

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE SEGUIMIENTO**

**FALLO DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**Expediente 81-001-31-04-002-2014-00052-03**

**ENTIDADES ACCIONADAS:**

**UNIDAD ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA – UAESA**

**DEPARTAMENTO DE ARAUCA**

**MUNICIPIOS DE ARAUCA Y TAME**

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**ICBF**

**VIGENCIAS 2015 - 2016**

**CGR.CDSS.No. 28**

**Junio de 2016**

## INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE SEGUIMIENTO

Edgardo José Maya Villazon	Contralor General de la Republica
José Antonio Soto Murgas	Contralor Delegado para el Sector Social
Carolina Sánchez Bravo	Directora de Vigilancia Fiscal Sector Social
Jose Vladimir Mancera Borja	Gerente Departamental Arauca
Juan Carlos Federico Baquero	Ejecutivo de Auditoría
Javier Martinez Garcia	Supervisor Nivel Central
Ruben Dario Montenegro R.	Supervisor Nivel Desconcentrado
Humberto Enrique Caicedo P	Líder Equipo Auditor

Audidores Gerencia Departamental Colegiada de Arauca

Magda Lorena Serrano Rodriguez

Rosemberg Suaza Martinez

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
<b>1. HECHOS RELEVANTES</b>	4
<b>2. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN</b>	6
2.1 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	7
2.2 CONCEPTO DEL ANÁLISIS EFECTUADO	9
2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS	12
2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO	12
<b>3. CONCLUSIONES Y RESULTADOS</b>	13
3.1 RECURSOS APROPIADOS Y EJECUTADOS	13
3.1.1 Unidad Especial de Salud de Arauca UAESA	13
3.1.2 Departamento de Arauca	15
3.1.3 Ministerio de Educación Nacional	23
3.1.5 Municipio de Arauca	31
3.1.5 Municipio de Tame	37
3.1.6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF	42
3.1.7 Empresas Promotoras de Salud –EPS	46
3.1.7.1 Comparta	46
3.1.7.2 Dusakawi	47
3.1.7.3 Salud vida	48
3.1.7.4 Caprecom	48
3.2 PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS	48
<b>4. ANEXOS</b>	49
Matriz de hallazgos	

## RESULTADO ACTUACIÓN ESPECIAL DE SEGUIMIENTO AL FALLO DE TUTELA RADICADO 2014-00052-03

### 1. HECHOS RELEVANTES

En el Departamento de Arauca se encuentran asentadas las etnias Sikuaní, Hitnu (Makaguan), Kuiba, Piapoco, Uwa y los Betoyes.

La población indígena aproximada total del departamento asciende a 3.591 personas; en el territorio departamental se localizan 26 resguardos en un área de 128.167 hectáreas. Allí viven seis pueblos indígenas, con la siguiente población: Uwa, 1.124 miembros; Betoyes con 800; Sikuaní, 782; Hitnu, 441; Kuiba, 241; Chiricoa, 63 y Piapoco con 30.<sup>1</sup>

En la jurisdicción del Municipio de Arauca se identifican 46 individuos que consumen sustancias psicoactivas en situación de calle, provenientes en un 72% del resguardo de Corocito, el 22% de Matecandela y 6% de otros resguardos.

Dicha población, se distribuye en edades de la siguiente manera: 54% son adolescentes (entre los 12 y los 17 años), 28% son jóvenes entre los 18 y los 28 años, 13% son adultos mayores de 29 años, y 4% son niños menores de 12 años. La clasificación por género es de 73% hombres y 27% mujeres.<sup>2</sup>

En cuanto al tipo de sustancias psicoactivas, se estima que más del 60% de la población identificada inhala pegante y más del 40% lo hace de manera crónica; 28% de la población consume alcohol, 13% bazuco y 9% marihuana.

Según la Oficina de Asuntos Étnicos, en el lapso transcurrido desde la notificación del fallo de tutela de segunda instancia a la fecha, han fallecido diez (10) indígenas integrantes del pueblo SIKUANI, amparados por el mismo, siete (7) del género masculino y tres (3) del femenino. Los decesos obedecen a diferentes causas, presentándose tres casos en la República Bolivariana de Venezuela, de los cuales uno por homicidio; los demás ocurrieron en territorio colombiano. Se determina la muerte de tres de ellos por inmersión en el río Arauca en estado de embriaguez, cinco por causas desconocidas y otra por TBC en el Hospital de Arauca.

---

<sup>1</sup> Informe actuación Especial SGPAERI 2013

<sup>2</sup> Caracterización de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas consumidores de SPA UAESA 2015

84111

Doctor

**LUIS ARNULFO SARMIENTO PEREZ**  
Juez Segundo Penal del Circuito de Arauca

Doctora

**GINA MARÍA PARODY D'ECHEONA.**  
Ministra de Educación Nacional.

Doctor

**RICARDO ALVARADO BESTENE**  
Gobernador de Arauca

Doctor

**LEONARDO FABIO FORERO GALVIS**  
Director Unidad Administrativa Especial de Arauca

Pbro.

**CARLOS ALBERTO HURTADO ZOCADAGÚI**  
Alcalde Municipio de Arauca (D)

Doctor

**HERNAN DARIO CAMACHO SARMIENTO**  
Alcalde Municipio de Tame.

Doctora

**MATILDE LEMOS SANMARTIN**  
Presidente Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca

Doctora:

**KELLY PATRICIA MONTERO AVILA.**  
Directora Regional del ICBF - Arauca (E)

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, Leyes 42 de 1993 y 1474 de 2011, Resoluciones 6680 y 6750 de 2012 y 7130 de 2013, y a solicitud del Contralor Delegado para el Sector Social, realiza Actuación Especial, en atención al artículo once del fallo de tutela de segunda instancia radicado 81-001-31-04-002-2014-00052-03 proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, que ordena a los entes de control, en el ámbito de su respectiva competencia, ejercer el control sobre la utilización de los recursos asignados a las comunidades indígenas de los resguardos COROCITO, MATECANDELA y la ESTRELLITA y de la Comunidad CAÑO MICO, pertenecientes a los pueblos

indígenas SIKUANI y MAKAGUAN, respectivamente; para su asistencia, protección, sostenimiento y, en general, para su bienestar y disfrute.

El Tribunal emite órdenes perentorias a diferentes instituciones para que atiendan las necesidades más apremiantes de esta población, tanto en Arauca, la capital del Departamento como en el Municipio de Tame. Las entidades accionadas en el fallo, que son competencia del Sector Social de la CGR, fueron: Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca, Departamento de Arauca, Municipio de Tame, Municipio de Arauca, Ministerio de Educación Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar familiar.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por cada entidad y analizada por la Contraloría General de la República. El compromiso de este ente de control consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre los resultados alcanzados y el manejo de los diferentes recursos ejecutados para el cumplimiento del fallo, acorde con la normatividad aplicable.

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

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a cada uno de los entes accionados, dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización y las respuestas fueron analizadas, incluyendo en este informe lo que se consideró pertinente.

## **2. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

De conformidad con lo ordenado en el fallo de la acción de tutela No.2014-0052-03 expedido por el Tribunal Superior del Distrito de Judicial de Arauca, en lo que compete a la Contraloría Delegada del Sector Social – Contraloría General de la República, mediante Asignación de Trabajo – AT 2 del 1° de marzo de 2016, se realiza Actuación Especial de seguimiento, con el fin de evaluar y conceptuar sobre la utilización de los recursos asignados para atender a las comunidades indígenas de Corocito, Matacandela y la Estrellita del pueblo Sikuani y Caño Mico del resguardo Caño Claro del pueblo Makaguan, víctimas del desplazamiento forzado, para su asistencia, protección, sostenimiento y, en general, para su bienestar y disfrute, según lo señalado en el numeral once de la parte resolutive de la mencionada providencia. Así mismo, la Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Social, estableció los lineamientos para la realización de la Actuación Especial de Fiscalización.

