dispensarse a los niños y niñas, Desarrolla acciones encaminadas a la prevención y detección oportuna de la presencia de las enfermedades prevalentes en la infancia, Implementa un protocolo para la identificación y el manejo oportuno y adecuado de los casos de aparición de brotes y enfermedades inmunoprevenibles (...).

Finalmente, recuerda que es el Estado quien debe garantizar la seguridad alimentaria y garantizar el agua potable apta para el consumo humano de estas comunidades, para lo cual el ICBF participa con el suministro de un complemento nutricional determinado por una minuta, haciendo alusión al principio de la corresponsabilidad y la concurrencia, que aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado”.

Comentario a la respuesta del auditado: De acuerdo con la respuesta al requerimiento suministrada el equipo auditor, se observa que la Entidad tiene muy claro y reglamentados todos los procesos que se deben seguir desde la Constitución Nacional y demás Lineamientos emitidos por el ICBF, a quien le corresponde liderar la Política de Estado para el desarrollo Integral de la

Primera Infancia de Cero a Siempre; por lo cual para la CGR, es inexplicable que se presente inobservancia de los procedimientos.

Las situaciones observadas por la CGR se evidenciaron en cada una de las UCAS donde se detectaron los incumplimientos, los cuales están soportados mediante Actas elaboradas en los sitios de las visitas y confirmadas por los Agentes Educativos y, en algunos casos, por las Autoridades Tradicionales de las diferentes comunidades en donde se encuentran asentadas estas unidades.

Cabe señalar que a pesar que las EAS, para la prestación de los servicios deben tener en cuenta los usos y costumbres de los indígenas wayuu, ello no significa que los servicios prestados no se realicen de forma eficiente y adecuada, y acordes con la gran inversión que realiza el Estado para conseguir el bienestar de los niños y niñas en la primera infancia, con pertinencia y calidad.

Las condiciones mínimas a las que el Órgano de control fiscal se refiere, no pueden estar limitadas a concertaciones, ya que tal como lo manifiesta el ICBF Regional Guajira en su respuesta, deben garantizarse a los niños y niñas, por las entidades del Estado, las condiciones de salud, de aprendizaje y de nutrición, contempladas en los derechos de los menores: “*Los derechos fundamentales de los niños y niñas estipulan que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistirlos y protegerlos, para garantizarles su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Así mismo, contempla que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás; una consideración primordial a que se atenderá, será el interés superior del niño*”, por lo que se confirma hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No.10. Contrato de aportes No. 051 de 2017 (BA)

En virtud de la autonomía administrativa, conforme lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde al Contralor General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios constitucionales y legales.

El Plan Estratégico 2014 - 2018 "Control fiscal eficaz para una mejor Gestión Pública", en el Objetivo Corporativo 1 "Fortalecer el Modelo de la vigilancia y control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública", determina como su primer producto los beneficios cuantitativos y cualitativos en los sujetos vigilados como producto de control fiscal eficaz.

El documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República en el marco de las Normas Internacionales de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores—ISSAI, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017, en su numeral 1.14.10, define el beneficio de control fiscal como una forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la Contraloría General de la República y por lo tanto en todos los tipos de auditoría, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

En armonía con la normatividad vigente, el Contralor General de la República, emitió la Resolución 0021 del 25 de agosto de 2018. Por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República.

Contrato de aportes No. 051 de 2017.

Fecha de suscripción: 19 de enero de 2017

Contratista: FUNDACIÓN WALEKERU.

Objeto: Prestar servicio de atención, educación inicial, cuidado y nutrición a mujeres gestantes, niños y niñas menores de seis meses lactantes, niñas y niños en primera infancia en el marco de la atención integral, con pertinencia y calidad, atreves de la modalidad Propia e Intercultural que permita promover la garantía de los derechos, la participación y el desarrollo integral de la Primera Infancia de Comunidades Étnicas y Rurales respondiendo a las características de sus territorios de conformidad con el manual operativo y las directrices establecidas por el ICBF, en el marco de la Política de Estado para el desarrollo de la Primera Infancia de “Cero a siempre”.

Valor inicial del contrato \$3.315.029.017 Aporte ICBF \$ 3.250.028.448 Aporte operador \$65.000.569.

Plazo: hasta el 15 de diciembre de 2017.

Modificaciones al contrato: Modificación N° 001 del 21/04/2017, modificando la cláusula primera, Forma de desembolso de los APORTES; Modificación N°002 y Adición N°001 de fecha 21/09/2017, para la compra de dotaciones y paquetes nutricionales; Modificación N°003 y Adición N°002, \$23.448.528, por concepto de gastos operativos para la entrega de paquetes alimentarios en la época de receso, Forma de operación N°2, 63 USD.

Estado del contrato: Terminado.

En el análisis de los informes financieros, se observó que en muchos desembolsos realizados no se identifica el nombre del beneficiario o el concepto al que corresponde el pago; por ejemplo, en el mes de junio del 2017, el extracto registra desembolsos por \$15.000.000, \$180.437,235, \$78.965.280 y \$18.000.000, como pago de cheques y en el movimiento mensual de bancos, estos pagos se identifican solamente con los números de los cheques, sin identificar al beneficiario; igual situación se presenta en los demás meses, lo que conlleva que no se pueda realizar el análisis completo y con la debida profundidad, a los desembolsos realizados por la EAS.

Adicionalmente a lo anterior, durante el proceso auditor, se conoció oficio de requerimiento por presuntos incumplimientos de fecha 15/02/2017, en el cual se dejó constancia que se reunieron la comunidad AIWA, el equipo de apoyo a la supervisión a la Dirección, el Coordinador general de la FUNDACIÓN SOÑANDO POR UNA ESPERANZA y el representante legal de la Fundación WALEKERU, para la entrega de la dotación entregada al Centro Zonal N°1 - Riohacha, en el cual se observó que algunos de los elementos relacionados en las facturas de compras de fecha 01 y 06 diciembre de 2017, por valor de \$11.718.000, no cumplieron con la Guía Orientadora para la Modalidad. Mediante dialogo sostenido con la funcionaria encargada, se constató que el valor a reintegrar por parte de la EAS, hasta la fecha del proceso Auditor, no se había realizado.

Adicionalmente, pudimos establecer que se adicionaron al contrato \$82.800.114 para la compra de dotación y, según facturas anexas, solamente se ejecutaron \$81.060.399, quedando un saldo por ejecutar de \$1.739.715.

La CGR no pudo efectuar los cruces de información con el Plan de Distribución y las Actas de Entrega de los elementos adquiridos, debido a que estos documentos no se encontraron en las carpetas.

Efectuado requerimiento al ICBF, la Entidad traslada la observación al operador y este realiza reintegro por \$13.457.715, equivalentes a la sumatoria de las irregularidades encontradas, suma que se constituye en un Beneficio de Auditoría.

Respuesta de la Entidad: *"En relación a dicha observación respecto del contrato 051 del 2017, efectivamente el ICBF venia requiriendo al operador de acuerdo a lo evidenciado en las visitas de supervisión realizadas a las unidades de servicio, situación que es ratificada por el ente de control, en la muestra seleccionada en el proceso auditor."*

Es así como, a través del acta de visita de verificación de la dotación entregada por la EAS Fundación Walekeru (Vigencia 2017), a la EAS Fundación Soñando por una Esperanza (Vigencia 2018), el equipo de apoyo a la supervisión evidenció elementos que no cumplían con la guía orientadora para la compra de dotación dispuesta por el ICBF por valor de \$11.718.000, por tanto, se pactó compromiso por parte de la EAS Fundación Walekeru para realizar la devolución de dicho valor de manera inmediata. Al evidenciar el incumplimiento la supervisora del contrato requiere a la entidad para que realice la devolución. La cual realizó el día 2/11/2018 a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional Cuenta No. 61011573 COD. 393 (Anexo 1 folio). Es de aclarar que dicho requerimiento hace parte del expediente contractual.

En relación al saldo por ejecutar en la adición para la compra de dotación por valor de \$1.739.715, al tratarse de recursos no ejecutados se encontraban pendiente de su liberación en el acta de liquidación, sin embargo, la Fundación Walekeru procedió a realizar el reintegro de estos dineros previo a la liquidación del contrato, transacción realizada el día 23/11/2018 a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional Cuenta No. 61011573 COD. 393 (Anexo 1 folio)".

Comentario a la respuesta del auditado: El ICBF acepta la observación, la traslada al operador y este realiza los reintegros, así: el primero por valor de \$11.718.000, el día 2/11/2018, valor que corresponde a los elementos adquiridos sin el lleno de los requisitos exigidos por la GUÍA ORIENTADORA y el segundo, realizado el día 23/11/2018 por \$1.739.715, correspondiente a recursos dejados de ejecutar, para un total reintegrado por la AES de \$13.457.715, mediante consignaciones a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional, por lo que se confirma hallazgo administrativo con beneficio de auditoría, en la cuantía antes señalada.

Hallazgo No. 11. Contrato de Aporte N°570 de 2016 (D - BA)

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

En virtud de la autonomía administrativa, conforme lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde al Contralor General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios constitucionales y legales.

El Plan Estratégico 2014 - 2018 "Control fiscal eficaz para una mejor Gestión Pública", en el Objetivo Corporativo 1 "Fortalecer el Modelo de la vigilancia y control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública", determina como su primer producto los beneficios cuantitativos y cualitativos en los sujetos vigilados como producto de control fiscal eficaz.

El documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República en el marco de las Normas Internacionales de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores—ISSAI, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017, en su numeral 1.14.10, define el beneficio de control fiscal como una forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la Contraloría General de la República y por lo tanto en todos los tipos de auditoría, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

En armonía con la normatividad vigente, el Contralor General de la República, emitió la Resolución 0021 del 25 de agosto de 2018. Por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República.

Contrato de aportes No. 570 de 2016 suscrito el 14 de diciembre de 2016.
Contratista: UNIÓN TEMPORAL ENTIRRASHI WAYA DEL RESGUARDO DE ALTA Y MEDIA GUAJIRA.

Objeto: Prestar servicio de atención, educación inicial, cuidado y nutrición a mujeres gestantes, niños y niñas menores de seis meses lactantes, niñas y niños en primera infancia en el marco de la atención integral, con pertinencia y calidad, atreves de la modalidad Propia e Intercultural que permita promover la garantía de los derechos, la participación y el desarrollo integral de la Primera Infancia de Comunidades Étnicas y Rurales respondiendo a las características de sus territorios de conformidad con el manual operativo y las directrices establecidas por el ICBF, en el marco de la Política de Estado para el desarrollo de la Primera Infancia de "Cero a siempre".

Valor inicial del contrato: \$6.233.984.608. Aporte ICBF \$6.111.749.616, Aporte operador \$122.234.992.

Plazo: hasta el 15 de diciembre de 2017.

Modificaciones al contrato: Se le realizaron tres (3) actas de modificación: La N°. 001 se realizó el 13/02/2017, a la Cláusula Décima Primera, FORMA DE DESEMBOLSO DE LOS APORTE DEL ICBF. Modificación N°002 de fecha 18/04/2017, Cláusula Décima Primera, FORMA DE DESEMBOLSO DE LOS APORTE DEL ICBF. Modificación N°003 y Adición N°001, del 2 de octubre de 2017, con el objeto de adicionar el valor del contrato en \$406.410.693, compuesto por: aportes del ICBF \$398.441.856 y el valor del aporte de la EAS por \$7.968.837, para la compra de dotación para las Unidades de Servicio de la Modalidad Propia e Intercultural, operadas en el marco del contrato, atendiendo los criterios técnicos definidos en el Manual Operativo de la Modalidad - Guía Orientadora para compra de dotación, y para la entrega de paquetes alimentarios. Con la adición anterior, el valor del contrato quedó en \$6.640.395.301, compuesto por: \$6.510.191.472, aporte del ICBF y \$130.203.829, aporte de la EAS.

Estado del Contrato: No se ha liquidado; en la actualidad es objeto de un proceso sancionatorio por parte del ICBF.

Al analizar los informes financieros del contrato N°570/2016, se observó que en el extracto de la cuenta corriente N°526-6980XX-XX del Banco de Colombia aparece el valor de \$1.040.616 del aporte entregado por ICBF a la EAS para alistamiento y según el SIIF Nación, se consignaron en la cuenta corriente N°526-606XXX-XX.

En los documentos de la carpeta del contrato, se evidenció que la UNIÓN TEMPORAL ENTIRRASHIWAYA DEL RESGUARDO DE LA ALTA Y MEDIA GUAJIRA, se encuentra sancionada (Clausula Penal Pecuniaria), según fallo Mediante Resolución N°1674 de 28 de junio de 2018 y resuelve de Recurso N°1682 de 29 de junio de 2018 por el ICBF Regional La Guajira (se resuelve Recurso de Reposición Impetrado en contra de la Resolución N°1664 del 28 de Junio de 2018), en el cual se hace precedente la afectación de la Cláusula Penal Pecuniaria y se declara la ocurrencia del siniestro por valor de \$143.432.538, estableciéndose que dicha suma será compensada por el ICBF de los saldos del contrato 570 de 2016.

La CGR dio lectura al texto del fallo del proceso sancionatorio y estableció que el día 24/10/2017, se realizó visita por parte de la Fundación a la Comunidad La Esperanza, encontrando que la beneficiaria, de 8 meses y 25 días de edad, presentaba los siguientes síntomas: gripe, fiebre, somnolencias, irritación, brote en la piel, poco apetito, respiraba con dificultad y su llanto indicaba que algo no funciona bien; la decisión de las profesionales nutricionistas y auxiliar de enfermería, fue hacer seguimiento al

cumplimiento del compromiso hecho por la madre de la menor de trasladar la niña al centro de salud el día 26/10/2017; el día 25/10/2017, la madre se negó al traslado de la menor al médico y nuevamente el equipo interdisciplinario se comprometió a realizar seguimiento al estado de salud de la menor, dejándole a la madre el compromiso de llevarla al centro de salud para valorarla el día 27/10/2017. En esa misma fecha, se realizó visita por parte del equipo de supervisión de la dirección de Primera Infancia de la UCA, encontrando que se desarrollaba el sepelio de la niña.

Lo anterior pone de presente que la gestión realizada por el equipo interdisciplinario no fue idónea ni eficaz ya que, al percatarse directamente del estado de salud de la niña, así como del incumplimiento del compromiso por parte de la madre de llevarla al centro salud, no se activó la ruta establecida en caso de vulneración de derechos a la salud y la vida.

Se observó la supervisión inoportuna por parte del ICBF, que sólo tuvo conocimiento del hecho después del fallecimiento de la menor y, si bien es cierto que la Entidad inició y culminó proceso Administrativo Sancionatorio en contra del Operador e impuso multa, con esta medida no se subsana la falta de diligencia con que se actuó.

Lo anterior evidencia debilidades en la supervisión, seguimiento y control que debe realizar el ICBF a la EAS en el desarrollo de la ejecución del contrato; además, se observa que la EAS no actuó diligente, eficiente ni oportunamente ante la atención que ameritaba la menor fallecida, pues no activó la ruta ni dio a conocer la situación al ICBF y demás entidades involucradas en la atención de la menor.

Por otra parte, se realizaron visitas a algunas UCAS de la zona rural de Riohacha vía Mayapo que conforman este contrato, en las cuales se evidenció lo siguiente:

- Buenavista 1. No se encontró el inventario de dotaciones y de los elementos recibidos
- Buenavista 2. No se les entregó dotación a final de año 2017; les deben el mes de diciembre de 2017; les faltan sillas y mesas.
- Santa Rita 2. No se recibió dotación a fines del año 2017; no cuentan con juguetería; se encontraron 2 sillas en mal estado, las que tienen no son suficientes y algunos niños no tienen en que sentarse; a los docentes educativos no se les ha cancelado el mes de diciembre de 2017.
- Chonchopri 1. No se recibió dotación el año pasado; se les deben 15 días de diciembre de 2017; la agente nueva no encontró dotación, material didáctico ni juguetes; los niños se quejan porque es muy poca comida: preparan una libra de arroz para 15 niños.

- Chonchompri 2. No recibieron dotación ni juguetes en diciembre de 2017.
- La Gloria. No recibieron elementos completos, no tienen las sillas completas; en algunas oportunidades las frutas, carne y chivo se entregaban en mal estado; el piso es de barro y hay mucho polvo, lo que se refleja en la salud de los niños porque permanecen con gripe y enfermedades en la piel y el cuero cabelludo.
- Maishichi. No recibieron dotación a final del año 2017; no les cancelaron los 15 días de diciembre de 2017.
- El Paso 1. No les cancelaron los 15 días de diciembre de 2017.
- El Paso 2. No se les entregó la dotación; se les deben 15 días de diciembre de 2017.
- WAYUCAZO. No se les entregó dotación en diciembre 2017; la proteína la entregaban en mal estado.

A pesar de que a este contrato se le adicionaron \$406.410.693, según Acta de Modificación N°003 y Adición N° 001 de octubre 2 de 2017, como se estableció en las visitas, en algunas UCAS manifestaron que no recibieron dotación en diciembre de 2017; sin embargo, no fue posible verificar dichas entregas, porque no se suministraron al equipo auditor las Actas de Entrega de los elementos adquiridos con recursos del ICBF.

De igual manera, se evidencia incumplimiento por parte de la EAS de las acciones establecidas en el Procedimiento de Ingreso de Bienes Muebles al Almacén del ICBF.

Según Acta del 14 de marzo de 2018, entre la UT Entirrashi Waya y Funda Alianza para la entrega de dotación, se evidenció que quedó pendiente la entrega de 42 calderos por valor unitario de \$55.000, los cuales no habían sido entregados ni su valor reintegrado por la fundación UNIÓN TEMPORAL ENTIRRASHI WAYA.

Las situaciones presentadas en el desarrollo del contrato, muestran falencias y debilidades en la supervisión, seguimiento y control que debe realizar el ICBF y en el apoyo que deben brindar las EAS a las UCAS, lo que generó los incumplimientos en la ejecución contractual, por parte del contratista.

Efectuado el requerimiento correspondiente a la situación anterior a la Entidad, ésta traslado dicha situación a la EAS, quien reintegró \$2.310.000 correspondientes al valor de los calderos no entregados, configurándose como Beneficio de Auditoría.

Respuesta de la Entidad: “Efectivamente, el director de la Regional, en su ejercicio de control, solicito al Grupo Jurídico iniciar el proceso administrativo sancionatorio el

3 de enero de 2018, el cual finalizó mediante resolución 1674 del 28 de junio de 2018, confirmada mediante resolución 1682 del 29 de junio de 2018.

En relación con la observación correspondiente a la entrega de la dotación por parte de la UNION TEMPORAL ENTIRRASHIWAYA DEL RESGUARDO DE LA ALTA Y MEDIA GUAJIRA, es de aclarar que la misma no realizó entrega a las comunidades, atendiendo lo establecido por la supervisora del contrato, sobre custodiar estos elementos hasta que se realizara la verificación teniendo en cuenta las distribuciones por unidades de servicios y facturas de compras, como fue observado de acuerdo al acta de fecha 14 de marzo de 2018, suscrita entre la Entidad UNION TEMPORAL ENTIRRASHI WAYA DEL RESGUARDO DE LA ALTA Y MEDIA GUAJIRA y la Entidad Fundación Fundalianza con el acompañamiento del ICBF.

Dado que la Entidad UNION TEMPORAL ENTIRRASHI WAYA DEL RESGUARDO DE LA ALTA Y MEDIA GUAJIRA, no realizó la entrega de 42 calderos y en vista que nos encontramos en términos para la liquidación del contrato, se tenía contemplado incluir dentro en dicha liquidación los saldos a favor del ICBF, sin embargo, el operador realizó el reintegro de la suma de \$2.310.000, los cuales fueron consignados mediante recaudo en línea el día 22/11/2018. (1 Folio Anexo)".

Comentario a la Respuesta del auditado: La Entidad acepta lo requerido con lo relacionado a la Sanción Pecuniaria e informa que iniciado el proceso administrativo sancionatorio el 3 de enero de 2018, este finalizó mediante Resolución 1674 del 28 de junio de 2018, confirmada mediante Resolución 1682 del 29 de junio de 2018, por lo cual esta situación se confirma como hallazgo Disciplinario.