La sentencia tutela los derechos fundamentales a la vida, derechos prevalentes de los niños, a la integridad personal y a verse libres de tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la dignidad personal, seguridad personal, seguridad social, salud diferenciada, educación diferenciada, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión, asociación, integralidad cultural y territorial de las comunidades indígenas, diversidad étnica y a recibir atención especial del estado por su alta vulnerabilidad y ser además víctimas del desplazamiento forzoso.

En el numeral cuarto del fallo se ordena a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA – UAESA- asumir su rol de control y vigilancia frente a la promoción y prevención de enfermedades en la población indígena accionante en la tutela No.2014-0052-03 y en el seguimiento a las acciones ordenadas en la citada sentencia a las EPS EPS-I DUKASAWI, CAPRECOM EPS y COMPARTA ARS-S.

La sentencia de tutela hace énfasis en la atención integral que deben brindar las entidades accionadas prioritariamente a los niños, niñas, adolescentes y adultos en situación de calle con problemas de consumo de sustancias psicoactivas; pero precisando que dicha población objeto solo son un referente, sin restar importancia a la atención que también debe brindarse al resto de los integrantes de los pueblos Indígenas Sikuani y Makaguan.

El fallo en el numeral octavo, también ordena al Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría Departamental del mismo ramo, prestar la asesoría técnica y el apoyo financiero necesarios para la formulación de proyectos etnoeducativos que incluyan la construcción de sedes adecuadas para la formación de los estudiantes.

Dentro de las obligaciones que, según el Tribunal, corresponde acatar a las Entidades del Gobierno Nacional, está la de verificar las condiciones en que se encuentran los resguardos Corocito, Matecandela y la Estrellita, a propósito de un inmueble que les fue entregado por el Municipio de Arauca, como sitio de alojamiento, para los desplazados del pueblo Sikuani, así como rendir informes mensuales.

De igual forma, se conmina al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a realizar los programas de prevención, protección y restitución de derechos a que haya lugar, con la obligación de rendir informes bimensuales a la comisión de seguimiento respectiva en la Corte Constitucional.

## 2.1 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

La actuación incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca, Departamento de Arauca, Municipio de Tame, Municipio de Arauca, Ministerio de Educación Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; sobre la utilización de los recursos asignados para la atención de las

comunidades indígenas, para su asistencia, protección, sostenimiento y en general para su bienestar y disfrute, se realizaron conforme con las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Se verificó el accionar de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA – UAESA- en cuanto a su rol de control y vigilancia frente a la prevención de enfermedades en la población indígena accionante, en el seguimiento a las acciones ordenadas a las EPS EPS-I DUKASAWI, CAPRECOM EPS y COMPARTA ARS-S, comprobando la periodicidad e impacto de las campañas de prevención en salud en los Municipio de Arauca y Tame, que hayan realizado dichas EPS, accionadas en el referido fallo de tutela y la existencia y análisis de informes presentados en relación con el cumplimiento de las obligaciones en la prestación integral de servicios de salud con enfoque diferencial a los integrantes de las comunidades SIKUANI Y MAKAGUAN.

Se indagó en el Ministerio de Educación acerca del direccionamiento en la construcción de sedes educativas adecuadas, escenarios deportivos, dotación de mobiliario, útiles escolares e implementos deportivos y que procesos de formación de docentes (etnoeducadores) ha apoyado. Igualmente sobre la existencia, periodicidad de informes y análisis de los mismos con destino a la comisión de seguimiento de la Corte Constitucional, según lo señalado en el numeral octavo de la parte resolutive de la mencionada providencia.

En el Departamento de Arauca se investigó sobre el acondicionamiento y adecuación de infraestructura destinada a los procesos de desintoxicación y adiestramiento socio cultural y económico de la comunidad CAÑO MICO del pueblo MAKAGUAN y de los resguardos COROCITOS, MATACANDELA y LA ESTRELLITA del pueblo SIKUANI; así como sobre la designación de docentes con dominio de la lengua de la comunidad indígena objetivo y la adopción de una política pública de atención diferencial en salud.

Se determinaron los medios con los que se ha brindado asistencia técnica y asesoría y los recursos apropiados y ejecutados para la formulación del proyecto etnoeducativo de los pueblos SIKUANI y MAKAGUAN por parte del Ministerio de Educación, Secretarías de Educación Municipales de Arauca y Tame, según lo señalado en el numeral octavo de la parte resolutive de la mencionada providencia. Adicionalmente, se verificó en dichos municipios la ejecución de programas de salud pública dirigidos específicamente a la atención de las comunidades indígenas objeto de protección.

Finalmente, se evaluaron las acciones adelantadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Regional Arauca, dentro de su competencia, en cuanto a programas de prevención, protección y restitución de derechos de las familias, los niños, niñas, y adolescentes de las comunidades indígenas del Departamento de Arauca, así como de alimentación y nutrición, que propicien la integración social y readaptación al medio ambiente de los indígenas, en coordinación con las demás



entidades a quienes tal asunto les compete, según lo señalado en el numeral noveno de la parte resolutive de la mencionada providencia.

Para el desarrollo de la actuación especial se requirió información presupuestal y contractual a cada una de las entidades accionadas, procediendo a la verificación de los contratos allegados a la CGR. Se determina en el periodo auditado, de conformidad con el reporte individual de cada entidad, una asignación de recursos de diferentes fuentes del orden nacional y territorial por \$5.197.158.344, de este monto se ejecutó el 74%, haciendo la salvedad, que no todos los recursos asignados apuntan específicamente al cumplimiento del fallo, objeto de seguimiento. La contratación examinada en la presente actuación asciende a \$4.363.843.660.

En el trabajo auditor se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de nuestra actuación, relacionadas con la omisión y demora en la entrega de la información solicitada, por lo que se adelantarán los respectivos procesos administrativos sancionatorios.

## 2.2 CONCEPTO DEL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República, como resultado de la Actuación Especial de seguimiento al fallo de tutela radicado 81-001-31-04-002-00052-03 proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, en la cual se le ordenó que dentro de su competencia, ejerciera el control sobre la utilización de los recursos asignados a las comunidades indígenas para su asistencia, protección, sostenimiento y en general para su bienestar y disfrute, conceptúa que las gestiones y ejecuciones por parte de las entidades accionadas: Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca, Departamento de Arauca, Municipio de Tame, Municipio de Arauca, Ministerio de Educación Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar familiar, en el referido fallo de tutela no evidencian el cumplimiento de las ordenes proferidas por el tribunal.

En materia de ejecuciones presupuestales posteriores al fallo de tutela proferido por el Tribunal Superior de Arauca, y pese a que desde la sentencia T-025 de 2004 se ha conminado a las instituciones de manera enfática y reiterada para que efectúen la "suficiente apropiación presupuestal" para atender a las comunidades indígenas objeto de desplazamiento forzado, tendiente a lograr la estabilización socioeconómica definitiva, mediante una política pública que logre la asistencia, la protección y el sostenimiento, no se encontró suficiente y adecuada inversión de recursos, salvo el Departamento de Arauca, que ejecutó entre las vigencias 2015-2016, la suma de \$3.485.000.000.

Se establece que la problemática con respecto a los indígenas en situación de calle en el Municipio de Arauca y en el Municipio de Tame se ha acrecentado. Se ha intentado algún tipo de coordinación interinstitucional pero no se ha sostenido en el tiempo ni ha generado un impacto real, lo que se ve reflejado en el hecho que el grupo inicial que habitaba en calle en el Municipio de Arauca, se ha

fraccionado y aglutinado más integrantes; de 26 personas con problema de consumo de SPA en los años 2008-2009<sup>3</sup> se ha pasado a 46 personas<sup>4</sup> en el año 2015, demostrando un incremento del problema, que se ve agravado por prácticas de prostitución y por los continuos embarazos de las niñas en situación de calle.

Con respecto a la comunidad de Caño Mico, se logró un avance con la adquisición del predio para su reubicación; no obstante, la situación de esta comunidad es deplorable ya que desde el año 2012 se encuentran en el área urbana producto del desplazamiento y en la actualidad 19 familias viven hacinadas en la casa indígena del Municipio de Tame, en condiciones indignas, carentes del apoyo institucional, generando indignancia y drogadicción.

De otro lado y en lo que respecta al proceso educativo con enfoque diferencial, según un informe presentado por el Ministerio de Educación Nacional a la Honorable Corte Constitucional de fecha 16 de diciembre de 2011, de manera sucesiva se ha contratado desde el año 2002 y con la financiación de la Secretaría de Educación Departamental de Arauca, los Proyectos Educativos Comunitarios PEC y los Modelos Pedagógicos de los pueblos indígenas BETOY, MAKAGUAN, HITNU Y SIKUANI del Departamento de Arauca, sin que a la fecha dichos proyectos se hayan implementado. Desde la vigencia fiscal 2011 y hasta la vigencia 2013, se han invertido recursos del orden de \$1.134.000.000 en procesos de etnoeducación sin que se haya logrado el fin de la inversión de los recursos públicos. Situación confirmada en actas de visita especial suscritas por el equipo auditor con los rectores de los Centros Educativos Indígenas Guahibo Betoy y Sikuani Playeros, lo mismo que con la profesora de la Escuela de la Vereda Corocito (Arauca), en las cuales se evidencia que no se está brindando una educación en las comunidades indígenas con el enfoque diferencial.

En materia de salud es evidente la ausencia de acciones y atenciones por parte de las EPS Comparta, salud Vida, Caprecom y Dusakawí empresas a las cuales se encuentran afiliadas las comunidades indígenas amparadas por el fallo de tutela y otros pronunciamientos de las altas cortes; es inicuo el accionar de los organismos de control y vigilancia en salud, tales como la Unidad Administrativa Especial de salud de Arauca y la Superintendencia Nacional de Salud, frente al incumplimiento de las EPS.

Lo anterior se sustenta en la precariedad de actividades de promoción y prevención por parte de las EPS que aglutinan las comunidades indígenas afiliadas, objeto del amparo tutelar, tal como se evidencia en las respuestas dadas al órgano de control por las referidas EPS.

---

<sup>3</sup> Acta No. 015 de 2015. Reunión socialización estrategias de intervención a la problemática consumo de SPA y hábitos de calle indígenas del Municipio de Arauca.

<sup>4</sup> Informe proyecto de caracterización final UAESA 2015

La orden Cuarta del Fallo de Tutela, determina la formulación de queja ante la Superintendencia de Salud si fuere procedente, frente a la sustracción de las obligaciones en la prestación del servicio de salud de las EPS accionadas. Al respecto, la UAESA, en acta de visita especial de fecha 16 de marzo de 2016, manifestó que: *“no tiene la competencia para imponer sanciones a las EPS, ante los incumplimientos de las acciones que se han detectado, hemos decidido remitir estos casos de incumplimiento ante la superintendencia de salud, sin que a la fecha hubiese dado respuesta alguna, sin embargo nosotros seguiremos haciendo la tarea de visitas de inspección a los actores”*. La CGR, requirió información a la Superintendencia Nacional de Salud, sobre el cumplimiento del Fallo de Tutela de Segunda Instancia, sin que dentro de los términos concedidos hubiese dado respuesta a la misma.

Valga decir que estas comunidades actualmente padecen graves problemas de salud, pérdida cultural, territorio, analfabetismo, mendicidad, saneamiento básico, violencia de género, alto consumo de sustancias psicoactivas, prostitución, abandono, rechazo social, entre otros factores; presentándose la muerte de 10 indígenas en los últimos dos años.

Son varios los integrantes de las comunidades indígenas amparadas por el fallo de tutela que padecen desnutrición, sin que se observe que entidades como el ICBF hayan desplegado acciones tendientes a la prevención, protección y restitución de derechos de las familias, los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas en situación de calle en el Municipio de Arauca y Tame.

El ICBF, a la fecha, no cuenta con una apropiación presupuestal específica ni ha suscrito contratación para el cumplimiento del fallo de tutela; la atención que se ha brindado a la población indígena ha sido a través de la oferta institucional en el marco habitual, carente de enfoque diferencial. En cuanto a procesos administrativos de restablecimiento de derechos PARD, el ICBF actualmente mantiene 10 niños de padres en situación de calle.

El ICBF, dentro de la función de articulación que le ha sido confiada legalmente, no ha desempeñado su rol como tal; así mismo, no ha fijado los lineamientos ni armonizado estrategias tendientes a dar cumplimiento al fallo de tutela en los términos y condiciones allí establecidas.

En términos generales, se evidencia un asistencialismo eventual, aislado, sin enfoque diferencial, sin política pública sostenible, carente de recursos económicos y humanos que no logra sacar adelante a estas comunidades de la problemática en la que están subsumidas.

Uno de los factores determinantes en la problemática de las comunidades indígenas lo constituye la falta de un territorio que reúna las condiciones requeridas para el desarrollo de sus usos y costumbres.

Se concluye que las medidas tomadas por las entidades gubernamentales accionadas en el referido fallo de tutela han sido insuficientes, ineficaces, coyunturales y carentes de enfoque diferencial.

### 2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

La actuación especial arrojó ocho (8) hallazgos administrativos, de los cuales seis (6) tienen connotación fiscal en cuantía de \$447.782.585, siete (7) con presunta incidencia disciplinaria, uno (1) para adelantar indagación preliminar. Adicionalmente se deberán solicitar tres (3) procesos administrativos sancionatorios, por omitir la entrega de información.

### 2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades accionadas deberán formular un Plan de Mejoramiento sobre los hallazgos consignados en el informe, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del mismo, el cual deberá registrar en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes- SIRECI, con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

Para efectos de la habilitación en el SIRECI, es necesario que remitan copia del oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta del recibo del presente informe.

Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control, fiscal, se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas para eliminar las causas de los hallazgos detectados.

Bogotá, D.C.

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

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo – Directora de Vigilancia Fiscal del Sector Social

Revisó: Javier Martínez García – Supervisor Nivel Central

Elaboró – Equipo Actuación Especial – Ruben Dario Montenegro -Supervisor Nivel Desconcentrado

### 3. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

#### 3.1 RECURSOS APROPIADOS Y EJECUTADOS

##### 3.1.1 Unidad Especial de Salud de Arauca UAESA Municipio de Arauca

La Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca, ejecutó recursos de transferencia del Departamento de Arauca por \$100.000.000 a través de 11 contratos de los cuales cuatro (4) son de prestación de servicios profesionales cuyos objetos fueron :*Prestación de servicios profesionales para garantizar el cumplimiento de las metas propuestas en el proyecto denominado: "Apoyo a los programas de prevención, mitigación integral a las familias indígenas con problemas de adicción a sustancias psicoactivas, alcoholismo y abandono en el Departamento de Arauca,* que representan el 33% del total; seis (6) contratos de prestación de servicios auxiliares para ejecutar el proyecto antes mencionado que equivalen al 15% y un (1) contrato de compraventa que absorbe el 18% de la transferencia departamental. El restante 34% está representado en dos contratos, uno para prestación de servicio de transporte y otro para refrigerios con destino al mismo proyecto, los cuales no están liquidados y por lo tanto no fueron objeto de revisión.