En lo que corresponde a la entrega de la dotación (42 calderos), la EAS acepta lo observado y realiza el reintegro de los \$2.310.000, que corresponden al costo de los 42 calderos dejados de entregar a las UCAS o beneficiarios, cuyos recursos fueron consignados mediante recaudo en línea el día 22/11/2018, por lo cual se confirma la situación detectada, configurándose como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y Beneficio de Auditoría, por \$2.310.000.

Hallazgo No. 12. Contrato de Aportes N°578 de 2016 (F- D)

Señala el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 que la gestión fiscal es un conjunto de actividades de tipo económico, jurídico y tecnológico que realizan quienes manejan o administran patrimonio público para cumplir los fines esenciales del Estado con atención a principios como la legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La Ley 610 de 2000 artículo 6, establece: se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo,

disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos.

Ley 1474 de 2011, artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

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

Artículo 118, literal c establece: Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual (...).

Contrato de aportes No. 578 de 2016

Contratista: Asociación de Autoridades Tradicionales Wayuu “JEKENNU DE URIBIA”.

Fecha de suscripción: El 16 de diciembre de 2016.

Objeto: “Prestar servicio de educación inicial, cuidado y nutrición a mujeres gestantes, niños y niñas menores de seis (6) meses lactantes, niños y niñas en primera infancia en el marco de atención integral, con pertinencia y calidad, a través de la modalidad propia en intercultural que permita promover la garantía de derechos, la participación y el desarrollo integral de la primera infancia de comunidades étnicas y rurales respondiendo a las características de sus territorios de conformidad con el manual operativo y las directrices establecidas por el ICBF, en el marco de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de “Cero a Siempre”.

Valor \$4.675.488.456: Apporte ICBF \$4.583.812.212, aportes EAS: \$91.676.244. Plazo: hasta el 15 de diciembre de 2017.

Modificaciones al contrato:

El 3 de octubre de 2017, se suscribe la modificación No. 003 y Adición No. 1, adicionando recurso por \$343.801.866, aportes ICBF: \$343.801.866 para compra de dotación y paquete alimentario y \$6.876.037 correspondiente al 2% de aporte de la EAS.

Valor Final del Contrato \$5.026.166.359. Aportes ICBF \$4.927.614.078. Aportes EAS \$98.552.281.

El valor del Contrato 578 de 2016: \$5.026.166.359, de los cuales el ICBF Regional Guajira aportó \$4.927.614.078. Los pagos pactados y cancelados, se realizaron de la siguiente manera.

Tabla N° 8
Pagos Pactados y realizados contratos 578 de 2016

| PAGOS PACTADOS | | PAGOS REALIZADOS | | DIFERENCIAS |
|----------------|------------------------|------------------------|------------|----------------------|
| No. | Valor | Valor | Fecha | |
| 1 | \$780.462 | \$780.462 | 30/12/2016 | \$0 |
| 2 | \$492.607.710 | \$492.607.710 | 28/02/2017 | \$0 |
| 3 | \$613.563.606 | \$613.563.606 | 31/05/2017 | \$0 |
| 4 | \$818.084.808 | \$817.768.716 | 31/05/2017 | \$316.092 |
| 5 | \$818.084.808 | \$816.109.233 | 31/07/2017 | \$1.975.575 |
| 6 | \$818.084.808 | \$647.127.952 | 29/09/2017 | \$170.956.856 |
| 7 | \$1.155.678.413 | \$905.336.571 | 30/11/2017 | |
| | | \$123.466.078 | 30/11/2017 | \$126.875.764 |
| 8 | \$210.729.463 | \$204.521.202 | 29/12/2017 | |
| | | \$6.208.261 | 29/12/2017 | 0 |
| TOTAL | \$4.927.614.078 | \$4.627.489.791 | | \$300.124.287 |

Fuente. Relación de Pagos de Tesorería-Expediente contrato 578 de 2016

Elaboró: Equipo auditor

Como se observa en la tabla N° 8, existe una diferencia entre lo pactado y lo cancelado de \$300.124.287, valor que corresponde a descuentos realizados durante la ejecución del contrato por diferentes conceptos; por ejemplo: en el pago No. 6 se descuentan \$170.956.856 por 119 cupos - beneficiarios no registrados en RAM (julio y agosto), costos de paquetes alimentarios no entregados (feb, marzo, abril, mayo, junio y julio) 277 cupos, 4 días no laborados y costos de TH de los días no laborados.

Revisado el expediente contractual, se logró evidenciar que no se realizó la entrega de la dotación en su totalidad. Igualmente, se observó que el 15 de junio de 2018, la Coordinadora del Centro Zonal 6 Nazaret, remitió al Coordinador del Grupo Jurídico Informe de Supervisión, entre otros, del contrato 578 de 2016. En este informe se tasaron los siguientes perjuicios (cláusula penal), por incumplimientos:

Tabla N° 9
Tasación Perjuicios por Incumplimiento Contrato 578 de 2016
Coordinadora Centro Zonal 6 Nazareth

| | |
|---|----------------------|
| Afectación Cláusula Penal por Incumplimiento | \$125.654.159 |
| Dotación No Entregada | \$123.466.078 |
| No pago oportuno y adecuadamente de los salarios, honorarios y prestaciones sociales (correspondiente a los 15 días del mes de diciembre de 2017) | \$139.442.152 |
| TOTAL | \$388.562.389 |

Fuente: Informe Supervisión Solicitud Proceso Sancionatorio

En la tabla anterior puede observarse que el ICBF Regional Guajira canceló al contratista la entrega de la dotación por \$123.466.078 y el pago de los salarios por \$139.442.152, sumas recibidas y no ejecutadas por el contratista, sin que el ICBF realizara acciones oportunas, tendientes a garantizar los recursos públicos, ocasionando un daño a los recursos del Estado, cuantificado en \$262.908.230.

A raíz del traslado del informe de supervisión al operador, este presentó descargos; la Entidad Inició Proceso Administrativo Sancionatorio, pronunciándose a través de la Resolución 2147 de 2018, determinando que las observaciones de la supervisión, no fueron subsanadas.

Estos hechos se presentaron por debilidades en la supervisión para controlar y prevenir situaciones que pudieren afectar el cumplimiento del objeto y de las obligaciones contractuales; tanto así, que los recursos se entregaron en los meses de noviembre y diciembre de 2017, y solamente se solicitó la apertura del proceso sancionatorio el 15 de junio de 2018.

Respuesta de la Entidad: “Respecto a la ejecución del contrato, la supervisión correspondía al (...) Coordinador de Centro Zonal, que inicio con sus funciones a partir del 01 de junio de 2016 mediante Resolución y se le terminan sus funciones a partir del 21 de febrero de 2018. Atendiendo a las funciones que les asisten a los Directores Regionales, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y en la guía para el ejercicio de supervisión, la Dirección de la Regional Guajira en su momento, remite a Control Interno Disciplinario el caso del servidor Público (...) por ausentarse del Centro Zonal sin justificación alguna e incumplimiento de sus funciones y por tanto se inicia proceso disciplinario con Expediente radicado IP 1116-2018 del 8 de mayo 2018 por presunto abandono de cargo. El 21 marzo 2018 los supervisores de apoyo a la dirección regional, realizaron el acompañamiento a las unidades y en las visitas realizadas, encontraron hallazgos en la entrega de dotación, debido a esto se procedió a levantar actas con los hallazgo de la no entrega de dotación y el no pago de 15 días del salario del mes de Diciembre de talento humano, por parte de la EAS del contrato de aporte 578 de 2016, al encontrarse la supervisora del contrato con estas inconsistencia procede a realizar un requerimiento a la EAS el 22 de marzo de 2018.

El 16 de abril la EAS aporta documentos para la subsanación del requerimiento, el cual no se encuentra satisfactorio, la supervisora del contrato, solicita al equipo de apoyo a la supervisión del centro zonal Nazareth las respectivas supervisiones a UCAS de manera aleatoria, encontrando inconsistencias en lo descrito en las actas por la no entrega de dotación y el no pago de 15 días del salario del mes de Diciembre de talento humano, en mayo de 2018, nuevamente el equipo de apoyo a la supervisión de la dirección regional realiza las supervisiones a algunas UCAS encontrando las mismas inconsistencias de la no entrega de dotación y el no pago de 15 días del salario del mes de Diciembre de talento humano, y al no encontrar aun la satisfacción de lo subsanado por la EAS.

El 17 de mayo la servidora pública Celmira Alexandra Igúarán Quijada asume la coordinación del centro zonal N°6 Nazareth, y en la realización del empalme, da continuidad de lo que se venía adelantando con los contratos de aporte, se prosiguió al inicio del proceso administrativo sancionatorio, radicando la documentación pertinente al grupo Jurídico el 15 de junio de 2018, en el cual durante el proceso se evidencia el incumplimiento de la EAS y se obtiene fallo mediante Resolución No. 2147 del 28 de agosto de 2018 a través de la cual se siniestro la póliza por concepto de cumplimiento por valor de \$125.654.159 y prestaciones sociales por \$139.442.152”.

Comentarios a la respuesta del auditado: Los recursos para dotación, fueron entregados en los meses de noviembre y diciembre de 2017 y habiéndose detectado el incumplimiento el 21 de marzo de 2018, se inicia el Proceso Sancionatorio el 15 de junio de 2018, el cual termina con “(...) fallo mediante Resolución No. 2147 del 28 de agosto de 2018 a través de la cual se siniestró la póliza por concepto de cumplimiento por valor de \$125.654.159 y prestaciones sociales por \$139.442.152”.

A pesar de la respuesta de la Entidad, la existencia de una sanción que todavía no se ha hecho efectiva, no resarce el daño por el pago de los salarios, por otra parte, en cuanto a la no entrega de la dotación, no se observa gestión que conduzca a su recuperación y, por lo tanto, se confirma hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$262.908.230.

Hallazgo No. 13. Contrato N°540 de 2016 (F-D)

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

El artículo 19 de la Ley 1804 de 2016, hace referencia a las funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su rol en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre está definido por su naturaleza institucional y por el doble papel que le asigna la Ley 1098 de 2006. Como ente rector, articulador y coordinador del SNBF (Sistema Nacional de Bienestar Familiar) le corresponde fiscalizar la operación de las modalidades de atención a la primera infancia bajo su responsabilidad, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social.

Las Unidades Comunitarias de Atención – UCA hacen referencia a los espacios concertados con la comunidad para la atención de niños, niñas y mujeres gestantes, con pertinencia, oportunidad y calidad de acuerdo con sus identidades culturales y las características de sus territorios. La UCA se ubica en espacios comunitarios puestos a disposición del servicio para que allí puedan reunirse las y los usuarios y el talento humano intercultural para el desarrollo de las estrategias del servicio, y la planeación de trabajo.

De acuerdo con la guía de supervisión de contratos y convenios suscritos por el ICBF, en ejercicio de las actividades propias de supervisión, los servidores públicos que cumplan esta función deben adelantar las acciones necesarias tendientes a asegurar que, en la ejecución de los contratos y convenios, se cuente con mecanismos eficientes de planificación, organización, coordinación y control de toda clase de recursos, para facilitar el adecuado desarrollo de los compromisos contractuales.

El Sistema de Información CUÉNTAME es una herramienta de gestión institucional implementada por el ICBF, que permite la recolección de los datos en los servicios de Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, Nutrición y Familias a través del cargue de información en línea de las Entidades Administradoras de Servicio, Contratos, Unidades de Servicio, Talento Humano y Beneficiarios (seguimiento nutricional y formaciones a padres y/o cuidadores).

Contrato N°540 de 2016.

Objeto: Prestar el servicio de atención, educación inicial, cuidado y nutrición a mujeres gestantes, niños y niñas menores de seis (6) meses, lactantes, niños y niñas en primera infancia, en el marco de la atención integral con

pertinencia y calidad, a través de la modalidad propia e intercultural que permita promover la garantía de derechos, la participación y el desarrollo integral de la primera infancia de las comunidades étnicas y rurales respondiendo a las características de sus territorios de conformidad con el Manual Operativo y las directrices establecidas por el ICBF, en el marco de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de CERO a SIEMPRE.

Modalidad: Propia e intercultural.

Contratista: Organización Wayuumunsurat Mujeres Tejiendo Paz.

Valor inicial del contrato: \$5.690.729.000

Modificaciones: Modificación 1, se modifica la Cláusula 1 relacionada con los desembolsos. Modificación 2, Se modifica periodo de desembolso inicial para la distribución del recurso mes a mes. Modificación 3, se acuerda Adicionar \$378.478.687.

Valor definitivo del contrato: \$5.805.532.058. Aporte del ICBF \$5.691.698.096. Aporte EAS \$113.833.962.

Al revisar la base de datos CUÉNTAME de la vigencia 2017, se observó que la Organización Wayuumunsurat Mujeres Tejiendo Paz, registró en este aplicativo, información correspondiente a tres (3) Centros de Desarrollo Infantil -CDI- que no pertenecen a la modalidad contratada, ya que éstos son propios de la modalidad institucional.

La información reportada en CUÉNTAME corresponde a actividades en los Centros de Desarrollo Infantil YOTOJOROIN 1 (23 Cupos), YOTOJOROIN 2 (25 Cupos) y JOROJOROMANA (20 Cupos); por lo que se considera que la inclusión de estos centros, es un error en la alimentación del aplicativo, teniendo en cuenta que para la modalidad propia e intercultural las unidades de servicios contratadas son las Unidades Comunitarias de Atención (UCA).

En el análisis del Contrato 540 de 2016, y durante las visitas efectuadas los días 03 al 12 de octubre de 2018, se observaron las siguientes situaciones, correspondientes a la vigencia 2017:

- UCA Ichichon 1 y 2: La persona que atiende la UDS manifestó que no recibió dotación al final de la vigencia 2017; sin embargo, aparece acta de materiales didácticos de fecha 08 de noviembre, donde consta que se recibieron diferentes elementos.
- UCA Villa Sara y Shurruiuchon: No recibieron la dotación correspondiente al final de la vigencia 2017. No se evidenció acta de entrega de materiales.

Por lo anterior y, teniendo en cuenta que durante el proceso de revisión contractual se verificaron los informes técnicos y financieros con sus correspondientes soportes, sin que se evidenciara prueba documental ni en medio magnético de las actas de entrega de la dotación a las UDS, facturas, extractos bancarios, ni actas de entrada a almacén, al final de la vigencia 2017, producto de la adición efectuada el día 03 de octubre de 2017 por \$378.478.687, se determina detrimento por la suma señalada.

Esta situación se presenta por falencias en la supervisión de las actividades, por parte del ICBF, al no adelantar las acciones necesarias tendientes a asegurar que en la ejecución del contrato se contara con mecanismos eficientes de planificación, organización, coordinación y control de los recursos, conllevando a posibles acciones u omisiones del contratista, al no cumplir de manera adecuada con las obligaciones surgidas en virtud de la asunción de deberes y compromisos.

Respuesta de la entidad: "El Centro Zonal No. 4 Manaure en sus acciones de verificación de la entrega de dotación a unidades de servicios, adelantó visitas de supervisión donde evidenció que la entidad no había realizado el debido proceso de entrega de dotación en las unidades de servicios, por tanto, la supervisora del contrato procedió a requerir a dicha entidad y es así como se obtiene el reintegro de los dineros adicionados de acuerdo al Requerimiento Rad. No. S-2018-688259-4400 (anexo 4 folios) por valor de \$378.478.687, el cual a la fecha no tiene respuesta de parte de la entidad.

En cuanto a la observación registrada en el aplicativo Cuéntame, la Entidad certificó que los Centros de Desarrollo Infantil YOTOJOROIN 1 (23 Cupos), YOTOJOROIN 2 (25 Cupos) y JOROJOROMANA (20 Cupos), aparecen con el nombre de CDI, pero en realidad se trata de UCAS".

Comentarios a la respuesta del auditado: Como quiera que la entidad requirió al operador el reintegro de los recursos por la no entrega de la dotación, sin que hasta la fecha de emisión del presente informe se haya remitido al organismo de control el soporte de reembolso correspondiente, se confirma hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$378.478.687.

Hallazgo No. 14. Contrato de Aportes 564 de 2016 (F-D)

Artículo 3º de la Ley 610 de 2000. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo,

adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

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

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Artículo 3º. de La Ley 80 de 1993. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4º de la Ley 80 de 1993. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

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

Dada la naturaleza del Servicio de Bienestar Familiar, por mandato legal, el ICBF cuenta en materia de contratación con el Régimen Especial de Aportes, entendiéndose por tal, según el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015, cuando el instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad en cita, el contrato de aporte solo podrá ser suscrito con instituciones de utilidad pública o social, entendidas estas como entidades sin ánimo de lucro de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 y concordantes del Decreto 2150 de 1995, de reconocida solvencia moral y técnica, dando preferencia a las más antiguas y que hayan sobresalido por sus méritos y dotes administrativos, tal como lo prevé el artículo 2.4.3.2.7. del Decreto 1084 de 2015; sólo cuando no sea posible la suscripción con estas, podrá contratarse con personas naturales de reconocida solvencia moral.

1.7.1. De conformidad con la Resolución 2859 de 2013, corresponde a las Direcciones Regionales, en relación con las delegaciones en materia contractual que les han sido efectuadas, lo siguiente:

- a) Dirigir y adelantar los procesos de contratación cuya ejecución se desarrolle en forma exclusiva en la jurisdicción de la Dirección Regional en todas las etapas, acatando los lineamientos e instructivos de la Dirección de Contratación o del Comité de Contratación de la Dirección General, según el caso.
- b) Adjudicar o declarar desiertos los procesos de selección que adelante la Dirección Regional.
- c) Expedir los actos administrativos de trámite y definitivos que sean requeridos en los procesos de contratación que adelante la Dirección Regional.
- d) Aprobar las garantías de los contratos o convenios suscritos por la Dirección Regional.
- e) Resolver los recursos que sean presentados con ocasión de la actividad contractual.
- f) Designar los supervisores de los contratos y convenios.
- g) Adelantar el trámite y suscribir los actos administrativos de imposición de multas y sanciones contractuales de los contratos o convenios suscritos por la Dirección Regional (...).

De conformidad con la Resolución 2859 de 2013, corresponde a las Direcciones Regionales, en relación con las delegaciones en materia contractual que les han sido efectuadas, aprobar las garantías de los contratos o convenios suscritos por la Dirección Regional.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

Parágrafo Cuarto: La EAS debe garantizar el cumplimiento de las acciones establecidas en el procedimiento P7.SA “Versión 2” Procedimiento Ingreso de bienes muebles a almacén.

Contrato de aportes No. 564 de 2016, suscrito el día 16 de diciembre 2016.
Contratista: GRUPO ECOLÓGICO Y COMUNITARIO TOKOKO.

Objeto: “Prestar servicio de atención, educación inicial, cuidado y nutrición a mujeres gestantes, niños y niñas menores de seis meses lactantes, niñas y niños en primera infancia en el marco de la atención integral, con pertinencia y calidad, a través de la modalidad Propia e Intercultural que permita promover la garantía de los derechos, la participación y el desarrollo integral de la Primera Infancia de Comunidades Étnicas y Rurales respondiendo a las características de sus territorios de conformidad con el manual operativo y las directrices establecidas por el ICBF, en el marco de la Política de Estado para el desarrollo de la Primera Infancia de Cero a siempre”. Se establece que prestará servicio en 92 UCAS y 2479 cupos.

Valor inicial del contrato: \$4.908.459.531. Aporte ICBF \$4.812.215.226. Aporte operador \$96.244.305.

Plazo: hasta el 15 de diciembre de 2017:

Estado: Liquidado.

Modificaciones al Contrato:

La Modificación N°001 que se realizó fue el 15/02/2017, modificando la Cláusula Primera, Forma de desembolso de los APORTES; Modificación N°002 de 18/04/2017, modificar los periodos de desembolsos iniciales; Modificación N°003 y Adición N°001 del día 3 de octubre de 2017, por \$1.222.680.727, aporte del ICBF a las EAS de \$1.198.706.595, para la compra de dotación y entrega de paquetes alimentarios en la época de receso, Valor de aporte de la EAS \$23.974.132. Modificación N°004 y Liberación N°001 de fecha 20/11/2017: se hace necesario reducir el valor del contrato en la suma de \$6.047.052.726, aporte ICBF a la EAS por \$5.926.834.289, aporte de la contrapartida \$120.218.437, liberar la suma de \$84.087.532

Forma de operación N°2.