Los referidos contratos tienen relación con el cumplimiento del fallo de tutela, pero se pudo establecer que los mismos, no produjeron impacto en la población en situación de calle con consumos de sustancias psicoactivas, ya que no hubo continuidad en el programa y la mayor parte del recurso se gastó en el pago de honorarios. (Ver tabla N° 1)

Tabla No. 1 Contratos suscritos por la UAESA

MODALIDAD	N° CONTRATO	CLASE DE CONTRATD	ESTADO	DURACIÓN	VALOR
Directa	01-752-2015	Prestación de servicios Profesionales	Ejecutado	2 meses y 15 días	8.977.340
Directa	01-753-2015	Prestación de Servicios	Ejecutado	2 meses y 15 días	2.195.267
Directa	01-754-2015	Prestación de Servicios	Ejecutado	2 meses y 10 días	3.155.267
Directa	01-755-2015	Prestación de Servicios Profesionales	Ejecutado	2 meses y 10 días	8.087.744
Directa	01-756-2015	Prestación de Servicios Profesionales	Ejecutado	2 meses y 10 días	8.087.744
Directa	01-757-2015	Prestación de Servicios Profesionales	Ejecutado	2 meses y 10 días	8.087.744
Directa	01-783-2015	Prestación de Servicios	Ejecutado	1 mes y 20 días	2.555.213
Directa	01-785-2015	Prestación de Servicios	Ejecutado	1 mes 20 días	2.782.353
Directa	01-827-2015	Prestación de Servicios	Ejecutado	1 mes y 14 días	2.008.453
Directa	01-850-2015	Prestación de Servicios	Ejecutado	1 mes y 13 días	1.962.806
Invitación Pública Mínima cuantía	04-1006-2015	Compra venta	Liquidado	1 Mes	12.090.010
<b>TOTAL</b>					<b>60.410.941</b>

Fuente: Relación de contratos entregados por la UAESA- Elaboración equipo auditor.

## Hallazgo N° 1 Entrega Elementos Contrato de Compraventa 04-1006 de 2015 (A/F/D)

*Art. 209 Constitución Política* "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

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

*Art. 2 de la Ley 87 de 1993.* OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales; a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten (...).

La Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca UAESA en relación con el cumplimiento del fallo de Tutela, suscribió el día 23 de diciembre de 2015, el contrato de compra venta N° 04-1006 de 2015 mediante la modalidad de mínima cuantía, cuyo objeto es: "Adquisición de insumos de papelería, aseo personal y elementos de apoyo para el desarrollo de actividades educativas del proyecto "apoyo a los programas de prevención, mitigación integral a las familias indígenas con problemas de adicción a sustancia psicoactivas, alcoholismo y abandono en el Departamento de Arauca", fuente de financiación Desahorro FAEP<sup>5</sup>, por \$18.000.010 con plazo de ejecución de un (1) mes el cual se encuentra liquidado y pagado, sobre el que se halló lo siguiente:

- Los elementos adquiridos ingresaron al Almacén de la UESA en su totalidad pero en los documentos remitidos al equipo auditor solo se encontraron dos salidas de almacén por \$12.923.601.76, presentándose una diferencia de \$5.076.408.24, sin aparente salida.
- De otra parte, se establece que la Salida N° 370 de fecha 31 de diciembre de 2015 por \$1.378.615 se encuentra suscrita por la coordinadora del programa ejecutado, vinculada mediante contrato de prestación de servicios profesionales, sin que se determine documento alguno que soporte la entrega física de los productos al destinatario final, es decir la comunidad indígena en situación de calle. En el mismo sentido se encuentra la Salida de Almacén N° 001 del 7 de enero de 2016, por \$11.544.986.68, en la que aparece recibiendo los elementos una profesional especializado grado 4, vinculada a esa entidad.

<sup>5</sup> Fondo de ahorro y estabilización petrolera; decreto 1074 del 22 de mayo de 2012

- En consecuencia, no se evidencia en los documentos allegados del contrato en cuestión, comprobantes de las personas que recibieron los elementos contratados por la entidad; máxime tratándose de población vulnerable que requiere atención inmediata y que algunos de estos bienes aún se encuentran en el almacén, tal como lo refiere la entidad en su respuesta.

Lo anterior debido a falencias de control en el almacén y deficiencias en los mecanismos de control interno, situación que genera detrimento patrimonial por el valor total del contrato, ante la inexistencia de soportes que demuestren que la inversión de recursos públicos cumplió el fin social para el cual se destinó. **Hallazgo fiscal en cuantía de \$18.000.010 y presunta incidencia disciplinaria.**

La entidad manifiesta en su respuesta de fecha 12 de mayo de 2016, que *en almacén aún permanecen algunos elementos como pintura, tejido macramé y tejido de chinchorros y que serán utilizados en el momento en que se reinicien actividades y que en cuanto a las salidas N° 370 del 31 de diciembre de 2015 y 001 de enero de 2016 en el anexo 2 y 3 se adjunta enfoques diferenciales y fotografías que soportan la entrega de los productos a los miembros de la comunidad indígena Sikuaní en situación de calle del Municipio de Arauca.*

La Contraloría General de la República una vez verificado los soportes anexados determina que los mismos no prueban la entrega de los elementos adquiridos con el contrato de compraventa a los beneficiarios, es decir a la población indígena en situación de calle.

### 3.1.2 Departamento de Arauca

El Departamento de Arauca, presupuestó inicialmente recursos de diferentes fuentes en cuantía de \$1.050.000.000 y mediante Ordenanza 006 de 2015, adicionó \$3.000.000.000 para la compra del predio los Andes en el Municipio de Tame destinado para la comunidad indígena Caño Mico, para un presupuesto final de \$4.050.000.000; de este monto ejecutó \$3.485.000.000 equivalente al 86%.

Tabla N° 2 Apropriación y Ejecución Recursos 2015 - Departamento de Arauca

Proyecto	RUBRO	FUENTE	PPTO. INICIAL	ADICIÓN	PPTO. FINAL	EJECUTADO
Apoyo para la legalización y transferencia de predios para el saneamiento y ampliación del territorio de comunidades indígenas priorizadas en el Departamento de Arauca	402015150	Reserva al consumo de la cruceza Nacional	100.000.000	0	100.000.000	88.880.000
Apoyo a la prevención y protección integral de las víctimas en el Departamento de Arauca	10387468	Excedentes Fajpet	-	3.000.000.000	3.000.000.000	2.445.200.000
Apoyo al proyecto de etnoeducación en los cuatro CEIN del departamento de Arauca	10407003	Excedentes Fajpet	100.000.000	-	100.000.000	100.000.000
Dotación de equipos, materiales e insumos para los centros educativos indígenas del departamento de Arauca	10407502	Desahoro FAICP	800.000.000	-	800.000.000	800.000.000
Desarrollo de acciones para el rescate y fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas	10407095	Estampilla procedura	50.000.000	-	50.000.000	50.000.000
<b>Total</b>			<b>1.050.000.000</b>	<b>3.000.000.000</b>	<b>4.050.000.000</b>	<b>3.485.000.000</b>

Fuente: Decreto de liquidación 510 de 2014 / Ordenanza N° 006 de 2015

Adicionalmente se establece la transferencia de \$100.000.000 a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca UAESA, para financiar el proyecto "Apoyo a los programas de prevención, mitigación integral a las familias indígenas con problemas de adicción a sustancias psicoactivas, alcoholismo y abandono en el Departamento de Arauca".