El 18/06/2018, según Acta de Liquidación de Contrato de Mutuo Acuerdo, el contrato fue liquidado y el ICBF deberá liberar la suma de \$138.543.681.

La adición asignada al final de la vigencia por concepto de dotación para el Grupo Ecológico TOKOKO, fue de \$351.604.141.

Se observó que la EAS incumplió lo estatuido en el Procedimiento Ingreso de bienes muebles a almacén, que establece que “los bienes deben ingresar a Almacén mediante acta de entrada, y su posterior salida debe quedar registrada en el acta respectiva”.

En las visitas realizadas por el equipo auditor, para verificar el cumplimiento del contrato, de fechas 4 y 5 de octubre de 2018, se observó lo siguiente:

UCA ARROYO LIMON: Recibieron de dotación solamente juguetes. No hubo cumplimiento de minuta

UCA MIRRACHIRAPA: Entregaron la dotación y la recogió la EAS cuando salieron de vacaciones, no entregaron paquetes alimentarios.

UCA URRACIHIRRAPA #1: No se entregó dotación; solamente entregaron paquetes alimentarios a lactantes y gestantes, y no se dio cumplimiento a la minuta en elementos y cantidades.

UCA URRAICHIRRAPA #2 y UCA LA GLORIA #1: No entregaron dotación ni paquetes alimentarios en el receso de diciembre de 2017, y no se dio cumplimiento a la minuta en elementos y cantidades.

UCA URRAICHIRRAPA # 3 y UCA WARITKALE. Solo entregaron de dotación Juguetes; no entregaron paquetes alimentarios a todos los beneficiarios, solo les dieron a los gestantes y lactantes; no se dio cumplimiento a la minuta, cocinan con agua salada de un pozo.

Además de lo anterior, en el análisis financiero del Contrato de Aportes N°564/2016, se evidencia que las facturas de compra tienen fecha 31/10/2017 y las tres Actas de Entrega de dotación, fecha 10/10/2017; es decir las Actas de entrega son anteriores a la fecha de compra de los elementos.

Las entregas fueron soportadas mediante Actas de tres UCAS de las comunidades Potulumina 2, 3 y 4 y 14 videos, en 3 de los cuales, no se identifica a qué comunidad corresponde la entrega de dotación, para un total de 14 evidencias, que reposan en el legajo contractual de las 92 UDS que establece el contrato.

Al cotejar las comunidades presentadas en los videos y relacionadas en las tres Actas, con las presentadas en el Plan de Distribución del Contrato aportado mediante CD identificado TOKOKO Contrato 564 “Legalización dotación- CZ Manaure vigencia 2017”, se observó que no corresponden a las 14 comunidades que se presentan como evidencias de entrega, por lo tanto, no es posible que se consideren como soportes de las entregas de la dotación.

El costo total de las 10 facturas por concepto de las compras de los elementos, realizadas por la fundación, es de \$342.753.420, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 10
Relación de Facturas de Compra Dotación

| FECHA | Nº FACTURA | DETALLE | VALOR |
|------------|------------|-------------------------------------|----------------------|
| 31/10/2017 | 23860 | Cacharrería el Castillo del Pocillo | \$34.780.000 |
| 31/10/2017 | 23859 | Cacharrería el Castillo del Pocillo | 18.351.500 |
| 31/10/2017 | 23857 | Cacharrería el Castillo del Pocillo | 40.259.000 |
| 31/10/2017 | 23854 | Cacharrería el Castillo del Pocillo | 32.439.000 |
| 31/10/2017 | 7394 | King Center | 45.358.040 |
| 31/10/2017 | 7395 | King Center | 44.306.080 |
| 31/10/2017 | 7393 | King Center | 50.759.450 |
| 31/10/2017 | 7392 | King Center | 66.360.350 |
| 31/10/2017 | 3499 | King Center | 2.340.000 |
| 31/10/2017 | 16437 | King Center | 7.800.000 |
| Total | | | \$342.753.420 |

Fuente: Archivo de la Entidad Elaboró Equipo Auditor.

Según el Plan de Distribución, se planeó entrega de menajes y juguetería de 53 UCAS, por \$225.591.620 (Ver Tabla).

Tabla N° 11

| PLAN DE DISTRIBUCIÓN | | |
|----------------------|--------------------|-------------------|
| PUNTO ENTREGA | MENAJES | JUGUETERÍA |
| AIMANA | 2.267.000 | 1.724.310 |
| AMALICHAMANA | 2.457.000 | 1.724.310 |
| ANOULIA | 2.351.000 | 1.724.310 |
| AYARAJOSEKA | 2.174.000 | 1.724.310 |
| BANARES | 2.661.000 | 1.724.310 |
| CAMPO DEL MAR | 2.695.000 | 1.724.310 |
| CAÑO SECO | 2.739.000 | 1.724.310 |
| CHUANTAMANA | 2.420.500 | 1.724.310 |
| CHUSIRRA | 2.751.000 | 1.724.310 |
| GALÁN | 2.810.000 | 1.724.310 |
| JAIPIRRACHI | 2.501.000 | 1.724.310 |
| JANULERROUT | 2.764.000 | 1.724.310 |
| JASAIKAT | 2.765.000 | 1.724.310 |
| JITKAL | 2.832.000 | 1.724.310 |
| JOPOTULIMINA 2 | 2.826.000 | 1.724.310 |
| JOPOTULIMINA 1 | 2.685.000 | 1.724.310 |
| JOPOTULIMINA 3 | 2.836.000 | 1.724.310 |
| JOPOTULIMINA 4 | 2.833.000 | 1.724.310 |
| JURATSHI | 2.521.000 | 1.724.310 |
| KARALOUTAMANA NUEVA | 2.704.000 | 1.724.310 |
| KARINASIT | 2.773.000 | 1.724.310 |
| KASUSCHI | 2.512.000 | 1.724.310 |
| KAUSACHON | 2.767.000 | 1.724.310 |
| KAUSHARIPA | 2.436.000 | 1.724.310 |
| KOROROMANA | 2.449.000 | 1.724.310 |
| KUAPALA | 2.436.000 | 1.724.310 |
| LA HERMOSA | 2.360.000 | 1.724.310 |
| LOMAMANA | 2.645.000 | 1.724.310 |
| LUMAKIT | 2.736.000 | 1.724.310 |
| MAQUINAMANA | 2.263.000 | 1.724.310 |
| MAUREN | 2.526.000 | 1.724.310 |
| MESAMANA | 2.764.000 | 1.724.310 |
| MUYECHICA | 2.931.000 | 1.724.310 |
| NALAP | 2.359.000 | 1.724.310 |
| NAUNAU | 2.764.000 | 1.724.310 |
| PALASUMANA | 2.331.000 | 1.724.310 |
| PASHARA | 2.566.000 | 1.724.310 |
| PIOULEKAT | 2.427.000 | 1.724.310 |
| RUANAMANA 1 | 2.629.000 | 1.724.310 |
| RUANAMANA 3 | 2.868.000 | 1.724.310 |
| SAMARIA 11 | 2.383.000 | 1.724.310 |
| SANTANA | 2.441.000 | 1.724.310 |
| SPATOU | 2.899.000 | 1.724.310 |
| ULESIA | 2.787.000 | 1.724.310 |
| URIAKAT | 2.399.000 | 1.724.310 |
| URRAICHIQUEPU | 2.658.000 | 1.724.310 |
| VILLA ESPERANZA | 2.671.000 | 1.724.310 |
| WALITSIRRA | 2.755.000 | 1.724.310 |
| WARAWAINKAT | 2.662.000 | 1.724.310 |
| WOTOKOT | 2.573.000 | 1.724.310 |
| YAWAIN | 2.763.000 | 1.724.310 |
| YUALA | 2.802.000 | 1.724.310 |
| TOTAL | 135.927.500 | 89.664.120 |

Fuente: Información Legajo Contractual 564 de 2016

En la revisión del contrato y sus anexos, no se pudo determinar con exactitud cuántas unidades de servicio y cuantos cupos fueron atendidos, debido a que el número de unidades y de cupos descritos en los documentos soporte,

es diferente en cada uno de los mismos; por ejemplo: En el contrato se establecen 95 UDS y 2.876 cupos; según Informe Técnico de mayo de 2017 son 92 UDS y en el aplicativo CUÉNTAME 2017, se registran 147 UDS y 2.614 usuarios, evidenciando incongruencia entre la información registrada en el legajo contractual y la reportada en el Aplicativo Cuéntame.

Lo anterior se constituye en un detrimento fiscal, por el valor total de las facturas de compra de dotación, con los recursos asignados para tal fin, por \$342.753.420, al no poder evidenciar que los soportes de las entregas correspondan a las comunidades que se presentan como receptoras de las mismas.

Esta situación se presenta por falencias en la supervisión de las actividades del ICBF, al no adelantar las acciones necesarias tendientes a asegurar que en la ejecución del contrato se contara con mecanismos eficientes de planificación, organización, coordinación y control de los recursos, conllevando a incumplimiento de obligaciones por parte del operador, surgidas en virtud de la asunción de sus deberes y compromisos contractuales.

Respuesta de la Entidad: "De acuerdo a lo relacionado con la visita realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República a las unidades de servicios: UCA MIRRACHIRAPA, UCA URRACIHIRRAPA #1, UCA URRAICHIRRAPA #2 y UCA LA GLORIA #1, UCA URRAICHIRRAPA # 3 y UCA WARITKALE; los días 4 y 5 de octubre de 2018, se hace claridad sobre que dichas unidades de servicios fueron administradas por el Grupo Ecológico Tokoko mediante el contrato No. 564 de 2016 cuyo plazo de ejecución fue hasta el 15 de diciembre de 2017. Por lo tanto, las observaciones realizadas sobre la atención de los beneficiarios durante los días 4 y 5 de octubre de 2018, corresponden a la Entidad Administradora del Servicios (EAS), contratada para la atención en el periodo comprendido entre 01 de agosto de 2018 a 31 de octubre de 2018.

En relación a la verificación sobre entrega de paquetes y dotación en dichas unidades, se aportan 7 archivos en formato PDF (anexo 65 folios), donde se evidencian las respectivas entregas realizadas por la Entidad en el mes de diciembre de 2017 a cada una de las comunidades en mención, documentos que hacen parte de los informes financieros, técnicos y de registro en almacén y que se encuentran en el expediente contractual.

La dotación entregada a las unidades de servicios con fecha 10/10/2018, fue realizada bajo orden de compra del proveedor a quien se le canceló posteriormente y suscritas las correspondientes facturas de venta con las cuales se comprueba dicha adquisición de acuerdo al documento anexo donde el Representante Legal manifiesta lo anteriormente expuesto (anexo 1 folio).

Referente a las unidades de servicios vinculadas al contrato No. 564 de 2017, se deja claridad sobre que la Entidad Administradora del Servicio inicia la atención de manera concertada, por lo que no todas las unidades de servicios son vinculadas de manera inmediata al contrato en el Aplicativo Cuéntame. Es decir, que cada vez que la entidad es aceptada para brindar los servicios en las comunidades y se realiza la verificación de los beneficiarios de continuidad en la comunidad, se procede a la vinculación en el aplicativo de la unidad y sus beneficiarios. Por lo tanto, se hace claridad que la Entidad Administradora del Servicio brindo atención a las 147 UDS que se encuentran vinculadas al contrato en el Aplicativo Cuéntame.

Se anexa en medio magnético en 13 archivos PDF, las evidencias de compra, distribución y entrega de la Dotación adquirida por la Entidad Administradora del Servicio Grupo Ecológico Tokoko en el marco de la adición realizada al contrato No. 564 de 2016".

Comentarios a la respuesta del auditado: Efectuado el análisis del Equipo Auditor a la respuesta de la Entidad, se observa que no se allegaron las Actas de Entrega a Almacén de la dotación adquirida en octubre de 2017; además, verificados los soportes que se anexan con dicha respuesta como evidencia de las entregas realizadas a las UDS respectivas, se observan unas fotografías, que no se consideran pruebas idóneas, pertinentes y útiles para demostrar que efectivamente los elementos de la dotación, fueron recibidos por los beneficiarios. Por otra parte, la respuesta está incompleta y no responde a todos los aspectos de la observación, en forma lógica y clara, de modo que se desvirtúe lo requerido por el Ente de Control. En cuanto a lo afirmado con respecto a las visitas realizadas por el equipo Auditor los días 4 y 5 de octubre de 2018, donde se alega que se indagó sobre el año 2018 y no el 2017, dicha afirmación no corresponde con la realidad, pues el equipo auditor levantó actas suscritas por los agentes educativos y las autoridades de la comunidad que atendieron la visita, en las cuales se evidencia que para la vigencia 2017, el operador incumplió las obligaciones contractuales requeridas, por lo que se confirma hallazgo administrativo con posible alcance disciplinario y fiscal, por \$342.753.420.

Hallazgo No. 15. Contrato de Aportes Nº 579 de 2016 (F-D)

Señala el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 que la gestión fiscal es un conjunto de actividades de tipo económico, jurídico y tecnológico que realizan quienes manejan o administran patrimonio público para cumplir los fines esenciales del Estado con atención a principios como la legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La Ley 610 de 2000, artículo 6, establece: se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo,

disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos.

Ley 1474 de 2011, artículo 83 “... La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo...”.

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

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

El Artículo 118, literal c establece: Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual (...).

Las EAS debe garantizar el cumplimiento de las acciones establecidas en el procedimiento P7.SA “Versión 2” Procedimiento Ingreso de Bienes Muebles al Almacén.

Contrato de aportes No. 579 del 16 de diciembre de 2016.

Contratista: ORGANIZACIÓN WIWA GUOLKUSHE TAYRONA DEL RESGUARDO KOGUI MALAYO ARHUACO.

Objeto: Prestar servicio de educación inicial, cuidado y nutrición a mujeres gestantes, niños y niñas menores de seis (6) meses lactantes, niños y niñas en primera infancia en el marco de atención integral, con pertinencia y calidad, a través de la modalidad propia e intercultural, que permita promover la garantía de derechos, la participación y el desarrollo integral de la primera infancia de comunidades étnicas y rurales respondiendo a las características de sus territorios de conformidad con el manual operativo y las directrices establecidas por el ICBF, en el marco de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre”.

Valor Final \$718.714.488: Aporte ICBF \$704.711.448, aportes EAS: \$14.003.040. Plazo: 16 de diciembre de 2016 hasta el 15 de diciembre de 2017.

Durante la ejecución se realizaron las siguientes modificaciones al contrato:

1. Modificación No. 001 de fecha 13 de febrero de 2017, donde se ajustan los desembolsos.
2. Modificación No. 002 de fecha 27 de abril de 2017, donde ajustan la forma de desembolsos.
3. Modificación No. 003 y Adición No. 1 de fecha 22 de septiembre de 2017, donde se adicionan recursos por \$39.342.285, aportes ICBF: \$38.570.868 para compra de dotación y paquetes alimentarios.
4. Modificación No. 004 y Adición No. 2 de fecha 20 de octubre de 2017, donde se adicionan recursos por \$4.559.436 por concepto de gastos operativos para la entrega de paquetes alimentarios.

La EAS incumplió lo establecido en el procedimiento P7.SA “Versión 2” Procedimiento Ingreso de bienes muebles a almacén, en lo relacionado con la entrada a Almacén Regional Guajira de la dotación adquirida.

Al efectuar revisión de los documentos que hacen parte del expediente contractual, se logró evidenciar que, en los informes financieros rendidos por el operador no se encuentran actas de entrega de paquetes alimentarios (vacacionales), facturas de compra de dotación, acta de entrada a Almacén y plan de distribución. No obstante, el ICBF Regional Guajira realizó desembolsos por concepto de dotación y entrega de paquetes alimentarios por \$43.130.304.

Es de precisar que el contrato 579 de 2016 se encuentra liquidado mediante Acta de fecha 23 de febrero de 2018 y, posteriormente a la liquidación, se observa documento de fecha 16 de abril de 2018, cuyo asunto es el requerimiento por presuntos incumplimientos en la entrega de dotación, suscrito por la Coordinadora del Centro Zonal No. 1, con el cual requiere al operador para que presente y registre ante el supervisor del contrato y el encargado de Almacén, los elementos de dotación adquiridos con recursos del ICBF Regional Guajira.

El hecho de haberse liquidado el Contrato de Aportes 579 de 2016, sin que se verificara el cumplimiento del mismo, poniendo fin a la relación contractual sin dejar constancia de la inejecución por concepto de entrega de dotación y de paquetes alimentarios, denota falencias y debilidades en el seguimiento y control de la etapa contractual y post contractual, dando lugar a que el operador se libere de obligaciones contractuales que aún no han sido

resueltas (incumplimiento) y perdiendo el ICBF las acciones para exigir que el operador cumpla con todas las obligaciones derivadas del contrato, y ocasionó a la Entidad un presunto detrimento patrimonial por \$43.130.304.

Respuesta de la entidad: “*La Dirección Regional Guajira, se compromete a adelantar las acciones de mejoras necesarias, en aras de corregir y evitar la ocurrencia de los hechos evidenciados en la observación realizada por la Contraloría General de la Republica al contrato No. 579 de 2016*”.

Comentario a la respuesta del auditado: Considerando que la entidad acepta la observación, y se compromete a adelantar las acciones de mejora necesarias, se confirma hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$43.130.304.

Hallazgo No. 16. Contrato 538 de 2016 (BA-D)

En virtud de la autonomía administrativa, conforme lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde al Contralor General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios constitucionales y legales.

El Plan Estratégico 2014 - 2018 "Control fiscal eficaz para una mejor Gestión Pública", en el Objetivo Corporativo 1 "Fortalecer el Modelo de la vigilancia y control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública", determina como su primer producto los beneficios cuantitativos y cualitativos en los sujetos vigilados como producto de control fiscal eficaz.

El documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República en el marco de las Normas Internacionales de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores—ISSAI, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017, en su numeral 1.14.10, define el beneficio de control fiscal como una forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la Contraloría General de la República y por lo tanto en todos los tipos de auditoría, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

En armonía con la normatividad vigente, el Contralor General de la República, emitió la Resolución 0021 del 25 de agosto de 2018. Por la cual

se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República.

Contrato de Aportes No. 538 de 2016.

Objeto: "Prestar servicio de atención educación inicial y cuidado a niños y niñas menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de transición con el fin de promover el desarrollo integral de la primera infancia con calidad de conformidad con los lineamientos manual operativo los directrices parámetros y estándares establecidos por el ICBF en el marco de la estrategia de atención integral de cero a siempre".

Contratista: Fundación YANAJASA.

Fecha de suscripción: 14 de diciembre de 2016.

Valor \$6.351.809.060: Aporte ICBF \$6.227.263.784, aporte operador \$124.545.276.

Plazo: hasta el 15 de diciembre de 2017.

Modificaciones al contrato:

El 3 de octubre de 2017, se suscribe el Acta de Modificación No. 003 y Adición No. 001 al Contrato de Aportes No. 538 de 2016, con el objeto de adicionar el valor del contrato inicial en \$414.091.995, compuesto por aportes del ICBF: \$405.972.544 y aporte de la fundación YANAJASA: \$8.119.451.

El 28 de noviembre de 2017, se suscribe la Modificación No. 004 y Liberación No. 001 al contrato, con el fin de liberar del valor del contrato de aporte, la suma de \$49.420.409, considerando que (...) 7. El supervisor solicitó Modificación y Liberación (...), aduciendo lo siguiente: teniendo en cuenta que la EAS inició operaciones tardías en algunas UCAS y que con corte a 31 de julio presenta beneficiarios en el aplicativo Cuéntame que no cuentan con los criterios de calidad, y beneficiarios sin toma nutricional, se hace necesario realizar la liberación correspondiente a gastos variables de dichos beneficiarios de los meses de abril, mayo, junio y julio.