Con dichos recursos, realizó la contratación que a continuación se detalla, dirigida a la población indígena del Departamento, destacando que de los contratos suscritos, cuatro (4) apuntan al cumplimiento del fallo de tutela que ampara a los pueblos indígenas Sikuaní y Makaguan. (Ver tabla 3)

Tabla N° 3 Contratación suscrita por el Departamento de Arauca

Nº CONTRATO	MODALIDAD	CLASE DE CONTRATO	OBJETO	DURACIÓN	ESTADO	VALOR (\$)
285 de 2015	Directa	Prestación de Servicios	Desarrollo de acciones para el rescate y fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas	2 Meses	Ejecutado	50.000.000
756 de 2015	Directa	Compraventa	Apoyo para la legalización y transferencia de predios para el saneamiento y ampliación del territorio de comunidades indígenas priorizadas en el departamento de arauca (Saneamiento del Resguardo el Zamuro: Compra del predio las mesistas)	Siete (7) días	Liquidado	88.800.000
695 de 2015	Selección abreviada subasta inversa presencial	Suministro	Dotación de equipos, materiales e insumos para los centros educativos indígenas del Departamento de Arauca	Un (1) mes	Liquidado	800.000.000
361 de 2015	Directa	Prestación de Servicios	Apoyo al proyecto etno educación en los 04 CEIN del Departamento de Arauca	Tres (3) Meses	Ejecutado	100.000.000
753 de 2015	Directa	Compraventa	Apoyo a la prevención y protección integral de las víctimas en el Departamento de Arauca (Componente adjudicación del predio para garantizar la supervivencia del asentamiento Caño Mico)	Siete (7) días	En ejecución	2.446.200.000
TOTAL						3.485.000.000

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Departamento de Arauca

En la revisión del contrato 285 de 2015 se encontraron deficiencias de planeación y de ejecución, cuyos hechos fueron comunicados a la Contraloría Departamental de Arauca, por competencia.

### Hallazgo N° 2 Contrato de Suministro 695 de 2015 (A/F/D)

**Art 4 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. (...) 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías. **Artículo 5°.** De la selección objetiva 2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad (...) **Artículo 26°.** Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la



entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.  
2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

**Art 2º Ley 87 de 1993. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.** Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales; a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten (...).

**Art 84 de la Ley 1474 de 2011. FACULTADES y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...) No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad(...)."

**Art 6 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, ineficiente, inequitativa e inoportuna. que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías(...)."

El Departamento de Arauca en relación con el cumplimiento del fallo de Tutela, suscribió el 30 de noviembre de 2015, el contrato de suministro 695 de 2015 bajo la modalidad de selección abreviada-subasta inversa presencial, con la UNIÓN TEMPORAL DOTACIÓN INDÍGENAS 2015, objeto: "DOTACIÓN DE EQUIPOS, MATERIALES E INSUMOS PARA LOS CENTROS EDUCATIVOS INDÍGENAS DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA", por \$800.000.000<sup>6</sup> con recursos desahorro FAEP<sup>7</sup> con un plazo de ejecución de un (01) mes, contrato liquidado y pagado, sobre el cual se halló:

- En los anexos del contrato antes aludido, allegados por el Departamento de Arauca, a éste órgano de control, se evidencia la existencia del acta de liquidación de fecha 30 de diciembre de 2015 y las ordenes de salida del almacén del Departamento de fecha 02 de febrero de 2016; de igual manera, el informe técnico de supervisión sin fecha de elaboración en la página 35 dice: "A la fecha los elementos fueron entregados en su totalidad a los centros indígenas teniendo en cuenta las siguientes ordenes de salida y los centros educativos beneficiados".

<sup>6</sup> En relación con los bienes adquiridos por el departamento en el contrato 695 de 2015 por valor de \$ 800.000.000 algunos de estos bienes se encontraban exento del IVA de acuerdo con el Decreto 1818 de septiembre 15 del 2015.

<sup>7</sup> Fondo de Ahorro y estabilización petrolera, decreto 1074 del 22 de mayo de 2012

- Según declaración del Señor Director encargado del CEIN el Vigía del Municipio de Arauquita, contenida en el acta de visita del día 06 de abril de 2016, dentro de los elementos del contrato 695 de 2015 les fueron entregadas cuatro (4) guadañadoras que no funcionaron y fueron devueltas; cada guadañadora tuvo un valor de **\$2.100.000** para un total de **\$8.400.000**.
- En visita realizada al Municipio de Tame, se efectuó reunión el día 13 de abril de 2016 con el director de la Institución Educativa Guahibo Betoy, quien manifestó que en la fecha no se les había hecho entrega de los elementos que a continuación se relacionan y que ascienden a la suma de **\$ 8.128.400**.

Tabla N° 4 Cuantificación bienes sin entregar contrato 695 de 2015

DESCRIPCION	SEDE	CANT.	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
Pailas industrial de 46 cm con capacidad para 23.5 litros para freír	Guahibo Betoy	3	119.000	357.000
Tablero de tabla periódica	Guahibo Betoy	4	89.600	358.400
Mesa trapezio infantil con tres (3) sillas estructura de tubo de 7/8, tapa en madera quintuplex de 15 mm, lacada al natural. Porta libros en lámina. Estructura en tubo de 7/8, asiento y espaldar en madera lacada al natural	Cristóbal Colon	20	330.600	6.612.000
Cuchillo cocinero en acero inoxidable con mango de polipropileno(juego de 5)	Gonzalo Jimenez de Quezada	2	72.500	145.000
Canastilla Verdulera 60x40x13 plástica	Gonzalo Jimenez de Quezada	2	45.000	90.000
Paila Industrial de 46 Cm en aluminio con capacidad para 23.5 litros para freír	Gonzalo Jimenez de Quezada	1	119.000	119.000
Paila Industrial de 46 Cm en aluminio con capacidad para 23.5 litros para freír	Santa Teresita	1	119.000	119.000
Canastilla Verdulera 60x40x13 plástica	Santa Teresita	2	45.000	90.000
Platilleros 5 niveles metálicos forrado	Santa Teresita	2	119.000	238.000
<b>TOTAL</b>				<b>8.128.400</b>

Fuente: Comprobantes de salida de almacén / Elaboración equipo auditor.

- Comparados algunos precios de los elementos comprados por el Departamento de Arauca a la Unión Temporal "Dotación Indígenas 2015" y los precios cancelados por ésta a los proveedores se determinan sobrepuestos cuantificados en **\$45.204.475**. Ver cuadro siguiente.