Lo anterior, hace que se modifique la cláusula novena del Contrato de Aportes 538 de 2016, el cual quedó así: Valor del contrato: Para todos los efectos legales, el valor total estimado del contrato será por la suma de \$6.716.480.646 compuesto por: (i) los aportes del ICBF por valor de \$6.583.815.919, (ii) los aportes de contrapartida de la EAS por \$132.664.727. En la ejecución del contrato 538 de 2016, se observó lo siguiente:

El 16 de febrero de 2017, en reunión del Comité Técnico Operativo, la supervisora aprueba la redistribución de ahorros e inejecuciones que, según anexo, asciende a \$539.332.016, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla No. 12
Redistribución Ahorros e Inejecuciones Contrato 538 de 2017
16 de febrero de 2017

| CONCEPTO | VALOR |
|-------------------|---------------|
| Transporte | \$55.000.000 |
| SS y P | \$183.226.928 |
| Dotación Inicial | \$151.544.708 |
| Excedente Paquete | \$66.985.280 |
| Adecuación UCA | \$67.207.688 |
| Total | \$523.964.586 |
| Monto por Liberar | \$15.367.430 |

Fuente: Acta de Comité Técnico Operativo del 16/02/2017 y Presupuesto de Gastos.

Así mismo, en el Comité Técnico Operativo del 30 de mayo de 2017, por las inejecuciones y ahorros presentados de enero a abril de 2017, se aprueba una vez más la redistribución del presupuesto, asignándose para la adquisición de Dotación \$238.230.211.

La fundación, en el Informe Financiero del mes de febrero de 2017, hace entrega en medio magnético del archivo; entre otros documentos, se observa registro de la Dotación Inicial, en el cual se adjuntan los comprobantes de pago Nos. 8, 9 y 10 de fecha 23/03/2017, cancelando las facturas de compra 4203, 22108 y 4236.

Los pagos realizados por la Fundación con fecha 23/03/2017 ascienden a \$151.544.708; no obstante, con oficio de fecha 13 de septiembre de 2017, dirigido a la Coordinadora del Centro Zonal No. 4, se hace entrega del informe de dotación con aportes 2016 – 2017, anexando el Plan de Distribución, en el cual se identifica: punto de entrega, fecha de entrega, descripción elemento, cantidad, valor unitario incluido IVA y el valor total. Además, se anexan las facturas de venta Nos:

1. 23189 del 10/06/2017 por valor de \$10.000.000 compra de 500 colchonetas.
2. 23225 del 17/06/2017 por valor de \$1.116.000 compra de 62 Botiquín.
3. 4203 del 21/02/2017 por valor de \$28.870.408 compra de artículos.
4. 4236 del 21/02/2017 por valor de \$48.254.500 compra de artículos.
5. 22108 del 21/02/2017 por valor de \$74.419.800 compra artículos.

De las cinco (5) facturas aportadas por la fundación para soportar la compra de dotación aprobada en la redistribución del presupuesto de febrero y mayo, tres (3) ya habían sido aportadas en el mes de febrero, soportando compras

por \$151.544.708. Las dos (2) restantes por \$11.116.000, serían para soportar la segunda redistribución del presupuesto por valor de \$86.685.503.

Si bien, la fundación soporta la compra de dotación por \$11.116.000, no aporta las evidencias de las entregas realizadas a las diferentes UCAS, lo cual significa que la segunda redistribución del presupuesto para dotación inicial, no fue entregada, configurándose un daño al patrimonio de la entidad por \$86.685.503.

En la primera redistribución, la destinación de recursos a adecuaciones de las UCAS por \$67.207.680, fueron invertidos en: 1.382 láminas de zinc, 852 bolsas de cemento, 108 cajas de clavos para zinc, 335 rollos de alambre, para un valor total incluido IVA de \$52.539.180 (pagado con Comprobante de Egreso No. 19 del 23/03/2017) y el suministro de 1.778 rollos de yotojoro, por valor de \$14.668.500 (pagado con comprobante de egreso No. 20 del 23/03/2017, abono \$8.968.034).

En comité del 27 de abril, la EAS manifiesta que en el informe financiero del mes de febrero entregó relación de facturas, pero no se ha entregado la relación de adecuación por UCA.

Dos (2) meses después de la entrega de elementos para la adecuación de las UCAS, la fundación reconoce no haber entregado evidencias de las mismas y, terminada la ejecución del contrato, no se observan soportes documentales de las adecuaciones realizadas con ocasión de la redistribución del presupuesto, por tanto, se cuantifica un daño patrimonial por \$67.207.680.

Por último, en el primer Comité Operativo realizado en el mes de febrero, se identifican ahorros por \$539.332.016, de los cuales se redistribuyen \$523.964.586, quedando un monto por liberar de \$15.367.430, recursos que no son incluidos en la Modificación No. 004 y Liberación No. 001 del 28 de noviembre de 2017, suscrita con el fin de liberar del valor del contrato de aporte \$49.420.409, considerando que “(...) 7. El supervisor solicitó Modificación y Liberación (...), aduciendo lo siguiente: teniendo en cuenta que la EAS inició operaciones tardías en algunas UCAS y que con corte a 31 de julio presenta beneficiarios en el aplicativo Cuéntame que no cuentan con los criterios de calidad y beneficiarios sin toma nutricional se hace necesario realizar la liberación correspondiente a gastos variables de dichos beneficiarios de los meses de abril, mayo, junio y julio”.

Atendiendo a que la liberación realizada corresponde “(...) a gastos variables de dichos beneficiarios de los meses de abril, mayo, junio y julio”, como se señala en el acto de modificación No. 004 y de Liberación No. 001, se

determina que los recursos liberados en la redistribución del presupuesto ordenado el 16/02/2017, no fueron incluidos en dicho acto, por tanto, se ocasiona un daño patrimonial a la Entidad, por \$15.367.430.

Teniendo en cuenta que los “Procedimientos de Ingreso de Bienes Muebles al Almacén”, establecen que “los bienes deben ingresar a Almacén mediante acta de entrada, y su posterior salida debe quedar registrada en el acta respectiva”, se cuantificó daño al patrimonio del ICBF por \$86.685.503 por la no entrega (falta de evidencias) de la dotación aprobada en la redistribución de mayo de 2017; \$67.207.680 por la no entrega (falta de evidencias) de las adecuaciones aprobadas en la redistribución del presupuesto de febrero de 2017 y \$15.367.430 por la no inclusión en el acto de modificación No. 004 y liberación No. 001 de los recursos a liberar aprobados en Comité Operativo del 16/02/2017, para un detrimento patrimonial total, de \$169.260.613.

Efectuada la observación a la Entidad, esta a su vez requirió al operador, ante lo cual la Fundación YANAJASA manifestó no contar con los soportes del caso y procedió a reintegrar los \$169.260.613 considerados como incumplimiento, lo que se configura como hallazgo administrativo con Beneficio del Proceso Auditor por dicho valor.

Lo anterior, obedece a debilidades en la supervisión, que omite el cumplimiento de procedimientos oportunamente y en tiempo real y por lo tanto, no logra la ejecución idónea del contrato, afectando la prestación del servicio.

Respuesta de la Entidad: “*La reunión se realizó el 2 de noviembre de 2018, entre la EAS Fundación YANAJASA y el ICBF, en desarrollo de la misma el operador manifestó no contar con dichos soportes, por lo que al ser requerido se obligó a reintegrar la suma de \$169.260.613”. (...) “en cumplimiento al compromiso adquirido en la reunión relacionada con antelación, el día 6 de noviembre de 2018 se efectuó la devolución del dinero, mediante consignación efectuada a la cuenta corriente No. 88000XXX del Banco del Occidente a favor del ICBF, con código de recaudo 12 por el monto de \$169.260.613”.*

Comentario a la respuesta del auditado: Aceptada y reconocida por la entidad la existencia del detrimento y efectuado el reembolso por el contratista, de acuerdo con la consignación realizada a las arcas del ICBF, se confirma hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, que se configura como Beneficio de Auditoría por \$169.260.613.

Hallazgo No. 17 Contrato de Aportes N°550 de 2016 (F-D-BA)

Señala el artículo 3º de la Ley 610 de 2000 que la gestión fiscal es un conjunto de actividades de tipo económico, jurídico y tecnológico que realizan quienes manejan o administran patrimonio público para cumplir los

fines esenciales del Estado con atención a principios como la legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

La Ley 610 de 2000, artículo 6, establece: se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos.

Ley 1474 de 2011, en su artículo 83 establece: “... La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo...”.

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

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

Por su parte, el Artículo 118, literal c de dicha norma establece: Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual (...).

Las EAS debe garantizar el cumplimiento de las acciones establecidas en el procedimiento P7.SA “Versión 2” Procedimiento Ingreso de Bienes Muebles al Almacén.

En virtud de la autonomía administrativa, conforme lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde al Contralor General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios constitucionales y legales.

El Plan Estratégico 2014 - 2018 "Control fiscal eficaz para una mejor Gestión Pública", en el Objetivo Corporativo 1 "Fortalecer el Modelo de la vigilancia y control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública", determina como su primer producto los beneficios cuantitativos y cualitativos en los sujetos vigilados como producto de control fiscal eficaz.

El documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República en el marco de las Normas Internacionales de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores—ISSAI, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017, en su numeral 1.14.10, define el beneficio de control fiscal como una forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la Contraloría General de la República y por lo tanto en todos los tipos de auditoría, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

En armonía con la normatividad vigente, el Contralor General de la República, emitió la Resolución 0021 del 25 de agosto de 2018, por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República.

Contrato de Aportes N°550 de 2016

Objeto: Prestar servicio de atención educación inicial y cuidado a niños y niñas menores de 6 meses lactantes, niños y niñas en primera infancia en el marco de la atención integral, con pertinencia y calidad, a través de la modalidad propia e intercultural que permita promover la garantía de derechos, la participación y el desarrollo integral de la primera infancia de comunidades étnicas y rurales respondiendo a las características de sus territorios de conformidad con el manual operativo y las directrices establecidas por el ICBF, en el marco de la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de "cero a siempre"".

Contratista: Organización WIWA YUGUMAIUN BUNKUANARRUA TAYRONA.

N° de Unidades de Servicio 34

N° de Usuarios 388

Fecha de suscripción: 14/12/2016

Fecha de inicio: 19/12/2016

Fecha de terminación: 15/12/2017

Valor inicial del contrato \$1.018.624.936

Modificación 003 Adición N°001 de \$66.406.976

Valor final del contrato \$1.085.031.912

Estado: Terminado

Lugar de desarrollo del contrato: Municipios Riohacha y Dibulla

En el análisis de la información financiera suministrada por la Regional, se evidenció que, según Acta de Modificación N° 003 y Adición N° 001, el día 03/10/2017, como valor de la Adición se asignó la suma de \$66.406.976, de los cuales, \$42.445.696, corresponden a la compra de dotación y \$23.961.280 a entrega de paquetes alimentarios para preparar en época de receso de diciembre de 2017.

En las carpetas y CDs donde se registra la información de la ejecución del contrato, no se evidenció Plan de Distribución, facturas de compras, Actas de Entrega a Almacén del ICBF ni a las UDS, que acreditan la entrega por parte del operador, de la dotación entregada por el operador, que como señaló con anterioridad, corresponde a \$42.445.696.

Ante el requerimiento presentado por la CGR, la Entidad aportó soporte de reintegro realizado por el operador con fecha 20/11/2018, por concepto de elementos que no cumplieron con las especificaciones de la Guía orientadora para la compra de dotación, por \$3.106.496.

Con respecto al valor restante de dicha dotación, no se evidenciaron documentos que acrediten la entrega por parte del contratista, lo que se constituye en un detrimento patrimonial por \$39.339.200.

Las situaciones plasmadas anteriormente, obedecen a incumplimiento de la ORGANIZACIÓN WIWA YUGUMAIUN FUNKUANNARRUA TAYRONA, en el desarrollo de la contratación para la atención de la Primera Infancia y a deficiencias en la continuidad y efectividad de la supervisión, por parte del ICBF Regional Guajira. Las debilidades de la supervisión para controlar y prevenir situaciones, afectan el cumplimiento del objeto y de las obligaciones contractuales.

El reintegro realizado por el operador, en virtud del requerimiento presentado a la Entidad por la CGR, se constituye como un Beneficio de Auditoría por \$3.106.496.

Respuesta de la Entidad: *"La Entidad manifestó que como producto de la realización de visitas para la verificación de los elementos de dotación, en las cuales se evidenció que algunas adquisiciones no cumplían con la guía orientadora para la*

compra de dotación estipulada por el ICBF, se procedió a enviar requerimiento al operador, del cual se obtuvo respuesta no satisfactoria por parte de la EAS, por lo que se le solicitó que reintegrara \$3.106.496, correspondientes a los elementos que no cumplían con las especificaciones, valor que el contratista reintegró con fecha 20/11/2018".

Comentario a la respuesta del Auditado: Verificados los soportes de la respuesta de la Entidad, se constató el reintegro de los \$3.106.496, correspondientes a los elementos que no cumplían con las especificaciones lo que se constituye en un Beneficio de Auditoría.

Toda vez que no se aportaron facturas de compra ni actas de entrega de los demás elementos que componen la dotación, se confirma hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, alcance fiscal por \$39.339.200 y con Beneficio de Auditoría por \$3.106.496.

2.1.4 OBJETIVO ESPECÍFICO 4. ACCESO A LA SALUD

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos de SGP, asignados por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia para asegurar el acceso a la salud y para identificar casos de desnutrición de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, de acuerdo con su entorno cultural, durante la vigencia 2017.

En los últimos años, los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia en el Departamento de la Guajira, se han visto afectados por múltiples enfermedades, especialmente en la zona rural, en donde los principales problemas de salud los constituyen las Enfermedades Respiratorias Agudas–ERA, las Infecciones Respiratorias Aguda–IRA, y las Enfermedades Diarreica Agudas–EDA, afectando a la población menor de cinco años de edad y ocasionando, en algunos casos, la muerte de niños y niñas; otra problemática suscitada es la falta de atención de las madres gestantes y lactantes y la desnutrición en la población indígena wayúu menor de cinco años, con asentamiento en estos municipios.

Ante el inminente problema existente en estas comunidades indígenas wayuu y la falta de políticas públicas claras que contrarresten la desnutrición de los niños, niñas y la atención a madres gestantes y lactantes en estos municipios, la Sala Séptima de la Corte Constitucional, profirió la Sentencia – T 302/17 con ocasión a la Acción de tutela interpuesta por un ciudadano contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Superintendencia Nacional de Salud, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Departamento de La Guajira y los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao.

La corte destacó que el 11 de diciembre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH) adoptó una resolución de medidas cautelares en la cual solicitó al Estado de Colombia adoptar “*las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo wayúu, en el departamento de La Guajira*”.¹ Consideró que el Gobierno Nacional “no ha dado cumplimiento de manera efectiva y con la URGENCIA requerida a las medidas cautelares dictadas por la CIDH. La prueba es que se siguen muriendo niños por desnutrición”, además pone de presente que, según informes entregados a la CIDH, “en los últimos ocho años habrían muerto 4770 niños de la comunidad wayúu (sic) debido a problemas relacionados con alimentación y agua potable”.²

La Contraloría General de la República realizó Seguimiento y Evaluación a los recursos invertidos en salud pública para la atención de primera infancia y madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayúu en los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia, durante la vigencia 2017. De acuerdo con información suministrada por estos municipios, durante la vigencia auditada, invirtieron para estos propósitos la suma de \$7.039.308.544,3, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla N° 13
Ejecución Presupuestal De Ingresos y Gastos Recursos de SGP-Salud Pública - Municipios de Riohacha-Manaure y Uribia -Vigencia 2017

| Municipio | Sector/Componente SGP | Presupuesto Ejecutado |
|--------------|-----------------------|------------------------|
| Riohacha | Salud Pública | 2.172.951.299,30 |
| Manaure | Salud Pública | 2.453.815.947 |
| Uribia | Salud Pública | 2.412.541.298 |
| TOTAL | | 7.039.308.544,3 |

Fuente: Información suministrada por los entes territoriales. Elaboró: Equipo Auditor.

De los recursos anteriormente relacionados, se observó que el Distrito Turístico y Cultural de Riohacha durante la vigencia 2017, ejecutó \$2.172.951.299,30, en Salud Pública, a través de la celebración de 27 contratos y/o convenios, de los cuales 1 corresponde a la contratación del PIC.

¹ Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 60/2015, Medidas Cautelares No. 51/15 – “Asunto niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, asentados en el departamento de La Guajira , respecto de Colombia”, 11 de diciembre de 2015.

² Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1.

En la auditoría a SGP Riohacha 2017, fue efectuada revisión del contrato del PIC, el cual contempla actividades para la primera infancia, madres gestantes y/o lactantes de la comunidad wayuu.

En la presente auditoría, fueron revisados 2 contratos, observándose que mediante el contrato N° 031 de 2017, con recursos de SGP Desahorro Fonpet, el municipio de Riohacha atendió a 2.835 niños, niñas menores de 5 años y a 283 madres gestantes y lactantes. Con el contrato N° 032 de 2017, se atendieron 115 niños, niñas menores de cinco años y 38 madres gestantes y lactantes. Es decir, que, con estos dos contratos, fue atendido un total de 2.950 niñas menores de cinco años y 321 madres gestantes y lactantes.

La población en el municipio de Riohacha para el año 2017 según cifras del DANE es de 277.913 habitantes, entre los cuales se encuentran 6 resguardos indígenas wayuu con una población de 22.447 habitantes y una población no resguardada de 11.200 habitantes, para un total de 33.647 habitantes indígenas, asentados en la zona rural de este municipio.

Como se desprende de lo anterior, el Distrito de Riohacha atendió, a través de esta contratación, 2.950 niños y niñas menores de cinco años, evidenciándose que la atención del municipio de Riohacha, a niños, niñas menores de cinco años y madres gestantes y lactantes es muy bajo y, más aún en la población indígena wayuu calculada en el 45.2% para este rango de edades; es decir, 15.208 niños y niñas menores de 5 años, lo que representa un porcentaje de atención del 19,39%.

De acuerdo con información suministrada por el municipio de Manaure, se estableció que para el 2017, la población proyectada por el DANE, del municipio de Manaure, es de 112.103 habitantes, de los cuales 63.501 habitantes viven en la zona rural y pertenecen a la etnia wayuu; además, cuenta con una población infantil (0–5 años) de 19.477 niños y niñas.

En la ejecución de los programas de salud pública tales como el Plan de Intervenciones Colectivas – PIC, programas de Atención Integral a la Primera Infancia, programas para madres gestantes y lactantes (programas de promoción y prevención) en la vigencia 2017, el municipio de Manaure, invirtió la suma de \$2.453.815.947, con los cuales atendió 3.244 niños y niñas menores de cinco años y 867 madres gestantes y lactantes, a través de 6 contratos, observándose que el porcentaje de la población atendida con estos recursos fue del 16,50%, dejando de atender al 83,34%.

Por su parte, el municipio de Uribia informó que según cifras reportadas por el DANE, cuenta con una población de 186.532 habitantes, de los cuales el

98.6% pertenecen a la etnia indígena wayuu, dispersos a lo largo de toda la extensión territorial municipal y la población menor de cinco años, es de 31.971; se observó que con la inversión realizada en el sector de salud pública, el municipio de Uribia para la vigencia 2017, atendió a 5.478 niños y niñas menores de cinco años, denotando que el municipio atendió el 17,13% de la población indígena wayuu del municipio, quedando por atender el 82,87%.

La inversión total en el sector salud pública, para la atención de primera infancia y madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayúu del municipio de Uribia, durante la vigencia 2017, fue de \$2.412.541.298 millones ejecutados a través de siete contratos; tres destinados para las acciones del Plan de Intervenciones Colectivas – PÍC (contratos 003, 004 y 005 de 2017), con cuya ejecución se beneficiaron un total de 3.964 niños y niñas menores de 5 años; con la ejecución de los contratos 237, 247 y 248 de 2017, fueron atendidos 1.514 niños, niñas menores de cinco años y 1.827 madres gestantes y lactantes.