Tabla N° 5 Análisis y cuantificación sobreprecios contrato 695 de 2015

ANÁLISIS SOBRECOSTO CONTRATO 695 DE 2015									
ITEM SIN CONTRATO	DETALLE DEL ÍTEM CONTRACTUAL	CANTIDAD UNIDAD	VR. UNITARIO SEGUN ÍTEM CONTRACTUAL	VR. TOTAL SEGUN ÍTEM CONTRACTUAL	VR. ÍTEM CONTRACTUAL COEFICIENTE DE AJUSTE 0,9286	VALOR UNID. PAGADO POR EL CONTRATISTA AL FEBRERO	VR. UNITARIO CONTRATISTA 30%	VR. TOTAL CON UTILIDAD EDIFICADA 10%	PRECIBIDO SOBREPRECIO X ÍTEM
1.2	ALAMBRADAS DE CUBIERTA 50 CM X 70 CM	710	34.200	24.282.000	22.551.000	22.551.000	38.810	6.005.000	229.200
1.5	BALÓN DE VOLIÉROL, NÚMERO 7, CON CUBIERTA EN CUERO NATURAL, NEUMÁTICO DE BUTIRO	27	92.500	2.497.500	2.247.930	29.441	38.273	842.013	1.054.817
1.6	BALÓN DE VOLIÉROL DE SALÓN, CUBIERTA EN CUERO SINTÉTICO, CONSTRUCCIÓN TIPO LAMINADO AL CALOR, ENMALLADO EN HILLO 100% NYLON DUO, NEUMÁTICO EN CAUCHO BUTIRO DE DOS CAPAS	85	107.350	9.124.250	8.369.658	44.409	57.707	4.849.463	3.520.106
1.7	BALÓN DE VOLIÉROL TIPO LAMINADO AL CALOR ENMALLADO EN HILLO 100% NYLON DUO, NEUMÁTICO EN CAUCHO BUTIRO DE DOS CAPAS ESPUMOSA BAJO LA CUBIERTA DE CUERO	128	107.350	13.750.800	12.735.703	36.884	47.917	8.534.936	9.299.745
1.8	BALÓN DE VOLIÉROL, CUBIERTA EN CUERO PU SUEVE, CONSTRUCCIÓN TIPO LAMINADO AL CALOR ENMALLADO EN HILLO 200% NYLON DUO, NEUMÁTICO EN CAUCHO BUTIRO DE DOS CAPAS	77	165.000	12.705.000	11.797.611	54.166	70.416	2.695.387	1.202.206
1.11	BOTAS EN CAUCHO PASTA ALTA	100	26.250	2.625.000	2.366.125	15.379	21.293	2.159.910	1.236.600
1.12	CALDERO SX30 RECORCADO EN ALUMINIO CON TAPA	22	296.000	6.512.000	6.042.043	247.000	269.199	5.590.294	1.968.843
1.16	CARRETELLO PLÁSTICO	75	195.750	14.681.250	13.598.325	85.000	85.000	2.112.500	2.112.500
1.19	COCHONCILLO Nº 50 POR 1,00 X 1,00 CM DENSIDAD 1R	304	300.000	91.200.000	83.784.580	291.000	261.300	9.170.300	1.200.000
1.25	ESCRITORIO PARA DE CENEL CON SUPERFICIA SUEVA	45	600.000	27.000.000	25.281.250	488.000	631.000	28.548.000	1.548.000
1.30	FOTOCOPIADORA NY 7000 A LA VEZ CON 30 PAGINAS POR MINUTO, RECIBE ORIGINAL Y COPIA TAMAÑO CARTA X OFICIO, PUEDE IMPRIMIR CALIBRO LASER (CÓDIGOS DE BARRA, RESOLUCIÓN 1200 X 1200 DPI, RECOMENDACIONES COPIAR CÉDULAS EN MODO FOLIO PARA UNA EXCELENTES CALIDAD, MEMORIA ES PARA 128 MB, PÁNELES DE MANDO Y LCD DE 4 LÍNEAS CON 16 TELAS INMÓVILES.	2	1.514.500	3.029.000	2.792.025	1.241.150	1.678.405	3.356.000	400.000
1.31	FUMIGADORA ESPALDA CON MOTOR DE DOBLI FABRICATION, PRESIÓN DE 100 A 150 PSI, MOTOR DE 2 TIEMPOS A GASOLINA DE 2,6 CC, CAPACIDAD DE TANQUE 25 LITROS, INCLUIVE: TARRAZULANOS, MANGUERA DE FUMIGACIÓN F 1/2 MTS, BOQUILLA DE FUMIGACIÓN Y 1 LITRO	11	1.954.500	21.500.000	20.279.874	1.350.000	1.755.219	19.205.000	655.274
1.32	GUARDAPANORAMA PARA TALLA 741 50 X 2,5 HP, PESO 4,6 KG, ARMES 2 GORRIN, 1,82 X 1,80 X 1,10, GRASA	12	2.079.000	24.948.000	23.308.250	1.450.000	1.966.000	22.620.000	2.600.000
1.33	HACHA CON CABO	12	31.000	372.000	348.000	19.655	25.550	306.800	70.000
1.34	IMPRESORA EQUIPO ULTRA COMPACTO CON IMPRESORA, COPIADOR Y ESCANER	3	1.560.000	4.680.000	4.378.200	1.014.400	1.318.819	3.958.420	270.000
1.36	JUEGO DE LETRINO PARA CUBIERTA SENCILLO, INCLUYE SARRAL, SOBRE SARRAL Y PINZA	372	53.500	19.902.000	18.606.000	35.000	45.500	14.851.000	1.300.000
1.39	JUEGO DE TINTAS PARA OLLA DE 40X40 EN ALUMINIO, RECTA, CON TAPA EN METAL, TONOS CIBANOTONOS, OLLA DE 40X40 EN ALUMINIO, RECTA, CON TAPA EN METAL, CON ABAS METÁLICAS, OLLA EN ALUMINIO DE 40 CM, RECTA, CON CAPACIDAD DE 20 LITROS, CON TAPA EN METAL, CON ABAS METÁLICAS, LINEA PROFESIONAL	69	595.000	41.095.000	37.999.837	408.000	544.100	26.604.000	545.000
1.43	MAGNETE DE 16" DE COTINGO FORMA PUNILLAGOSA, CON CANGUINAMINIC Y DE FIBRA NACIONAL	150	22.000	3.300.000	3.061.300	6.398	8.181	1.282.156	1.750.000
1.44	MESA EN ACERO INOXIDABLE DE 1,20 X 0,60 X 0,80 ANCHO, 1,80 X 0,80 X 0,80 ANCHO, CON ENTREPIÉS	2	879.652	1.759.304	1.639.535	616.000	620.500	2.402.000	600.000
1.45	MESAS PLÁSTICAS DESARILLARIES	107	45.000	4.815.000	4.525.114	32.000	41.800	2.793.000	1.100.000
1.47	MESA DE TERNIS DE MESA MADERA DE 15 MM PARA INTERIOR Y EXTERIOR, TIPO FISSIMO	1	1.214.000	1.214.000	1.129.170	500.000	707.000	707.000	300.000
1.48	MOLINO ELÉCTRICO PARA CARNES DE 1 HP, EN ACERO INOXIDABLE	9	1.180.000	10.620.000	9.901.584	740.000	875.000	8.750.000	970.000
1.53	OLLA A PRESIÓN EN ALUMINIO, CON CAPACIDAD DE 13 LITROS CON CIERRE INTERIO CON ANILLO VASA	28	224.600	6.288.800	5.830.910	157.000	204.100	5.214.000	1.000.000
1.59	PALA, FORNO CUADRADA, OLLA (SUN) S (770 MM DE LARGO X 170 MM DE ANCHO), CON MANEJO DE MADERA EN TIPO CLÁSICO CON LARGITUD DE 550 MM NACIONAL	36	35.000	1.260.000	1.157.535	11.200	14.500	609.000	600.000
1.60	PALAS CON CABO	14	20.000	280.000	272.000	9.682	12.303	122.500	200.000
1.61	PALMER 37 X 56 X 2 K CON CABO	49	29.800	1.460.200	1.319.541	10.600	14.897	600.000	600.000
1.63	PAR DE RAQUETAS DE BÓLEA	10	17.000	170.000	159.800	8.413	10.076	100.000	100.000
1.67	PLATO, HCNCO, OVALADO, EN ACERO INOXIDABLE, SIN DISCOS, CON UN AREA ENTRE (201 95) CM2, SIN ALA	1023	19.800	20.255.600	19.627.554	13.000	18.018	18.450.432	300.000
1.66	PLATO, OVALADO, OVALADO, EN ACERO INOXIDABLE, SIN DISCOS, CON UN AREA ENTRE (201 95) CM2, SIN ALA	1023	19.800	20.255.600	19.627.554	13.000	18.018	18.450.432	300.000
1.69	POEILLO CON CUBIERTA, EN ACERO INOXIDABLE, CON CAPACIDAD DE 9 OZ	1275	15.000	19.125.000	18.157.394	11.200	15.200	18.773.000	200.000
1.71	PUPITRE UNIVERSAL	105	152.900	16.054.500	14.985.000	128.000	169.400	2.404.000	400.000
1.72	REGADERAS	6	21.600	129.600	119.567	8.200	10.000	64.000	60.000
1.74	ROLLO DE ALAMBRE DE PUNTA Y 300 MTS	22	15.000	330.000	306.400	64.655	81.150	1.640.000	300.000
1.75	SET DE LAMINAS PLÁSTICAS PARA SEPARAR LAS PUNTA CON SOPORTE	50	437.000	21.850.000	20.340.311	295.000	393.500	26.700.000	231.000
1.76	SILLAS PLÁSTICAS	444	34.000	15.100.000	14.014.146	22.000	28.000	12.400.000	1.400.000
1.79	TABLEROS PARA CUBIERTA EN FORMA BLANCA CON MANEJO DE LA BASE EN TALLA DE 9 MM, CON ARCO EN ALUMINIO Y FUSIONADOS PLÁSTICOS, SEGUN NTC 4729, MEDIDAS 1,20 X 2,40 LARGO, TORNELOS DE ANCLAJE A LA PARED, CON BARRAS Y APARTELAS	40	329.130	13.165.200	12.402.000	214.500	203.500	12.100.000	1.000.000
1.82	TORNILLOS PARA CUBIERTA 20 X 100 MM	160	23.355	3.736.800	3.441.612	25.000	32.500	5.200.000	1.200.000
1.83	TORNILLOS SENCILLO	322	37.200	12.000.000	11.052.900	28.000	28.000	10.600.000	1.200.000
1.85	VIDEO PROYECTOR DE 3.000 LUMENS	15	750.000	11.250.000	10.425.000	30.000	312.000	1.520.000	1.000.000
1.86	VIDEO PROYECTOR (VIDEO DE ALTO INTERFAZ) PARA VIDEO, TELECONFERENCIA, RESOLUCIÓN SWGA 800 X 600 PIXELS, PESO 2,5 KG LUMENS 2000 ANSI, INCLUIVE TELAPARA VIDEO, PROYECCIÓN 1,80 MIXT, 1,80 MIXT, CON FIBRA OPTICA	1	2.184.000	2.184.000	2.025.413	1.174.212	1.653.200	4.603.000	1.500.000
								<b>TOTAL PRESUNTO DETRIMIENTO</b>	<b>49.201.475</b>

Fuente: Estudios previos – Minuta contractual / Elaboró: Equipo auditor

- Dentro de los soportes aportados por el contratista para justificar el cobro del valor del contrato, se incluyen cuentas de cobro por **\$10.000.000** por concepto de pago de honorarios profesionales por asesoría financiera al contrato 695 de 2015, **\$25.100.000** por concepto de transporte a los CEIN<sup>8</sup> y sedes del mismo y **\$5.000.000** por concepto de coordinación, logística y distribución de los elementos del contrato a todas las instituciones indígenas beneficiadas del Departamento, sin que estos conceptos estén contemplados en el contrato, los cuales ascienden a **\$40.100.000**, que se consideran detrimento patrimonial.

Lo anterior debido a deficiencias en la supervisión en cuanto al seguimiento en la ejecución del contrato, debilidades en la planeación contractual e insuficiencia en los estudios de mercado, generando un detrimento a los recursos públicos, por los conceptos arriba descritos. **Hallazgo fiscal en cuantía de \$101.823.875 y presunta incidencia disciplinaria.**

La entidad territorial no dio respuesta al hallazgo debidamente comunicado por la Contraloría General de la República, mediante oficio del 10 de mayo de 2016 radicado 2016EE0058148.

### **Hallazgo N° 3 Contrato de prestación de servicios No. 361 de 2015. (A/F/D)**

*Art 87 de la Ley 1474 de 2011. MADURACIÓN DE PROYECTOS* "12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda". **ARTÍCULO 83. "SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA 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.(.)". **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. (...)No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad(.)".

*Art 8 de la Ley 80 de 1993. DE LA PUBLICACIÓN DE PROYECTOS DE PLIEGOS DE CONDICIONES, Y ESTUDIOS PREVIOS.* "La información publicada debe ser veraz, responsable, equánime, suficiente y oportuna". *Art 24 numeral 5. Literal b.* "Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole (...). **Artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad.** En virtud de este principio: "3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos".

*Art 2.2.1.1.1.6.1. Decreto 1082 de 2015. DEBER DE ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES ESTATALES.* La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis

<sup>8</sup> Centro de educación indígena

necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

**Art 6 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, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. (...)”. **(Subrayas de las normas antes descritas son nuestras)**

En la revisión del Contrato de Prestación de Servicios N° 361 del 8 de septiembre de 2015 modalidad selección abreviada -menor cuantía, cuyo objeto es: “Apoyo al proyecto de etno educación en los 4 CEIN del Departamento de Arauca” por \$100.000.000, recursos de desahorro FAEP con un plazo de tres meses; con recibido a satisfacción del supervisor y la administración municipal; se determinaron las siguientes inconsistencias entre la planeación y la etapa de ejecución del mismo:

- Según consta en la página 5 de los pliegos definitivos, se indica que la descripción técnica detallada y completa del objeto a contratar se observa en el estudio previo, el cual hace parte integral de dichos pliegos.
- En el ítem 3.3 Kit Material Didáctico para la Socialización y Ajuste al Proyecto Educativo Comunitario en el CEIN MACAGUAN se menciona en los pliegos de condiciones que cada kit incluye libreta de apuntes, folletos y lapicero, además que estas socializaciones van dirigidas a una población de 20 docentes del CEIN MACAGUAN; no obstante, en la minuta del contrato se incluyeron 200 kit, además en el Acta de Entrega Final, se pagaron 200 Kit; considerando que los listados de asistencia sólo refieren 20 participantes, se aprecia que este debió ser el número suministrado, es decir 20 Kit (uno por docente). Igualmente en acta de visita especial del equipo auditor con el Supervisor del contrato, se estableció que los asistentes fueron los que firmaron los listados, por lo que por este ítem se genera un detrimento por \$1.800.000 correspondiente a los 180 kits (diferencia entre lo que se entregó y lo que se pagó), de los cuales no existe evidencia que se hayan ingresado a Almacén.
- En el ítem 4.3 Kit Material Didáctico para la Socialización y Ajuste a Proyecto Educativo Comunitario en el CEIN TUTUKANA se menciona que cada kit incluye libreta de apuntes, folletos y lapicero, además que estas socializaciones van dirigidas a una población de 20 docentes del CEIN TUTUKANA, por lo que en total fueron solamente suministrados 20 Kit (uno por docente). Igualmente en acta de visita especial del equipo auditor con el Supervisor del Contrato, se estableció que los asistentes fueron los que firmaron los listados, por lo que por este ítem se genera un detrimento por \$1.800.000 correspondiente a los 180 kits (diferencia entre lo que se entregó y



lo que se pagó), de los cuales no existe evidencia que se hayan ingresado a Almacén.