En el análisis realizado en la presente auditoría, se determinó la siguiente situación de incumplimiento:

Hallazgo No. 18. Contrato Interadministrativo No. 248 del 2017 (BA-D)

Ley 80 de 1993, artículo 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Ley 80 de 1993, artículo 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

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

En virtud de la autonomía administrativa, conforme lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde al Contralor General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios constitucionales y legales.

El Plan Estratégico 2014 - 2018 "Control fiscal eficaz para una mejor Gestión Pública", en el Objetivo Corporativo 1 "Fortalecer el Modelo de la vigilancia y

control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública", determina como su primer producto los beneficios cuantitativos y cualitativos en los sujetos vigilados como producto de control fiscal eficaz.

El documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República en el marco de las Normas Internacionales de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores—ISSAI, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017, en su numeral 1.14.10, define el beneficio de control fiscal como una forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la Contraloría General de la República y por lo tanto en todos los tipos de auditoría, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

En armonía con la normatividad vigente, el Contralor General de la República, emitió la Resolución 0021 del 25 de agosto de 2018. Por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República.

Ley 734 de 2002, artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

El Municipio de Uribe, con recursos de Primera infancia suscribió el contrato No. 248 de 2017, con el siguiente objeto: Fortalecimiento a las Salas ERA de las ESES Hospital Nuestra Señora del Perpetuo Socorro y Hospital de Nazareth, complementados con procesos de formación y Educación al Talento Humano, Padres y Cuidadores que atienden a los niños y niñas de la Primera Infancia. Valor \$200.000.000. Plazo 3 meses. Contratista: Reanimar del Caribe S.A.S. Los bienes y servicios a entregar por parte del contratista se relacionan en el anexo No. 1, resaltando de estos los relacionados en el ítem 9, referente al Fortalecimiento de la capacidad instalada de la modalidad

de sala de ERA temporales en las ESEs (fonendoscopio, tensiómetro, termómetro, fuente de oxígeno de pared o bala de oxígeno, oxígeno de pulso, cánulas nasales para las diferentes edades, inhalocamaras, beta 2, en presentación de inhaladores de dosis medidas, prednisolona tabletas, guantes, batas, tapa bocas, toallas de papel, jabón hospitalario, alcohol glicerinado), por \$50.000.000 (\$25 millones para cada uno de los hospitales).

En consecuencia, el contratista debió entregarle a las ESEs, dispositivos médicos, material médico quirúrgico y medicamentos, de los cuales no se señalan las cantidades, sino que el ítem es contratado de maneral global.

Así mismo, en la revisión de las carpetas de informes técnicos y financieros del contrato, así como en los informes de supervisión, se observó que las actas de entrega de insumos médicos entregados, se encuentran sin fecha, sin detalle de cantidades entregadas, sin valor unitario ni valor total de cada medicamento suministrado; sólo se relacionan los nombres de los elementos entregados a cada hospital.

En virtud de lo anterior, el equipo auditor para identificar las cantidades que debían ser entregadas solicitó al Municipio de Uribia, se sirviera entregar las facturas de compras, por medio de las cuales el contratista adquirió los dispositivos médicos, material médico-quirúrgico y medicamentos, con el fin de cumplir lo pactado en el ítem 9 del anexo No. 1 del contrato 248 de 2017, obteniendo del ente territorial la información que se relaciona en la tabla siguiente:

Tabla No. 14
Dispositivos médicos, material médico-quirúrgico y medicamentos
Ejecución contrato 248 de 2017

| Descripción | Cantidad | Unidad de Medida | VALOR UNITARIO | VALORTOTAL |
|---------------------------------------|----------|------------------|----------------|---------------------|
| GUANTES NITRILO BEGUT L | 12 | CAJA | \$ 35.400 | \$ 424.800 |
| TAPA BOCA INDI NINO BEGUT | 12 | CAJA | \$ 34.400 | \$ 412.800 |
| BATA PACIENTE MANGA SISA JAPON2 | 12 | CAJA | \$ 33.661 | \$ 403.932 |
| BACTRODERM GEL ANTIBACTERIAL X 490 ML | 12 | CAJA | \$ 30.838 | \$ 370.056 |
| ESTETOSCOPIO(NONEDOSCOPIO) 3M | 4 | CAJA | \$ 792.451 | \$ 3.169.804 |
| TENSIOMETRO DIGITAL MUNECA ALFA | 4 | CAJA | \$ 146.250 | \$ 585.000 |
| OXIGEMETRO DE PULSO TACTIL | 4 | CAJA | \$ 240.150 | \$ 960.600 |
| INHALOCAMARAS ADULTOS | 40 | CAJA | \$15.890 | \$635.600 |
| INHALOCAMARAS PEDIATRICO | 40 | CAJA | \$15.890 | \$635.600 |
| CAMILLAS Y/O DIVANES PORTATILES | 4 | CAJA | \$999.990 | \$3.999.960 |
| CANULAS NASALES PEDIATRICA | 60 | CAJA | \$7.961 | \$477.660 |
| CANULAS NASALES NEONATAL | 60 | CAJA | \$7.961 | \$477.660 |
| CANULAS NASALES ADULTOS | 60 | CAJA | \$7.961 | \$477.660 |
| SALBUTAMOL INHALADOR 100MG | 450 | CAJA | \$17.250 | \$7.762.500 |
| SSN 0,9% | 220 | CAJA | \$3.125 | \$687.500 |
| PREDNISOLONA TABLETAS 5 Mg | 240 | CAJA | \$17.999 | \$4.319.760 |
| TOTAL | | | | \$28.276.807 |

Fuente: Factura de Venta 1065 y 1066 HLESSING INDUSTRIES S.A.S

Para cumplir con lo pactado en el ítem 9 del anexo No. 1 del contrato 248 de 2017, el contratista adquirió, soportado mediante las correspondientes facturas, lo relacionado en la tabla anterior; por lo tanto, al comparar esta información con lo recibido y certificado por las ESEs, se presentan diferencias que, al ser multiplicadas por los precios de compra relacionados en las facturas, arrojan el siguiente resultado:

Tabla No. 15
Comparación entre lo comprado por el contratista y lo recibido por las ESEs

| Descripción | Cant. Fact (1) | Recib. HNSPS (2) | Recib. HNazaret (3) | Total Recibido (4) | Difer (1 – 4) | Valor Unitario | Valor Total. |
|---------------------------------------|-------------------|------------------------|---------------------------|-----------------------|------------------|----------------|---------------------|
| Guantes Nitrilo Begut L. | 12 | 2 | 2 | 4 | 8 | \$ 35.400 | \$283.200 |
| Tapa Boca Indi Niño Begut | 12 | 2 | 2 | 4 | 8 | \$ 34.400 | \$275.200 |
| Bata Paciente Manga Sisa Japon2 | 12 | 2 | 1 | 3 | 9 | \$ 33.661 | \$302.949 |
| Bactroderm Gel Antibacterial X 490 ML | 12 | 2 | 2 | 4 | 8 | \$ 30.838 | \$246.704 |
| Estetoscopio (Nomedoscopio) 3m | 4 | 1 | 1 | 2 | 2 | \$ 792.451 | \$1.584.902 |
| Tensiómetro Digital Muñeca Alfa | 4 | 1 | 1 | 2 | 2 | \$ 146.250 | \$292.500 |
| Oxímetro De Pulso Táctil | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | \$ 240.150 | \$960.600 |
| Inhalocámaras Adultos | 40 | 5 | 5 | 10 | 30 | \$15.890 | \$476.700 |
| inhalocámaras Pediátrico | 40 | 5 | 5 | 10 | 30 | \$15.890 | \$476.700 |
| Camillas Y/O Divanes Portátiles | 4 | 1 | 1 | 2 | 2 | \$999.990 | \$1.999.980 |
| Cánulas Nasales Pediátrica | 60 | 10 | 10 | 20 | 40 | \$7.961 | \$318.440 |
| Cánulas Nasales Neonatal | 60 | 0 | 10 | 10 | 50 | \$7.961 | \$398.050 |
| Cánulas Nasales Adultos | 60 | 10 | 10 | 20 | 40 | \$7.961 | \$318.440 |
| Salbutamol Inhalador 100mg | 450 | 20 | 20 | 40 | 430 | \$17.250 | \$7.417.500 |
| Ssn 0,9% | 220 | 10 | 10 | 20 | 200 | \$3.125 | \$625.000 |
| Prednisolona Tabletas 5 Mg | 240 | 8 | 9 | 17 | 223 | \$17.999 | \$4.013.777 |
| | | | | | | | \$19.990.642 |

Fuente: Cálculos Equipo CGR

Teniendo en cuenta que la dotación de los dos (2) centros hospitalarios, según el ítem 9 del anexo No. 1 del contrato 248 de 2017, le costó al Municipio de Uribia \$50.000.000 y que el contratista solamente entregó \$8.286.165, se concluye que lo dejado de entregar asciende a \$41.713.835.

Lo anterior, obedece a la falta de claridad en la identificación y cuantificación de los bienes y servicios a contratar y a debilidades en la supervisión, ocasionando incumplimientos por parte del contratista.

Presentado el requerimiento correspondiente a la Entidad, se evidenció el reintegro del contratista del valor de los bienes dejados de entregar, mediante consignación efectuada a través de Bancolombia, lo que se constituye en Beneficio del Proceso Auditor por \$41.713.835.

Respuesta de la entidad: “Frente a la observación de la referencia, nos permitimos hacer las diferentes precisiones: El contrato Interadministrativo No 248 de 2017 se encuentra actualmente en la Secretaría de Salud del municipio de Uribia para que se proyecte la correspondiente acta de liquidación (en lo correspondiente al aspecto técnico y financiero).

En desarrollo de este proceso el secretario de salud procedió hacer una revisión pormenorizada del mismo encontrando que el contrato no se ejecutó al 100% del valor de contrato, por lo anterior oficio a la supervisora del contrato (designada por su antecesora en la secretaría) para que explicara las razones por las cuales en el informe final se señala que el contrato se ejecutó de manera satisfactoria. La Coordinadora de Vigilancia de Salud Pública de la Secretaría, designada como supervisora del contrato que nos ocupa, respondió que el contratista en su informe financiero solo recibió por concepto del contrato \$170.000.000 y no \$200.000.000 como esta descrito en el valor del contrato, debido a que la administración municipal realizó descuentos por concepto de impuestos que el contratista hizo un ajuste presupuestal quedando dispuesto para la adquisición de equipos y medicamentos por un valor de \$28.276.807.

Teniendo en cuenta que lo planteado por la supervisora no es de recibo para la administración, toda vez que los descuentos deben ser asumidos por el contratista y no por la entidad, se ofició al contratista quien manifestó que ejecutó el contrato en lo correspondiente al valor recibido; sin embargo, señaló además que para no verse abocado a un proceso de incumplimiento de contrato y menoscabo de su nombre estaría dispuesto a reintegrar el valor de lo descontado por la administración por concepto de impuesto. Por lo anterior se concretó una reunión entre el contratista y la administración para verificar ítem por ítem el cumplimiento del contrato y que finalmente se reintegren los recursos descontados por conceptos de impuesto a lo cual ya el contratista se comprometió”.

Comentarios a la respuesta del auditado: La Administración municipal reconoce la observación, pero afirma que, del valor total del contrato, que asciende a la suma de \$200.000.000, solo se ejecutaron \$170.000.000; no obstante, revisados los pagos efectuados por la administración municipal al contratista REANIMAR DEL CARIBES S.A.S., se observa que al contratista se le realizaron cuatro (4) pagos por \$200.000.000 y no por \$170.000.000 los cuales se realizaron así: las Ordenes de Pago No. 1834 de Octubre 13 de 2017 por \$80.000.000, la Orden de Pago No. 2044 de noviembre 7 de 2017 por \$40.000.000, Orden de pago No. 2279 de diciembre 5 de 2017 por \$40.000.000 y la Orden de Pago No. 2545 de diciembre 28 de 2017 por \$40.000.000.

En relación con la liquidación del contrato No 248 de 2017, se observó un Acta de Recibo Final fechado diciembre 28 de 2017, firmado por el contratista y la supervisora delegada para este asunto, donde se hace entrega del informe final del contrato en referencia.

Con posterioridad a su respuesta, la administración municipal de Uribia allegó a la CGR volante de consignación de fecha 11/12/2018, mediante el cual el contratista reintegra a una cuenta del Banco de Colombia, cuyo tenedor es el municipio de Uribia, el valor determinado como hallazgo fiscal por el equipo auditor en el requerimiento dirigido a la Entidad, por lo cual se

confirma hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y Beneficio del Proceso de Auditoria, por \$41.713.835.

Consideraciones sobre el sector salud en los municipios auditados:

Bajo el orden constitucional vigente, el derecho a la salud es un derecho de carácter fundamental. Así lo ha reconocido la jurisprudencia a lo largo de los años¹ y el legislador estatutario también lo estableció, en lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1751 de 2015: “*El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.*”²

El control previo de constitucionalidad a esa ley se ejerció a través de la Sentencia C-313 de 2014.³ Cabe mencionar que esta Ley establece la obligación del Estado de garantizar la disponibilidad de los servicios de salud para toda la población en el territorio nacional, especialmente para las zonas marginadas o de baja densidad poblacional. Igualmente establece que el Estado debe adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas para que los habitantes de las zonas dispersas accedan oportunamente a los servicios de salud que requieren con necesidad.

Al respecto, la Corte consideró que estos deberes son la materialización del principio de universalidad, el cual exige que el Estado preste los servicios de

¹ A partir de las sentencias T-144 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte reconoció que la salud es un derecho fundamental que debe ser garantizado a todos los seres humanos igualmente dignos y que no hacerlo conduce a que se presente un déficit de protección constitucionalmente inadmisible. Se explicó que no todos los derechos están consagrados expresamente en el texto constitucional, pues existen derechos que siendo inherentes a la persona humana, como el derecho a la salud, no están enunciados en la Constitución Política. Esta postura ha sido reiterada desde entonces en las sentencias T-650 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-1030 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), T-309 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-745 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), T-362 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

² Ley 1751 de 2015 “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.

³ Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa; AV y SV Mauricio González Cuervo; AV y SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alberto Rojas Ríos; SPV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

salud a todos los habitantes del territorio nacional. De esa forma, las medidas que se tomen para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud deben estar encaminadas a buscar la universalidad del aseguramiento y la posibilidad de que todos los beneficiarios del sistema general puedan gozar de los servicios oportunos en todas las partes del país. Lo mismo debe leerse a la luz del principio de accesibilidad, el cual señala que los servicios de salud deben estar “*al alcance geográfico de toda la población, en especial en los sectores más vulnerables y marginados (minorías étnicas, indígenas, personas con discapacidad, enfermos graves, personas mayores, entre otros)*”.¹

Con base en lo anterior, es deber de las entidades a nivel nacional y territorial, prestar los servicios de salud a las poblaciones más vulnerables asentadas lejos de las cabeceras municipales. Las condiciones de accesibilidad física y disponibilidad de los servicios de salud deben, con mayores razones, ser cumplidos para la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones más vulnerables.

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T302 de 2017, la población Wayuú del departamento de La Guajira presenta una situación grave en el acceso a los servicios de salud. Las zonas alejadas con acceso limitado a centros de salud, la ausencia de sistemas de salud tradicionales y de agua potable y alimentos balanceados, hacen de la situación de salud un asunto neurálgico. Existen pocos centros de salud cercanos a las rancherías y a los lugares donde se asientan las comunidades indígenas, y la ausencia de vías de acceso adecuadas obstaculiza aún más la posibilidad de acudir a hospitales en las cabeceras municipales.² Por otra parte, una de las manifestaciones más recurrentes durante las diligencias judiciales realizadas por la Corte en el mes de febrero, es la multiafilación de los miembros de una sola familia a diferentes EPS o IPS indígenas, las cuales prestan distintos servicios de salud.³

La asignación del Sistema General de Participaciones en 2017 más los recursos no ejecutados del año 2016 por el departamento de La Guajira,

¹ Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa; AV y SV Mauricio González Cuervo; AV y SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alberto Rojas Ríos; SPV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

² Esta apreciación es compartida por Dejusticia, organización que afirmó en su informe de las diligencias judiciales: “Existen pocos puestos de salud habilitados en las rancherías, mientras los hospitales y servicios de salud están ubicados en las zonas más urbanas. Dada la dispersión territorial de las comunidades, el pésimo estado de las vías (que se vuelven totalmente inaccesibles durante el invierno), y la falta de transporte, el acceso de la población rural a estos centros de salud es limitado y difícil”. Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4393 - 4435.

³ Audiencia pública en Riohacha, La Guajira. Lunes 22 de febrero de 2017. CD No.7, 2h y 35 minutos. Inspección judicial en la comunidad de Purpushon, Manaure, La Guajira. Miércoles 22 de febrero de 2017. CD No.6, minuto 6.

fueron \$23.763 millones, de los cuales \$5.983 no fueron ejecutados en el 2017.¹

El acceso a la salud es esporádico o incluso inexistente para algunas comunidades Wayúu. Los niños y niñas que sufren de desnutrición encuentran dificultades en la atención en salud debido a un modelo de atención inadecuado para las zonas rurales dispersas, la falta de disponibilidad de la red hospitalaria y los problemas administrativos que aquejan al Departamento de La Guajira y a sus municipios.

Aunque en cualquier país existen brechas sociales entre poblaciones y entre regiones, para la Corte no es compatible con los principios del Estado Social de Derecho que en Colombia haya un departamento donde un niño tiene sesenta veces más probabilidad de morir por desnutrición que en la capital, ni que haya una etnia entera cuya niñez se vea amenazada por el hambre. La sucesión de muertes de niños y niñas en La Guajira, y en especial de niños y niñas pertenecientes al pueblo Wayúu, habla por sí sola.

En relación con lo anterior, se observa que, de acuerdo con la información suministrada por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia, en el presente informe, existe una baja cobertura de atención de la población infantil menor de 5 años en estos municipios en la población indígena wayuu, la cual trae consigo problemas de salud pública, entre ellos Enfermedades Diarreicas Agudas, Enfermedades Respiratorias Aguda– ERA e Infecciones Respiratorias Agudas – IRA, que, aunadas a los altos índices de desnutrición en esta población, vienen ocasionando, en algunos casos, la muerte de niños y niñas de la etnia Wayúu, por lo que se considera que con esta situación, continúa presentándose el incumplimiento del mandato constitucional del derecho a la salud que tienen estas comunidades.

2.1.5 OBJETIVO ESPECÍFICO 5. ACCESO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO BÁSICO

Evaluar y conceptualizar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos de SGP, asignados por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia para asegurar el acceso de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, al agua potable y al saneamiento básico de manera sostenible y suficiente, durante la vigencia 2017.

¹ Documento CONPES 3883. "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008". 21 de febrero de 2017.

La Sentencia T-302 de 2017, a la cual se ha hecho alusión en diferentes acápite del presente informe, ordenó tutelar los derechos fundamentales a la vida e integridad física, entre ellos, el acceso al agua potable de los niños y niñas pertenecientes a las comunidades wayuu asentadas en los Municipios de Uribia, Manaure, Maicao, y Riohacha. El derecho constitucional al agua, entendido como “*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*”, ha sido protegido por la jurisprudencia constitucional, no sólo desde un ámbito individual sino también a partir de un enfoque colectivo, pues se trata de un derecho que está en cabeza de los individuos y de la comunidad. En lo concerniente al agua potable y saneamiento básico, constituye fuente de vida y la falta de este servicio atenta directamente contra el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, la salubridad pública o la salud, es un derecho constitucional fundamental.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se relacionan las coberturas en los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, en los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia:

Tabla N° 16
Coberturas de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo

| Municipio | Acueducto | | | |
|-----------------------|-------------------|---------------|-------------------|--------------|
| | Censo 2005 | Urbana | Censo 2005 | Rural |
| Riohacha | 86,1% | 100% | 20,6% | 0,1% |
| Manaure | 25,1% | 99,9% | 5,1% | 0,0% |
| Uribia | 84,5% | 100% | 0,4% | 0,0% |
| Alcantarillado | | | | |
| Riohacha | 72,0% | 100% | 4,5% | 0,1% |
| Manaure | 24,9% | 99,9% | 0,4% | 0,0% |
| Uribia | 59,2% | 100% | 0,1% | 0,0% |
| Aseo | | | | |
| Línea Base 2011 | | | | Urbana |
| Riohacha | 100% | | | 100% |
| Manaure | 100% | | | 99,9% |
| Uribia | 100% | | | 100% |

Fuente: Anexo D Conpes 2017 3883 Informe de seguimiento del sector de agua potable y saneamiento básico, Dirección General de Apoyo Fiscal, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Radicado del DNP número 20176630081912 (pág. 27 y 28).

Como puede observarse, las coberturas en materia de acueducto y alcantarillado en el sector rural, son mínimas en estos municipios.

En cuanto a las inversiones realizadas por los municipios objeto de análisis con los Recursos de SGP, Agua Potable y Saneamiento Básico asignados e incorporados a los presupuestos de los municipios de Riohacha, Uribia y

Manaure para la Vigencia 2017, las cifras son las que se presentan a continuación:

Tabla N° 17

Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos - Recursos de SGP- Agua Potable y Saneamiento Básico Municipios de Riohacha-Manaure y Uribia -Vigencia 2017

| Municipio | Sector/Componente SGP | Presupuesto Definitivo | Presupuesto Ejecutado | % Ejecución |
|-----------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------|
| Riohacha | APSB | 13.066.086.639,01 | 11.950.085.245,29 | 91,46% |
| Manaure | APSB | 8.899.716.126,0 | 1.101.996.989,0 | 12,38% |
| Uribia | APSB | 10.327.761.589,0 | 10.327.503.641,0 | 99,99% |

Fuente: Presupuesto vigencia 2017, municipios de Riohacha, Manaure y Uribia.

En cuanto a las inversiones destinadas a asegurar el acceso de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu al agua potable y al saneamiento básico de manera sostenible y suficiente, por municipio, se realizaron como se describe a continuación:

3.6.1. Municipio de Riohacha.

La administración Distrital de Riohacha, allegó al equipo auditor certificación donde hizo constar lo siguiente:

- “Los Planes de Acción que se formularon para la vigencia 2017, contemplan proyectos de agua potable y saneamiento básico dirigidos a comunidades wayuu.
- (...), no se suscribieron, ni ejecutaron contratos sobre el tema en asunto, durante la vigencia 2017, a excepción del contrato MC 020 con objeto: “Suministro de agua potable mediante equipo convencional cisterna para comunidades rurales en el Distrito de Riohacha, por valor de \$32.718.368” - recursos del SGP 2017.

Lo anterior, se corrobora con lo señalado por la CGR en el Informe de Auditoría de Cumplimiento Recursos del Sistema General de Participaciones, Salud; Agua Potable y Saneamiento Básico; Propósito General y Alimentación Escolar (todas las fuentes de recursos de competencia de la CGR), Distrito de Riohacha, vigencia 2017 (pág. 28), en el cual expresa: “Los recursos asignados para el componente de agua potable fueron \$13.066.096.639,01, distribuidos en servicio de acueducto, alcantarillado y aseo y pago de vigencias expiradas. Del valor apropiado fueron comprometidos \$11.950.085.245,29, equivalentes al 91.46%, efectuando pagos por \$11.084.310.274,5, y agrega “Con los recursos destinados al componente de agua potable y saneamiento básico, la entidad no suscribió contratos durante la vigencia”.

Certifica igualmente el municipio, “que dentro del marco de la calamidad pública, (...) que se declaró (...), durante los años 2014, 2015 y 2016 (...) la Alcaldía de Riohacha, en cumplimiento de su deber ejecutó diferentes actividades dirigidas a soluciones de agua potable y saneamiento básico para comunidades wayuu a través de carrotanques en zonas donde no hay soluciones de agua y suscribió contratos dentro de los que se cuentan los siguientes, suscritos en el 2015 y ejecutados durante las vigencias 2016 y 2017.

Tabla N° 18
Contratos suscritos en 2015 y Ejecutados 2016 y 2017 Municipio de Riohacha

| VIGENCIA | CTO | OBJETO | VALOR | COMUNIDAD BENEFIADA | No HABITANTES |
|----------|-----|--|------------------|---|----------------------------------|
| 2015 | 085 | Ejecución de obras de captación, abastecimiento y suministro y distribución de agua en los resguardos indígenas wayuu de alta y media Guajira y Unapachon en el marco de la calamidad pública por sequía decretada en el Municipio de Riohacha | \$ 2.317.349.635 | Malainwansa, Cerro Azul, Jetketepasa, Pajarito Angosture, Mamonal, Watakirra, Potrerito, Alainawaa, Loma fresca, Manamon, Kamuchasain, Persuain; Cacharrelai, | 346 familias 1.902 habitantes |
| | | | | | 68 familias 1.309 habitantes |
| 2015 | 119 | Construcción y rehabilitación de micro acueductos en comunidades indígenas del Municipio de Riohacha. | \$ 1.052.467.591 | Mañature, Brisas del Mar, Santa Lucía, Guachaquero, Lejano Oriente, Brasil | 1500 habitantes |
| 2015 | 156 | Suministro de agua potable y segura mediante la utilización de microacueductos híbridos a diez comunidades indígenas ubicadas en la zona rural del Municipio de Riohacha | \$ 5.840.607.198 | Puerto caracol, Cachaca 1, Marbasella, El Colorado, El Estero, Aljote, Ahumao, El Arroyo, Cucurumana, El Paraíso | 5.700 familias |

Fuente: Municipio de Riohacha.

Producto de la auditoría realizada a los recursos del SGP en el Municipio de Riohacha vigencias 2017, se registraron cuatro (4) hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, en el Componente Agua Potable y Saneamiento Básico.

3.6.2 Municipio de Manaure.

En el Plan de Desarrollo 2012-2015 “La Guajira primero” se incluye en el eje “Derecho al Bienestar y a la Prosperidad” el “Derecho al Agua y al Saneamiento Básico” como base del programa de inversión denominado “Gestión del plan departamental de agua y saneamiento básico de La

Guajira". En este sentido, el documento del plan de desarrollo ofrece el siguiente diagnóstico del estado de la prestación en el departamento, el cual se trae a colación, por sus implicaciones para el municipio de Manaure:

"(...) Las más importantes dificultades del sector de agua potable se pueden resumir de la siguiente manera:

- *La continuidad del servicio de acueducto es muy baja en 13 de los 15 municipios, con efectos en la calidad del agua potable y en los índices de recaudo, siendo Manaure el caso extremo, porque no se bombea agua por la red.*
- *Los municipios de Albania, Maicao, Uribia y Manaure presentan importantes restricciones de oferta, por sus limitadas posibilidades de fuentes de aguas superficiales en su entorno.*
- *Las restricciones en continuidad y los bajos niveles de medición, conducen a imprecisiones en los consumos facturados y por ende en las estimaciones de producción y demanda. Los índices de recaudo son deficientes, inferiores del 50% en todos los casos.*

Se observan desequilibrios operativos y financieros para la mayoría de los prestadores, afectándose no solo la administración y operación, sino además las inversiones para reponer, optimizar y expandir los sistemas.

Los bajos niveles de recaudo están asociados con la falta de continuidad de los servicios y la poca aceptación y satisfacción de los usuarios con los prestadores, que a su vez tiene que ver con la ausencia de una buena gestión social.

En 2011, los déficits de acueducto urbano se concentraron en Manaure (en información presentada en una tabla inserta en el documento al cual se hace alusión, cuya fuente es una Proyección con base en la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de la Guajira, se presenta el déficit para este municipio en el 91,9%, equivalente a 48.556 personas) y Maicao, con las mayores concentraciones de población urbana en la Alta Guajira, seguidas por Uribia, con una población urbana menor (...)."

Los recursos del SGP-APSB del Municipio de Manaure, fueron administrados por el Departamento de La Guajira, debido a que este municipio estuvo descertificado para su manejo, hasta el 12 de octubre de 2017, fecha en la cual la Administración Temporal para Agua Potable y Saneamiento Básico, fue notificada de la Resolución No. SSPD No. 20174010158055 del 2/10/2017, con la cual la Superintendencia de Servicios Públicos certifica al municipio para la administración de los recursos del SGP-APSB y el aseguramiento de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

En Acta del 18/10/2017, se deja evidencia de la reunión de empalme, devolución de recursos y aseguramiento de la prestación de los servicios por recertificación, suscrita entre la Administración Temporal y el Municipio de Manaure en la cual se hace el cierre operativo y se procede en consecuencia, dejando inserta en el acta, la siguiente tabla:

Tabla N° 19
Cierre Operativo Administración Recursos SGP-APSB Municipio de Manaure

| PRESUPUESTO DE INGRESOS | | | | | |
|---|------------------------|------------------------|----------------------------------|------------------|--------------------|
| Concepto | Presupuesto Definitivo | Recaudo Efectivo | Recibidos Sin Situación de Fondo | Total, Recaudado | Saldo por recaudar |
| TOTAL | \$12.536.066.764 | \$11.476.982.086 | | \$11.476.982.086 | \$1.059.084.678 |
| Ingreso Corriente | \$6.401.844.274 | \$5.356.477.918 | | \$5.356.477.918 | \$1.045.366.356 |
| Última doceava | \$652.329.298 | 652.329.298 | | 652.329.298 | |
| Oncedoceava | 5.749.514.976 | 4.704.148.620 | | 4.704.148.620 | 1.045.366.356 |
| Concepto | Presupuesto Definitivo | Recaudo Efectivo | Recibidos Sin Situación de Fondo | Total, Recaudado | Saldo por recaudar |
| Recurso de capital | 6.134.222.490 | 6.120.504.168 | | 6.120.504.168 | 13.718.322 |
| Superávit fiscal | 6.085.478.524 | 6.085.478.524 | | 6.085.478.524 | |
| Rendimiento Financiero | 48.743.966 | 35.025.644 | | 35.025.644 | 13.718.322 |
| PRESUPUESTO DE GASTOS | | | | | |
| Concepto | Fuente | Presupuesto Definitivo | Compromisos | Obligaciones | Pagos |
| TOTAL GASTOS APSB | Ingresos Corrientes | 12.536.066.764 | 2.994.401.400 | 2.566.801.400 | 2.566.801.400 |
| Reservas presupuestales y cuentas por pagar | Ingresos Corrientes | 1.872.533.383 | | | |
| Gastos de Inversión-Acueducto | Ingresos Corrientes | 120.000.000 | | | |
| Gastos de Inversión-Alcantarillado | Ingresos Corrientes | | | | |
| Gastos de Inversión-Aseo | Ingresos Corrientes | | | | |
| Otras Inversiones en APSB | Ingresos Corrientes | 5.720.866.548 | 427.600.000 | | |
| Subsidio Acueducto | Ingresos Corrientes | 3.691.946.141 | 2.169.810.395 | 2.169.810.395 | 2.169.810.395 |
| Subsidio Alcantarillado | Ingresos Corrientes | 877.413.679 | 283.410.253 | 283.410.253 | 283.410.253 |
| Subsidio Aseo | Ingresos Corrientes | 253.307.013 | 113.580.752 | 113.580.752 | 113.580.752 |

Fuente: Acta Reunión de Empalme Devolución de Recursos y Aseguramiento de la Prestación de los Servicios por Recertificación

Resumiendo lo anterior, el departamento debía devolverle al Municipio de Manaure \$8.970.456.223, recursos disponibles en Bancos, como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla N° 20

Resumen Cierre Operativo por Recertificación del Municipio de Manaure en APSB

| | |
|--|-------------------------|
| INGRESOS | \$10.015.822.579 |
| Ingresos corrientes a recaudar por el departamento | \$1.045.366.356 |
| Saldo en bancos trasladado por el municipio | \$8.970.456.223 |
| GASTOS | \$11.841.798.747 |
| Cuentas por pagar vigencia anterior 2015 | \$1.872.533.383 |
| Compromisos de la vigencia pendientes de pago | \$0.0 |
| Compromisos en ejecución | \$427.600.000 |
| Recursos sin comprometer por el municipio | \$9.541.675.364 |

Fuente: Acta Reunión de Empalme Devolución de Recursos y Aseguramiento de la Prestación de los Servicios por Recertificación.

Los recursos fueron reintegrados por el departamento al Municipio de Manaure, así: el 13/03/2018 \$8.538.268.787,16 y el 13/07/2018 \$450.438.284.

Por otra parte, el Secretario Administrativo y Financiero del municipio certificó que, en la ejecución de los recursos pertenecientes al Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico, la Tesorería Municipal realizó pagos en la vigencia 2017, del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos por \$879.473.180, con destino a aportes por concepto de subsidios a la tarifa de servicios públicos domiciliarios, de los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2017.

Así mismo, el Director de Planeación y Obras Públicas del Municipio, certificó que “la Empresa prestadora realizó durante la vigencia 2017 y lo transcurrido del 2018, la distribución de agua por medio de carrotanques en el área urbana y centros poblados y algunas comunidades dispersas”.

3.6.3 Municipio de Uribia.

Los recursos asignados por el municipio de Uribia para el componente de Agua Potable y Saneamiento Básico fueron de \$10.363.230.943 distribuidos en servicio de acueducto, alcantarillado y aseo. Del valor apropiado fueron comprometidos \$10.347.385.133 equivalentes al 99.85%, efectuándose pagos por \$9.919.839.465 y fueron ejecutados así:

Tabla N° 21

Ejecución Presupuestal de Gastos Recursos Agua Potable y Saneamiento Básico
Municipio de Uribia – Vigencia 2017

| | Cifras en pesos |
|----------------------------|-----------------------|
| Servicio de Acueducto | 7.447.754.958 |
| Servicio de Alcantarillado | 1.898.771.687 |
| Servicio de Aseo | 1.000.858.488 |
| TOTAL | 10.347.385.133 |

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos Municipio de Uribia Vigencia 2017

Elaboró: Equipo Auditor-SGP Uribia 2017

Con los recursos destinados al componente de Agua Potable y Saneamiento Básico, la entidad suscribió 13 contratos por \$10.327.503.641, de los cuales, en la Auditoría a SGP Municipio de Uribia 2017, realizada en el primer semestre del presente año, se tomó una muestra de cinco (5) contratos por \$7.870.746.616 millones que representan el 76.21% del valor contratado; así mismo, se analizó el Convenio Interadministrativo No. 001 de 2017 por \$1.999.995.364,80 suscrito con la Empresa de Servicios Públicos AAA S.A.S. E.S.P., para la distribución de los subsidios. Por su parte, en la presente auditoría, se auditaron 6 de los 8 contratos que no fueron incluidos en la muestra contractual de la auditoría mencionada.

Es importante señalar que la CGR, en el informe de la Auditoría de Cumplimiento a los Recursos de SGP del Municipio de Uribia -Vigencia 2017, en lo que respecta a este componente, se presentaron dos hallazgos, así: "Se evidenció incumplimiento material, teniendo en cuenta que en el Municipio de Uribia no se encuentra conformado el comité de seguimiento al Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso-FSRI, por ende, este no está realizando las actividades de seguimiento y supervisión (Hallazgo Disciplinario). Además, se están otorgando subsidios a sectores que no les corresponde y se están dejando de cobrar las contribuciones al sector industrial y comercial, debido a que el municipio no factura la prestación del servicio Hallazgo para apertura de IP)". Informe auditoría de Cumplimiento Recursos del Sistema General de Participaciones Salud; Agua Potable y Saneamiento Básico; Propósito General y Alimentación Escolar (todas las fuentes de recursos de competencia de la CGR), Municipio de Uribia, vigencia 2017 (pág. 18).

El municipio de Uribia, con fecha 22/10/2018, certificó e identificó los proyectos ejecutados con recursos del SGP, para asegurar el acceso al agua potable y al saneamiento básico de manera sostenible y suficiente de la primera infancia y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu. Relaciona con este propósito los contratos 04 y 06 de 2017 con el objeto de suministro de agua potable a través de vehículos cisternas a las comunidades indígenas de la alta y media Guajira, con ocasión de la calamidad pública declarada mediante Decreto 039 de 2017, por sequía.

En la evaluación de los contratos de este sector en el municipio de Uribia, verificados en la presente auditoría, se encontró la siguiente situación de incumplimiento:

Hallazgo No. 19. Urgencia Manifiesta

La Ley 80 de 1993, establece en su Artículo 42 lo relacionado con la Urgencia Manifiesta, determinando las causales o situaciones excepcionales

relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección y en el Artículo 43 reglamenta el Control de la Contratación de Urgencia, instituyendo que inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.

La Ley 42 de 1993 establece en su Artículo 2, que son sujetos de control fiscal todas las entidades que manejen recursos del Estado y La ley 715 de 2001, en el Artículo 89 reglamenta que “el control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la Republica”.

Debido al desabastecimiento de los productos de primera necesidad, en virtud de la falta de agua en las zonas dispersas, es decir, en las comunidades indígenas del sector rural del Municipio de Uribia, la administración municipal toma la decisión de decretar la calamidad pública Mediante el Decreto 039 del 11 de febrero de 2017, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales para la atención inmediata de las emergencias para minimizar las necesidades que padecían las comunidades wayuu de la alta y media Guajira, registrando la Secretaría de Planeación y Desarrollo Social en el Banco de proyectos, los futuros contratos que se ejecutarían.

En la revisión física de dichos contratos, se observó que su trámite precontractual contractual y post-contractual, se ajusta a la normatividad vigente; así mismo, se observó el cumplimiento de la ejecución contractual a través de las evidencias aportadas, como son: informes del contratista sobre las actividades descritas en el anexo técnico de los contratos en los plazos establecidos; coordinación de la distribución en rancherías por redes, donde las había y, en otras, a través de vehículos cisternas en los sitios más distantes y de difícil acceso, presentando el listado de las comunidades a las cuales se les entregó el agua en los resguardos de la alta y media Guajira y anexando evidencias fotográficas de la prestación del servicio; así mismo, las actividades descritas en la ejecución del contrato son corroboradas por el supervisor del contrato en sus informes. Los contratos fueron los siguientes:

Tabla N° 22
Relación de Contratos Suscritos con ocasión de la Calamidad Pública

| CONTRATO | OBJETO | VALOR |
|------------|---|---------------|
| 003 - 2017 | Optimización de los equipos electrógenos que suministran energía a las plantas de tratamiento de agua potable de las comunidades de la zona rural del municipio de Uribia, para una mayor producción con ocasión a la calamidad pública | 568.000.000 |
| 006 - 2017 | Suministro de agua potable a través de vehículo cisternas a las comunidades indígenas de la alta y media Guajira del Municipio de Uribia | 1.000.000.000 |
| 004 - 2017 | Suministro de agua potable a través de vehículos cisternas a las comunidades indígenas de la alta y media Guajira, del Municipio de Uribia, | 2.000.000.000 |
| 002 - 2017 | Optimización de los sistemas de producción de agua potable de los micro acueductos de la zona rural del Municipio de Uribia, | 1.800.000.000 |

Fuente: Relación de Contratos 2017-Alcaldía de Uribia. Elaboró: Equipo auditor.

No obstante, lo anterior, se observó que el ente territorial no envió a la Contraloría General de la Republica, la contratación suscrita en virtud del Decreto de Declaratoria de la Calamidad Pública con recursos del Sistema General de Participaciones, determinándose que el ente territorial no dio cumplimiento a lo establecido en el Artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y al Artículo 89 de la Ley 715 de 2001, ya que no envió el acto administrativo y sus respectivos contratos a la Contraloría General de La República para su pronunciamiento, dando lugar a que el ente de control no tuviese conocimiento sobre los recursos que fueron objeto de contratación en virtud de esta situación especial, mediante la modalidad excepcional de Urgencia Manifiesta, lo que no permitió que ejerciera el seguimiento, control, y verificación a los recursos que son de su competencia.

Respuesta de la Entidad: “Mediante oficio de fecha 20 de noviembre de 2018, el Municipio de Uribia presento la respuesta al requerimiento en los siguientes términos: “Por instrucciones del señor Alcalde del Municipio de Uribia, en atención a la observación de la referencia, donde indica que el Municipio no envió a la Contraloría General de la Republica la contratación suscrita en virtud del decreto de declaratoria de calamidad con recursos del Sistema General de participación, estos soportes fueron entregados a la Contraloría Departamental el cual fue radicado el día 30 de junio de 2017, y señalado en la Resolución 175 de 2017, por medio del cual se dictó el pronunciamiento de carácter fiscal sobre la viabilidad jurídica de la declaratoria de calamidad pública y de los contratos celebrados en ocasión de la misma del Municipio de Uribia, cumpliendo con el artículo 43 de la ley 80 de 1993, dicha información de los contratos y todo lo que tenga que ver con las actuaciones de la declaratoria de la calamidad pública para el SGP 2017, están disponibles para la Contraloría General de la Republica.”

Por lo anterior se envían los soportes que evidencian la entrega de la información a la Contraloría Departamental: (...)”

Comentario a la respuesta del auditado: Analizada la respuesta de la entidad, en lo referente al envío de la información a la Contraloría Departamental de

la Guajira, se considera que, si bien es cierto que el ente territorial envió la información referente a la declaratoria de urgencia manifiesta a la Contraloría Territorial, por tratarse de recursos del Sistema General de Participaciones, según La Ley 715 de 2001, la competencia para la vigilancia de estos recursos recae sobre la Contraloría General de la Republica, por lo que se confirma como hallazgo administrativo.

Consideraciones sobre el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico en los municipios auditados:

Sin duda la seguridad alimentaria de las comunidades depende esencialmente del acceso al agua, pues es con ella que se puede hacer pastoreo y cultivos de pancoger, actividades que constituyen el sustento básico.

Las cifras de cobertura del servicio público de agua potable y saneamiento básico en las áreas urbanas del departamento de La Guajira son inferiores al promedio nacional (97% en acueducto y 91% en alcantarillado). Según el censo de 2005 del Departamento Nacional de Estadística la cobertura alcanza el 87% en acueducto y 71% en alcantarillado.¹ Solo los municipios de El Molino, Riohacha y Maicao contaron con suministro de agua apta para el consumo humano en el año 2015. En relación con las zonas rurales, el departamento presenta bajas coberturas en acueducto y alcantarillado (22% y 7% respectivamente), lo que contrasta con el promedio nacional (73% y 70% respectivamente).

Por su parte, en estudio realizado por el Sistema de Fundaciones Cerrejón se registra que más del 90% de las comunidades indígenas en los municipios de Albania, Maicao, Manaure y Uribia tienen necesidades básicas insatisfechas. Entre estas se reporta 95.6% sin servicio sanitario, 97.7% sin servicio de electricidad ni acueducto, 100% sin alcantarillado y 99.8% sin servicio de gas.² Con fundamento en el Plan de Desarrollo departamental de La Guajira 2016-2019, la Fundación Cerrejón, observa que las poblaciones rurales dispersas de la alta y media Guajira son quienes más sufren de

¹ Documento CONPES 3883. "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008". 21 de febrero de 2017. Fl. 37.

² Intervención de la Directora Ejecutiva del Sistema de Fundaciones Cerrejón (Cuaderno No. 5, folios 1182-1192). El Programa Mundial de Alimentos reportó a esta Corporación en su intervención que "cerca de un 45% de la población del departamento es indígena, el 7.5% son población negra y/o afrocolombianos. Se calcula que el 45.2% del total de la población del departamento vive en las zonas rurales y el 54.8% en las cabeceras de 15 municipios. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) promedio en las zonas rurales del departamento es del 88.2% y en las cabeceras municipales de poco más de 37%". Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1208.

acceso a fuentes de agua suficientes para el consumo y sus actividades diarias. El informe pone de presente que las fuentes del recurso hídrico suelen ser tres principales: las aguas lluvias –el jagüey,¹ las aguas subterráneas y las aguas de mar. Al respecto precisa que es esencial evaluar las estrategias de distribución del agua, toda vez que existen dos retos: (i) la alta dispersión de las comunidades y (ii) la falta de vías de acceso adecuadas.

Al respecto, en la sentencia T-256 de 2015² en la que se estudió la protección de este derecho a comunidades en La Guajira,³ la Corte reiteró el carácter fundamental del derecho al agua, identificando sus tres contenidos normativos de derecho fundamental: (i) la disponibilidad; (ii) la calidad; y (iii) la accesibilidad. Además, hizo mención a la crisis humanitaria vivida en La Guajira como consecuencia de la carencia de agua potable, concluyendo que la situación de abastecimiento de agua en esa región es crítica debido a la falta de políticas claras que den una verdadera solución a la problemática.

Cabe señalar que mediante Sentencia T415 de 2018, la corte se pronunció recientemente, amparando el derecho al agua potable en 5 comunidades indígenas del municipio de Uribia, manifestando, entre otras, que el acceso al agua se relaciona directamente con otros derechos fundamentales, tales como la vida, la salud, la alimentación y la dignidad humana y ostenta en sí mismo la calidad de derecho fundamental. Para la Corte, la garantía del derecho al agua potable no se satisface con la mera prestación del servicio, sino que ésta debe cumplir con al menos los tres componentes esenciales mencionados.

Además, la Sala de Revisión recordó que la sentencia T-302 de 2017 constató una vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo wayúu en materia de agua, salud y alimentación, y declaró un estado de cosas inconstitucional del goce de derechos fundamentales.

¹ Muchos de los informes allegados en sede de revisión, como el del Programa Mundial de Alimentos, establecen que los estadios de caída de lluvias son muy inestables, pues son susceptibles de tener períodos muy largos de sequía como el que se tuvo hasta principios de 2016, que cumplió casi 4 años de muy pocas lluvias lo que afectó notablemente el acceso al agua de las comunidades indígenas.

² Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2015 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez; AV Luis Ernesto Vargas Silva). La Corte estudió la acción de tutela instaurada por miembros de la comunidad ancestral de negros afrodescendientes de los corregimientos de Patilla y Chancleta del Municipio de Barrancas, La Guajira, contra la empresa *Carbones del Cerrejón Limited*.

³ La Corte estudió la acción de tutela interpuesta por algunos miembros de la comunidad de negros afrodescendientes de los corregimientos de Patilla y Chancleta del Municipio de Barrancas, La Guajira, contra una empresa de carbones, como consecuencia del proceso de reubicación iniciado debido a la explotación carbonífera a cielo abierto. Los accionantes alegaron, entre otras cosas, que en el lugar donde fueron reubicados se presentaron dificultades debido a "la carencia del servicio de agua, la ausencia de todos los componentes esenciales del derecho vital al agua, como son, la accesibilidad, la disponibilidad y calidad". Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2015 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez; AV Luis Ernesto Vargas Silva).

Para la Corte Constitucional la grave afectación de derechos obedece a una falla estructural de las entidades nacionales y territoriales. En esta decisión, la Sala consideró que, con el fin de garantizar de manera adecuada, permanente y definitiva los derechos fundamentales de las comunidades accionantes, se debe buscar armonizar las órdenes impartidas en esta sentencia con las decisiones y mecanismos adoptados por la Corte en la sentencia T – 302 de 2017 y otras.

En virtud de lo anterior, y considerando las bajas coberturas en materia de acueducto y alcantarillado de los municipios auditados en el área rural, que es donde se concentra la mayor parte de la población indígena, y las bajas inversiones realizadas en el área mencionada con el fin de corregir dicha situación en el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, se observa el incumplimiento de lo señalado en la sentencia T302 de 2017, en el sentido de garantizar el acceso continuidad y, calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico a las comunidades wayuu beneficiarias del servicio, sobre todo cuando se tiene en cuenta que las soluciones a la problemática de agua que se están ofreciendo por los entes territoriales en el departamento de La Guajira, son en su mayoría, a través del suministro de agua en carro tanques, con las consecuentes implicaciones que este estado de cosas tiene para la salud y pervivencia de la población indígena.

2.1.6 OBJETIVO ESPECÍFICO 6. DENUNCIAS

Atender las denuncias relacionadas con los objetivos propuestos en la auditoría.

Durante el proceso auditor, se incorporaron las siguientes Denuncias, Solicitudes de Servicios e Insumos de Auditoría:

- 2018-139853-80444-D referente a que los niños de la comunidad MONTEP, en jurisdicción del Municipio de Manaure, el 15/05/2018 se encontraban desde hacia una semana sin la entrega de alimentos (Contrato 357 de 2017).
- 2018-145635-82111-SE, acumulada con la 2018-145740-80444-SE, referente a que la contratación del ICBF Regional Guajira está repartida en manos de dos fundaciones. Una de ella es manejada por la sobrina de la Directora Regional y (...) a un hermano del funcionario (...) le asignaron todos los CDI del Sur de la Guajira (...) Contratos 327 y 342 de 2017.
- 2018-145336-80444-D referente a que el personal que presta su servicio como docentes en el Contrato 366 de 2017, presentan renuncia irrevocable por el incumplimiento de la fundación, de lo

pactado y Demandan el pago inmediato de las acreencias laborales adeudadas.

Además de lo anterior, se tuvieron en cuenta los insumos 2018-134308-80444-IS 2018 y 145138-80444-IS allegados al proceso auditor:

- Derecho de Petición, solicitando se informe por qué los niños de las comunidades de URRAPCHIRAP, ISHOTSHIMANA Y GUAMPIRRAY, fueron excluidos del programa de primera infancia para la vigencia 2017 y 2018 y por qué la Fundación WAYUU MUNSURRAT contratista del ICBF, abandonó la atención en las comunidades citadas, etc.
- Solicitud de actuación especial de fiscalización realizada por el Senador Alexander López, en la cual relaciona hechos sobre muerte y desnutrición.

Hallazgo No. 20. Legalización de Pagos-Contrato 327 de 2017 (BA)

El Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

Contrato 327 del 3 de diciembre de 2017 el ICBF.

Objeto: "Prestar el servicio de educación inicial en el marco de la atención integral a mujeres gestantes, niñas y niños menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de transición, con estrategias y acciones pertinentes, oportunas y de calidad desde la interculturalidad, respondiendo a las características propias de los territorios y comunidades, de conformidad con los manuales operativos de las modalidades y las directrices establecidas por el ICBF, en armonía con la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia "de cero a siempre", en los servicios de la modalidad propia e intercultural".

Valor \$3.938.691.292. Aportes ICBF \$109.409.103 Vigencia 2017 y \$3.752.052.948 Vigencia 2018. Aporte de la EAS \$77.229.241.

Modificaciones y adición No. 001 el valor del contrato es adicionado en la suma de \$147.075.672. Luego con modificación No. 3 y adición No. 2 se adicionan recursos por valor de \$ 1.817.406.265. Mediante modificación No. 002 y Liberación No. 001 y modificación No. 003 y Liberación No. 002, el valor del contrato se disminuye en \$ 242.059.598 y \$224.994.283, respectivamente, es decir, el valor definitivo del contrato es de \$ 5.436.119.348. Plazo hasta el 31/10/2018.

El contrato 327 de 2017, fue objeto de la denuncia 2018-139853-80444-D.

Se observó que la EAS, en la legalización del mes de enero – febrero, archivo alistamiento, presenta la cuenta de cobro No. 1 por \$11.163.000, por concepto de pago de arriendo salón, y refrigerios en proceso de inducción al Talento Humano, por 3 días, por \$11.163.000, menos retenue aplicada, \$300.075, Total Pagado \$10.862.925.

Verificadas las actas de capacitación y listas de asistencia al evento de inducción programado por la EAS los días 25, 28, 29 y 30 de enero de 2018, se observaron inconsistencias relacionadas con el número real de asistentes a las capacitaciones y, por ende, en el número de almuerzos y refrigerios entregados, los cuales no coincidían con lo contratado, ocasionando un mayor valor pagado al contratista por estos conceptos.

Las situaciones anteriores, se presentan por falta de seguimiento y comprobación de la supervisión sobre la ejecución idónea del contrato, lo que posibilita incumplimientos por parte del contratista.

Efectuado requerimiento por el equipo auditor, y realizados los cálculos por los funcionarios del ICBF, se determinó que el valor cancelado demás fue de \$1.529.770, trasladando esta situación al contratista, quien efectuó reintegro de los recursos mencionados, lo que se constituye en un Beneficio de Auditoría.

Respuesta Entidad: "La entidad aporta dos actas del proceso de inducción realizado, las cuales son: Actividad realizada 25 y 28 de enero de 2018 y Actividad realizada 29 y 30 de enero de 2018, con sus respectivos listados de firmas de los asistentes. La entidad, luego de señalar el número de asistentes a las diferentes jornadas, realiza los cálculos de lo que realmente no se entregó, sumando esto \$1.529.770 y concluyendo que "se procedió a solicitar la devolución de estos dineros, lo cual fue depositado en el Banco de la República Cuenta Corriente No. 6101XXXX, fecha 21/11/2018".

Comentarios a la respuesta del auditado: Verificados los cálculos realizados por la Entidad, y confrontados con los respectivos soportes, se concluye que, en efecto, corresponden al valor de lo no entregado, confirmándose hallazgo administrativo con Beneficio de Auditoría por \$1.529.770.

Hallazgo No. 21. Contrato 357 de 2017 (D)

Los lineamiento técnicos para la atención a la primera infancia v3, identifican en el numeral 5 los componentes de la atención para las diferentes modalidades, señalando en el punto 5.3 el de Salud y Nutrición, el cual “es determinante en el proceso de atención en los primeros años de vida, se deriva de un marco amplio de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través de la cual se busca promover el derecho a la vida y el bienestar físico de los niños y niñas, garantizar el más alto nivel de salud” se continúa con la descripción de este componente, señalando que “Desde las modalidades se busca que el entorno del hogar se convierta en un escenario en el que se propician hábitos de vida saludables durante el curso de la vida, se garantice el consumo de los alimentos requeridos de acuerdo con los grupos de edad, y se realicen las gestiones para el acceso de niñas, niños y mujeres gestantes a los servicios de salud”.

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

En la cláusula quinta del contrato 357 de 2017 se establecen las obligaciones específicas, de la entidad administradora del servicio, 2. Obligaciones durante la fase de ejecución del contrato. 2.2. Obligaciones relacionadas con el componente de Salud y Nutrición. Referente a estas últimas se señala.

2.2.1 Verificar la afiliación vigente al Sistema de Seguridad Social en Salud de la totalidad de niños y las niñas atendidos, o en su defecto promover las acciones ante las autoridades competentes para conseguirla.

2.2.5 Desarrollar acciones encaminadas a la prevención y detección oportuna de la presencia de las enfermedades prevalentes en la infancia y el manejo adecuado de las mismas, dirigida al talento humano de la modalidad,

las familias o cuidadores, incluyendo los protocolos, guías, anexos y rutas que tiene el sector salud.

2.2.6 Activar de manera inmediata las rutas, en los casos que se identifiquen situaciones que amenacen o pongan en riesgo la vida e integridad física de las niñas y los niños del servicio, de los cuales tenga conocimiento.

Contrato 357 del 14 de diciembre de 2017.

Objeto: "Prestar el servicio de educación inicial en el marco de la atención integral a mujeres gestantes, niñas y niños menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de transición, con estrategias y acciones pertinentes, oportunas y de calidad desde la interculturalidad, respondiendo a las características propias de los territorios y comunidades, de conformidad con manuales operativos de las modalidades y las directrices establecidas por el ICBF en armonía con las políticas de estado para el desarrollo integral de la primera infancia "de cero a siempre" en los servicios de la modalidad propia intercultural.

Valor: \$3.995.549.041.

Contratista: FUNDACIÓN YANAJASA.

Aportes ICBF 2017 \$110.988.500, 2018 \$3.806.216.442. Aportes EAS \$78.344.099. Plazo: hasta el 31/07/2018.

El contrato 357 de 2017, fue objeto de la denuncia 2018-139853-80444-D, interpuesta ante la CGR por el Movimiento Indígena Nación Wayuu, referente al abandono por parte de la Fundación Yanajasa, a los niños y niñas de la UCA MONTEP 1. La denuncia fue incorporada al proceso auditor, por lo cual, durante el desarrollo del mismo, se solicitó información al ICBF, determinándose que la Entidad también tuvo conocimiento de los hechos denunciados, mediante correo electrónico allegado por el Movimiento Indígena a la administración, el día 15 de mayo de 2017, por lo cual 16 de mayo de 2018 envió funcionarios para verificar los hechos, encontrando entre otros, lo siguiente:

"No se evidencia Registro Civil de algunos beneficiarios y los registros de otros son ilegibles.

No se evidencia afiliación a seguridad social de algunos beneficiarios.

No se evidencia seguimiento nutricional.

Se evidencian alimentos reempacados, sin registro sanitario y fecha de vencimiento".

En virtud de lo anterior, el día 29 de mayo de 2018 la Fundación Yanajasa envía subsanación de las situaciones detectadas en la UCA MONTEP 1 (...)

y después de revisar la información dada por la Fundación, el ICBF concluye que no es satisfactoria.

Posteriormente, el ICBF Regional Guajira, en visita de apoyo a la supervisión realizada a la UCA ALEWUA 21 en la comunidad HIRTUD el 6/07/2018, evidencia:

- *“Que el 15/06/2018 falleció en la ciudad de Barranquilla (Atlántico) un beneficiario con un año y dos meses de edad.*
- *Que en el RAM, el niño aparece relacionado como asistente todos los días durante el mes de junio.*
- *Y que la UCA no cuenta con póliza de seguro en caso de accidente de los beneficiarios.*
- *Que el menor no contaba con seguridad social”.*

Ante la respuesta presentada el 10 de julio de 2018 por la Fundación YANAJASA al requerimiento del ICBF, la supervisión le confirma, con fecha 13 de julio de 2018, que su respuesta no es satisfactoria y que se solicitará la apertura de un proceso sancionatorio. El inicio de dicho proceso sancionatorio se solicita con posterioridad por el supervisor, mediante el formato establecido por la Entidad, fundamentado, entre otras, en lo siguiente:

- *No se evidencia activación de la ruta en salud del beneficiario (...).*
- *No se evidencia el reporte del fallecimiento al ICBF (...).*
- *No se evidencia coherencia en la información reportada sobre las fechas de atención y desvinculación del niño (...)*

De la lectura del texto del proceso sancionatorio se desprende que el ICBF realizó visitas de apoyo a la supervisión en el período febrero – junio de 2018, con unos resultados de cumplimiento del 45,24% y una calificación crítica. Además, se evidenció que el 5 de mayo de 2018, en visita a la comunidad de HIRTUD, en la cual se presentó el fallecimiento del menor, la supervisión manifestó *“No se evidencia seguimiento nutricional, ni plan de intervención individual para los beneficiarios en estado de malnutrición”*, sin que se adoptarán de manera inmediata, acciones contundentes y efectivas, para corregir estas situaciones.

Se observa la inoportunidad e ineeficacia de las actuaciones por parte de los intervinientes en los hechos, toda vez que, por una parte, el operador no activó la ruta en salud del beneficiario ni informó al ICBF acerca de su fallecimiento. Por su parte, el ICBF, que durante todo el semestre estuvo realizando visitas, observando la supervisión, como una constante, la situación crítica de las UCAS y, ya habiéndose presentado el fallecimiento

del niño, adiciona el contrato, cuya fecha final estaba inicialmente prevista hasta el 31 de julio de 2018, hasta el 31 de octubre del 2018.

Las situaciones descritas se presentan por el incumplimiento de los manuales y procedimientos definidos por el ICBF, por parte del operador del servicio y por la debilidad en la “valoración permanente del nivel de cumplimiento del objeto y de cada una de las obligaciones contractuales, y de la calidad y eficiencia del mismo”, por parte del supervisor, afectando con ello, la calidad del servicio y atentando contra los derechos constitucionales a la salud y la vida de los beneficiarios.

Respuesta de la Entidad: “*En atención a la auditoría realizada sobre los hallazgos encontrados en el contrato 357 de 2017, al respecto manifiesto a usted lo siguiente: Teniendo en cuenta que la adición del contrato se suscribió el 10 de julio de 2018 y que el proceso Administrativo Sancionatorio a esa fecha no había sido decidido de fondo, el ICBF no podía realizar un prejuzgamiento a la Entidad Administradora del Servicio, circunstancia por la cual no podía removese de la prestación del servicio.*

*Además de lo anterior, es importante recordar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar—ICBF, como entidad del Estado, y como garante de derechos de los niños y las niñas, asegura su protección cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad, por tanto en cumplimiento de sus fines misionales para la atención de niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes, de conformidad con el manual operativo, lineamientos, directrices y parámetros se requirió garantizar la **continuidad de atención** de los niños y niñas en la modalidad Propia e Intercultural, y se hizo necesario realizar las adiciones, prorrogas y modificaciones correspondientes, para continuar brindando la atención necesaria a la población de la Primera Infancia en La Guajira, considerando que los derechos de los menores de edad priman sobre los derechos de todos los miembros de la sociedad, y por esta razón se les otorgan mayores garantías y beneficios. (...) El proceso administrativo sancionatorio se declara mediante resolución 2159 del 29 de agosto de 2018 y se confirma con la resolución 2198 del 3 de septiembre de 2018, el incumplimiento por parte de la Entidad Administradora del Servicio”.*

Comentarios a la respuesta del auditado: La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación, por cuanto, como bien lo manifiesta en su oficio, se inicia el proceso administrativo sancionatorio el cual fue confirmado; considerando la inoportunidad e ineeficacia de las actuaciones, que desencadenaron en la muerte de un menor, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.1.7 EVALUACIÓN DE CONTROL FISCAL INTERNO - ICBF

La evaluación del Control Interno Fiscal del ICBF Regional Guajira, aplicado para el manejo de los recursos de los programas en el Departamento de la Guajira, especialmente contratación para la atención a la primera infancia, madres gestantes y/o lactantes, paquetes de nutrición, atención a la comunidad Wayuu, arrojó una calificación consolidada de 2.167 puntos, que lo ubican en el rango de —Ineficiente, debido a que, a pesar de contar con controles establecidos (identificados y documentados), estos se aplican parcialmente, generando debilidades en la administración y mitigación de los riesgos en cada uno de los procesos y subprocesos, que fueron objeto de evaluación.

Tabla N° 23
Resultados de la evaluación de Control Fiscal Interno - ICBF

| I. Evaluación del control interno fiscal por componentes | | | | Ítems evaluados | Puntaje |
|---|--|-----------------|--------|-----------------|-------------|
| A. Ambiente de control | | | | 7 | 2 |
| B. Evaluación del riesgo | | | | 3 | 1 |
| C. Sistemas de información y comunicación | | | | 7 | 1 |
| D. Procedimientos y actividades de control | | | | 6 | 1 |
| E. Supervisión y monitoreo | | | | 4 | 1 |
| Puntaje total por componentes | | | | 1 | |
| Ponderación | | | | 10% | |
| Calificación total del control interno fiscal por componentes | | | | 0,100 | |
| | | | | Adecuado | |
| Riesgo combinado promedio | | | | Alto | |
| Riesgo de fraude promedio | | | | Bajo | |
| II. Evaluación del diseño y efectividad de controles | | Ítems evaluados | Puntos | Calificación | Ponderación |
| A. Evaluación del diseño | | 6,000 | 6,000 | 1,000 | 20% |
| B. Evaluación de la efectividad | | 6,000 | 16,000 | 2,667 | 70% |
| Calificación total del diseño y efectividad | | | | 2,067 | |
| | | | | Inadecuado | |
| Calificación final del control interno fiscal | | | | 2,167 | |
| | | | | Ineficiente | |

Fuente: Matriz de Calificación de Control Interno fiscal

Este resultado de la evaluación del control interno fiscal, impactado, entre otras, por las siguientes situaciones, evidenciadas en los hallazgos relacionados en el presente informe:

- Debilidades relacionadas con la supervisión de las actividades contractuales, aunado a que durante la vigencia 2017, la Entidad no contó en la Regional La Guajira, con Coordinador del Grupo Jurídico, ni con Coordinadores en los Centros Zonales de Riohacha y Manaure.
- Deficiencias en el diligenciamiento del CUÉNTAME, ya que su actualización queda en manos del operador, lo que le resta confiabilidad a la información reportada en este sistema.
- Inconsistencias en la ejecución de los contratos, tales como: no ingreso al almacén del ICBF de los elementos de la dotación que contemplan los contratos de primera infancia; incumplimientos de Minutas por parte de los operadores en calidad, cantidad y oportunidad; incumplimientos en las entregas de dotación; compras de elementos no contemplados en la guía orientadora para compra de dotación 2017; debilidades en el seguimiento nutricional a niños y niñas en riesgo o en estado de desnutrición; no activación de las rutas en el caso de detección de menores en estado de desnutrición, desencadenando en la muerte de niños y niñas.
- UCAS que no cuentan con las condiciones mínimas requeridas para su funcionamiento, entre otras.
- Falencias en la Gestión Documental de la entidad.

Lo anterior, debido a que los controles implementados por el ICBF Regional Guajira en las actividades evaluadas, no mitigan en forma oportuna y eficaz los riesgos identificados, por cuanto se encontraron deficiencias en los mecanismos de autocontrol, comunicación, seguimiento y monitoreo, las cuales fueron reveladas en todos y cada uno de los hallazgos que se detallan en los resultados de la presente Auditoría de Cumplimiento (AC).

Para los municipios de Riohacha, Manaure y Uribia, no se aplicó la matriz de evaluación del control interno fiscal, teniendo en cuenta que, en pasados procesos auditores a estos entes territoriales, ya le había sido aplicada.

En relación con el Control Interno Fiscal evaluado en el ICBF, se presentó la siguiente situación de incumplimiento:

Hallazgo No. 22. Gestión Documental (OI).

La Ley 594 de 2000, en su artículo 12 expresa, Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.

El artículo 22, Procesos archivísticos indica: La gestión de documentación dentro del concepto de archivo total, comprende procesos tales como la

producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos.

El artículo 23 establece: Formación de archivos. Teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos, los archivos se clasifican en:

- a) Archivo de gestión. Comprende toda la documentación que es sometida a continua utilización y consulta administrativa por las oficinas productoras u otras que la soliciten. Su circulación o trámite se realiza para dar respuesta o solución a los asuntos iniciados;*
- b) Archivo central. En el que se agrupan documentos transferidos por los distintos archivos de gestión de la entidad respectiva, cuya consulta no es tan frecuente pero que siguen teniendo vigencia y son objeto de consulta por las propias oficinas y particulares en general.*
- c) Archivo histórico. Es aquel al que se transfieren desde el archivo central los documentos de archivo de conservación permanente.*

El artículo 17 del Decreto 2609 de 2012. Características de los sistemas de gestión documental, expresa: La gestión adecuada de los documentos debe basarse en el desarrollo de las funciones de las Entidades públicas, sus dependencias y funcionarios, así como en la normalización de sus procesos, procedimientos y manuales administrativos, de acuerdo con reglas específicas. Para lograr lo anterior es necesario que los sistemas de gestión de documentos respondan mínimo a las siguientes características: Conformidad, Interoperabilidad, Seguridad, Meta, descripción, Adición de contenidos, Diseño y funcionamiento, Gestión Distribuida, Disponibilidad y Acceso y Neutralidad tecnológica.

La Circular Externa 002 de 2012 del Archivo General de la Nación, refiere las recomendaciones para las diferentes entidades interesadas en adquirir o desarrollar sistemas de gestión de documentos, como quiera que la administración de documentos de archivo que se originan en sistemas de información, debe cumplir con unos mínimos, para el cumplimiento de las políticas de Gestión Documental y conforme a las Tablas de Retención Documental de la Entidad.

En los contratos analizados correspondientes a la vigencia 2017, se evidenció el archivo inadecuado de las carpetas, pudiéndose resaltar aspectos tales como: exceso de documentos por carpeta; procesos contractuales incompletos; documentos de archivo contractual que pertenecen a otros expedientes; hojas sin legajar; CD sin información o que no permiten su lectura; documentos ilegibles; expedientes sin foliar y, en algunos casos, con foliación incompleta; inexistencia de inventarios documentales, lo que dificulta su manipulación y manejo.

Tabla N° 24
Contratos Suscritos por Modalidad

| Propia | Institucional | Familiar |
|---|---|------------------------------|
| 51, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 547, 548, 550, 551, 562, 563, 564, 565, 568, 569, 570, 577, 578, 579 | 53, 486, 505, 508, 518, 545, 554, 556, 557, 566, 571, 573, 575, 581 | 495, 496, 498, 509, 513, 515 |

Fuente: Muestra Contractual Auditada

Estas situaciones obedecen a la falta de mecanismos adecuados de gestión documental y archivística, lo que entorpece la verificación efectiva de la información que respalda las gestiones de los diferentes procesos y desencadena en riesgos asociados a la organización e integridad de los expedientes.

Respuesta de la Entidad: “Para efectos de dar claridad al tema del hallazgo REQ. 2018EE0138986 de la Contraloría General de la República, se hacen las siguientes precisiones: Mediante, comunicado I-2018-099175-0101, se informó a la Oficina de Control Interno Disciplinario el presunto incumplimiento, por parte de los Servidores Públicos a cargo, por la falta de documentación que presentaban los expedientes contractuales solicitados por la Contraloría en el marco de la Auditoria de Cumplimiento, documento que se anexa para su conocimiento.

Sobre el particular, cabe recordar que con sujeción al Lit. d), art. 4 de la Ley 494 de 2000, los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos, responsabilidad que reviste suma importancia dado que los archivos públicos están llamados a cumplir una función probatoria y garantizadora.

Dicha responsabilidad, se vuelve a hacer presente al momento de la desvinculación del servidor público, cuando debe entregar los documentos y archivos a su cargo debidamente inventariados, conforme a las normas y procedimientos que establezca el Archivo General de la Nación, debiendo responder por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información entregada bajo su guarda.

El mencionado deber, en lo que respecta con los archivos referentes a la documentación contractual frente a los contratos suscritos por los Directores Regionales por delegación otorgada por la Dirección General, está contemplado en la Guía de Supervisión e Interventoría de Contratos y Convenios suscritos por el ICBF G6.ABS, 24/10/2017, en los siguientes términos:

La “Guía para el ejercicio de supervisión e interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF” G6.ABS del 24/10/2017, versión 2 y “Guía del supervisor de contratos y convenios suscritos por el ICBF”, G1.M1.MPA1.P6 del 25/03/2015, versión 1; en relación con el envío de información contractual y el archivo de los expedientes contractuales, señala:

- (i) “Remitir la documentación que se origine en la ejecución de un contrato a la carpeta de contrato oficial, la cual reposa en la Dirección de Contratación o

en la Coordinación Jurídica de la Dirección Regional: El supervisor debe garantizar que toda la documentación originada en desarrollo de la ejecución contractual se encuentre en el expediente oficial del contrato. En consecuencia, remitirá la misma periódicamente a la Dirección de Contratación o a la Coordinación Jurídica de la Dirección Regional, quienes administran y custodian los archivos de gestión contractual en el ICBF.

Por ser estos documentos la fuente formal de consulta es de vital importancia que los mismos reposen en los archivos de gestión que para el caso de la Sede de la Dirección General se encuentra bajo custodia de la dirección de Contratación, y **en las Direcciones regionales bajo la custodia de las Coordinaciones jurídicas.**" (Negrilla fuera de texto).

- (ii) **"4.2.3. Enviar la documentación que se origine dentro de la ejecución de un contrato, al grupo de Gestión Documental, o quien haga sus veces:** el grupo de Gestión Documental, es la encargada de mantener en custodia las carpetas oficiales de los contratos del Instituto, por consiguiente, el supervisor debe procurar consignar toda la documentación originada en desarrollo de la ejecución contractual en estas carpetas, para lo cual la remitirá periódicamente a la el grupo Gestión Documental en la Sede de la Dirección General, o al grupo que haga sus veces en las Direcciones Regionales, quienes se encargarán de su registro y archivo. La Dirección Administrativa del ICBF reglamentará dicho procedimiento. La importancia de que estos documentos reposen en dicha oficina radica en que estos archivos constituyen la fuente formal de consulta para quienes deban acudir a los contratos." (Negrilla fuera de texto)

Adicionalmente, el Grupo de Gestión Documental en cabeza de la Dirección Administrativa realiza periódicamente talleres de manera presencial en las Regionales con los profesionales del Grupo de Gestión Documental y colaboradores, para trabajar de manera conjunta en la organización de archivos y definición de cronogramas para Transferencias Primarias y Secundarias, con el fin de evacuar espacios, mejorar la consulta, controlar el préstamo y actualizar los inventarios documentales en los Archivos de Gestión, Archivos Centrales, Centros Zonales y grupos de trabajo".

Comentarios a la respuesta del auditado: Teniendo en cuenta la respuesta de la entidad, se observa el reconocimiento de la falencia en el manejo de los archivos, especialmente en lo relacionado con la falta de documentación que presentaban los expedientes contractuales solicitados por la Contraloría en el marco de la Auditoria de Cumplimiento y, para el efecto, se informó a la Oficina de Control Interno Disciplinario del ICBF por el presunto incumplimiento por parte de los Servidores Públicos que tienen a su cargo esa responsabilidad. Cabe anotar que la situación descrita, frente a los contratos suscritos por los Directores Regionales por delegación otorgada por la Dirección General, está contemplada en la Guía de Supervisión e

Interventoría de Contratos y Convenios suscritos por el ICBF. Por lo anterior se confirma hallazgo administrativo con traslado a otras instancias.

Hallazgo administrativo que será trasladado al Archivo General de la Nación – AGN – para lo de su competencia.

3 ANEXOS

3.1 MATRIZ DE HALLAZGOS

| Nº | HALLAZGO | OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE) | A | D | F | \$F | I P | PAS | BA | \$BA | P | OI |
|----|---|---|---|---|---|--------------|--------|-----|----|--------------|---|----|
| 1 | Hallazgo No. 1. Contrato de Aportes N°557 de 2016 (F-BA-D). | Cumplimiento de la normatividad vigente respecto de la contratación efectuada por el ICBF | X | X | X | \$18.006.916 | | | X | \$38.551.550 | | |
| 2 | Hallazgo No. 2. Contrato de Aportes N° 562 de 2016 (F-D). | Cumplimiento de la normatividad vigente respecto de la contratación efectuada por el ICBF | X | X | X | \$52.713.548 | | | | | | |
| 3 | Hallazgo No. 3. Contrato 496 de 2016 (F-D). | Cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la atención integral efectuada por el ICBF, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, a las madres gestantes y/o lactantes del Departamento de la Guajira y en especial a las de la comunidad Wayuu | X | X | X | \$78.113.900 | | | | | | |
| 4 | Hallazgo No. 4. Valor del Contrato 508 de 2016. | Cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la atención integral efectuada por el ICBF, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, a las madres gestantes y/o lactantes del Departamento de la Guajira y en especial a las de la comunidad Wayuu | X | | | | | | | | | |
| 5 | Hallazgo No. 5. Contrato 545 de 2016 (BA). | Cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la atención integral efectuada por el ICBF, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, a las madres gestantes y/o lactantes del Departamento de la Guajira y en especial a las de la | X | | | | | | X | \$69.875.600 | | |

| Nº | HALLAZGO | OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE) | A | D | F | \$F | I P | PAS | BA | \$BA | P | OI |
|----|--|---|---|---|---|---------------|--------|-----|----|------|---|----|
| | | comunidad Wayuu | | | | | | | | | | |
| 6 | Hallazgo No. 6. Contrato de Aportes N°581 de 2016 (F-D). | Cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la atención integral efectuada por el ICBF, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, a las madres gestantes y/o lactantes del Departamento de la Guajira y en especial a las de la comunidad Wayuu | X | X | X | \$363.320.643 | | | | | | |
| 7 | Hallazgo No. 7. Cumplimiento Contrato 509 de 2016 (D). | Cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la atención integral efectuada por el ICBF, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, a las madres gestantes y/o lactantes del Departamento de la Guajira y en especial a las de la comunidad Wayuu | X | X | | | | | | | | |
| 8 | Hallazgo No. 8. Contrato de Aportes N°515 de 2016. | Cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la atención integral efectuada por el ICBF, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, a las madres gestantes y/o lactantes del Departamento de la Guajira y en especial a las de la comunidad Wayuu | X | | | | | | | | | |
| 9 | Hallazgo No. 9. Visitas a Unidades de Servicios - UDS (D). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes | X | X | | | | | | | | |

| Nº | HALLAZGO | OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE) | A | D | F | \$F | I P | PAS | BA | \$BA | P | OI |
|----|---|---|---|---|---|---------------|---------------|-----|----|--------------|---|----|
| | | y/o lactantes de la comunidad Wayuu | | | | | | | | | | |
| 10 | Hallazgo No. 10. Contrato de aportes No. 051 de 2017 (BA). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu | | | X | | | | X | \$13.457.715 | | |
| 11 | Hallazgo No. 11. Contrato de Aporte N°570 de 2016 (D - BA). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu | | X | X | | | | X | \$2.310.000 | | |
| 12 | Hallazgo No. 12. Contrato de Aportes N°578 de 2016 (D- F). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu | | X | X | X | \$262.908.230 | | | | | |
| 13 | Hallazgo No. 13. Contrato N°540 de 2016 (F-D). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados | X | X | X | \$378.478.687 | | | | | | |

| Nº | HALLAZGO | OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE) | A | D | F | \$F | I P | PAS | BA | \$BA | P | OI |
|----|---|---|---|---|---|---------------|--------|-----|----|---------------|---|----|
| | | por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu | | | | | | | | | | |
| 14 | Hallazgo No. 14. Contrato de Aportes 564 de 2016 (F-D). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu | X | X | X | \$342.753.420 | | | | | | |
| 15 | Hallazgo No. 15. Contrato de Aportes N°579 de 2016 (F-D). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu | X | X | X | \$43.130.304 | | | | | | |
| 16 | Hallazgo No. 16. Contrato 538 de 2016 (BA-D). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1° de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación | X | X | | | | | X | \$169.260.613 | | |

| Nº | HALLAZGO | OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE) | A | D | F | \$F | I P | PAS | BA | \$BA | P | OI |
|----|--|---|---|---|---|--------------|--------|-----|----|--------------|---|----|
| | | de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu | | | | | | | | | | |
| 17 | Hallazgo No. 17 Contrato de Aportes N°550 de 2016 (F-D-BA). | Cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados por el ICBF- Regional Guajira, desde el 1º de diciembre 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, para la contratación de paquetes nutricionales con pertinencia cultural, destinados a mejorar la dieta alimenticia de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu | X | X | X | \$39.339.200 | | | X | \$3.106.496 | | |
| 18 | Hallazgo No. 18. Contrato Interadministrativo No. 248 del 2017 (BA-D). | Evaluar y conceptualizar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos de SGP, asignados por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribe para asegurar el acceso a la salud y para identificar casos de desnutrición de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la comunidad Wayuu, de acuerdo con su entorno cultural, durante la vigencia 2017 | X | X | | | | | X | \$41.713.835 | | |
| 19 | Hallazgo No. 19. Urgencia Manifiesta. | Evaluar y conceptualizar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos de SGP, asignados por los municipios de Riohacha, Manaure y Uribe para asegurar el acceso de los niños y niñas y de las madres gestantes y/o lactantes de la | X | | | | | | | | | |

| Nº | HALLAZGO | OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE) | A | D | F | \$F | I P | PAS | BA | \$BA | P | OI |
|----|---|--|---|---|---|-----|--------|-----|----|-------------|---|----|
| | | comunidad Wayuu, al agua potable y al saneamiento básico de manera sostenible y suficiente, durante la vigencia 2017 | | | | | | | | | | |
| 20 | Hallazgo No. 20. Legalización de Pagos-Contrato 327 de 2016 (BA). | Atender las denuncias relacionadas con los objetivos propuestos en la auditoría. | X | | | | | | X | \$1.529.770 | | |
| 21 | Hallazgo No. 21. Contrato 357 de 2017 (D). | Atender las denuncias relacionadas con los objetivos propuestos en la auditoría. | X | X | | | | | | | | |
| 22 | Hallazgo No. 22. Gestión Documental (OI). | Cumplimiento de la normatividad vigente respecto de la contratación efectuada por el ICBF | X | | | | | | | | | X |