- Según ítem 5.3 Kit Material Didáctico para la Socialización y Ajuste a Proyecto Educativo Comunitario en el CEIN PUEBLO HITNU, se menciona que cada kit incluye libreta de apuntes, folletos y lapicero, además que estas socializaciones van dirigidas a una población de 20 docentes del CEIN PUEBLO HITNU, por lo que en total fueron solamente suministrados 20 Kit (uno por docente). Igualmente en acta de visita especial del equipo auditor con el Supervisor del Contrato, se estableció que los asistentes fueron los que firmaron los listados, por lo que por este ítem se genera un detrimento por \$1.800.000 correspondiente a los 180 kits (diferencia entre lo que se entregó y lo que se pagó), de cuales no existe evidencia que se hayan ingresado a Almacén.
- En cuanto a los ítems 1.2 por \$8.000.000, 2.2 por \$7.150.000, 3.2 por \$6.000.000, 4.2 \$6.000.000 y 5.2 por \$6.000.000, todos por concepto de logística, no existen soportes que indiquen su ejecución, como tampoco se encuentra correlación entre lo realmente ejecutado de los demás ítems y la inversión planteada por \$33.150.000, generándose por este ítem, un detrimento patrimonial en dicha cuantía.
- Finalmente, mediante acta de visita especial de fecha 15 marzo de 2016 del equipo auditor con el supervisor del contrato, se concluyó que dicho funcionario no conocía las especificaciones del contrato y se remitió solamente a lo que el contratista le informó, lo cual conllevó a que no se determinaran adecuadamente las cantidades que se estaban recibiendo al momento del acta de recibo final y en la etapa de liquidación del contrato.

Tabla N° 6 Cuantificación detrimento contrato 361 de 2015

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDAD AFECTADA	VALOR UNITARIO	VALOR DETRIMENTO
1.2	Logística	GL	1	8.000.000	8.000.000
2.3	Logística	GL	1	7.150.000	7.150.000
3.2	Logística	GL	1	6.000.000	6.000.000
3.3	Kit Material Didáctico	UN	180	10.000	1.800.000
4.2	Logística	GL	1	6.000.000	6.000.000
4.3	Kit Material Didáctico	UN	180	10.000	1.800.000
5.2	Logística	GL	1	6.000.000	6.000.000
5.3	Kit Material Didáctico	UN	180	10.000	1.800.000
TOTAL DETRIMENTO					\$ 8.550.000

Fuente: Acta de recibo final / Elaboró: Equipo auditor

Por lo expuesto, las deficiencias en la estructuración del acuerdo contractual frente a los estudios previos y los pliegos definitivos, atendiendo la carga de la claridad y precisión de la Entidad convocante, en cuanto a las especificaciones, unidades y cantidades realmente ejecutados en cada ítem, genera un daño patrimonial al erario departamental, por el perjuicio a los recursos destinados para atender las necesidades de la población indígena objeto de protección, responsabilidad de la entidad contratante. **Hallazgo fiscal en cuantía de \$38.550.000 y presunta incidencia disciplinaria.**

El hallazgo fue comunicado a la administración departamental mediante el oficio 2016EE0060206 de fecha 16 de mayo de 2016, del cual no se obtuvo respuesta.

### 3.1.3 Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional, dentro de la información solicitada por éste órgano de control, allegó el contrato interadministrativo N° 716 de 2012 cuyo objeto es **"CONSTRUCCIÓN DEL MODELO PEDAGÓGICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS BETOY, MAKAGUAN, HITNU Y SIKUANI DE ARAUCA"**, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Centro Educativo Indígena Gúahibo Betoy, por \$250.000.000, fuente de financiación recursos de la nación, con un término de ejecución del 18 de octubre 2012 al 30 noviembre de 2012, el cual se encuentra pagado y liquidado.

Durante varias vigencias, se han contratado los Proyectos Educativos Comunitarios PEC y los Modelos Pedagógicos de los pueblos indígenas **BETOY, MAKAGUAN, HITNU Y SIKUANI** del Departamento de Arauca, por parte del Ministerio de Educación Nacional, así como de la Gobernación de Arauca, utilizándose la modalidad de contratación directa convenio interadministrativo.

#### Hallazgo N° 4. Contrato Interadministrativo N° 716 de 2012. (A/F/D)

Art. 209 Constitución Política "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

Art 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 (...). Artículo 40°.- Del Contenido del Contrato Estatal. (..) Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. Artículo 39°.- De la Forma del Contrato Estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito( ...)

Art 87 de la Ley 1474 de 2011. MADURACIÓN DE PROYECTOS. "12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea



contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda". **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.(..)" **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.(..): No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad (..)

Art 3 Ley 1437 de 2011. . Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso Administrativo. "ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Art 2.2.1.1.1.6.1. Decreto 1082 de 2015. DEBER DE ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS. "Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. **1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación"**

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

JURISPRUDENCIA: SENTENCIA CE. SIII –E AP 00726 DE 2007. "Además, el hecho de que el objeto del contrato sea más amplio resulta indiferente, en relación con la violación o no al patrimonio público, pues contratar dos veces una misma actividad afecta, sin duda, el patrimonio público (..) (Subraya es nuestra). CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-508 de 2002. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra. Principios "no son simples definiciones legales, sino normas de contenido específico, de obligatorio acatamiento en toda la contratación estatal, sea cual fuere la modalidad en que ésta se realice (...) son aplicables de manera estricta (...)". **Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004**, ha manifestado que la problemática de la población objeto de protección en los distintos fallos de tutela, "es de vieja data" y "afectan el desarrollo, implementación y seguimiento de la política estatal" (...). Así mismo se ha insistido a las entidades que su accionar debe ser de manera coordinada, y que las instituciones logren un engranaje".

Mediante oficio N° 2016EE0018511 del 16 de febrero de 2016 se solicitó al Ministerio de Educación el listado de los procesos contractuales ejecutados por dicha entidad, con motivo del fallo de tutela del 01 de Julio de 2015, recibiendo respuesta con el oficio No. 2016ER0023382 de fecha marzo 8 de 2016, anexando entre otros el Contrato Interadministrativo N° 716 de 2012, cuyo objeto es



"CONSTRUCCIÓN DEL MODELO PEDAGÓGICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS BETOY, MAKAGUAN, HITNU Y SIKUANI DE ARAUCA", suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Centro Educativo Indígena Gūahibo Betoy, por \$250.000.000, fuente de financiación recursos de la nación, con un término de ejecución del 18 de octubre 2012 al 30 noviembre de 2012, el cual fue liquidado el 18 de septiembre de 2013 certificando su pago total. No obstante haberse suscrito dicho contrato con anterioridad a la fecha del fallo de tutela, teniendo que su objeto tiene relación directa con el numeral OCTAVO del fallo de tutela, la CGR realizó su análisis, estableciendo que no se dio cumplimiento al objeto contractual por los siguientes hechos:

- El Ministerio de Educación Nacional, al contratar la "Construcción del modelo pedagógico de los pueblos indígenas Betoy, Makaguan, Hitnu y Sikuani de Arauca", que corresponde al Contrato 716 de 2012, dentro del acápite de las consideraciones justifica que "(..) El presente contrato permitirá **socializar** los proyectos educativos comunitarios y **dar inicio a la formulación de los modelos pedagógicos de estos cuatro pueblos**", (Subraya es nuestra), en el mismo sentido se enmarcó dentro de las obligaciones "producto 4" la entrega de un **escrito final que contenga el Diseño del modelo pedagógico y convalidado comunitariamente**, donde se describen las dimensiones Pedagógica, Didáctica, Comunitaria, Lingüística y Formativa.
- De acuerdo con el informe final de interventoría de fecha 26 de marzo de 2013, suscrito por la profesional especializada del equipo de atención a grupos étnicos del MEN, se certificó el cumplimiento del 100% del **diseño del modelo pedagógico** en su Dimensión PEDAGOGICA-DIDACTICA-COMUNITARIA- LINGÜÍSTICA Y FORMATIVA, "resaltando que no solo se cumplieron con los productos y propósitos del contrato, sino que realizaron gran cantidad de actividades vinculando a docentes y a la comunidad educativa a pesar del poco tiempo de la ejecución". En contraste con lo anterior, según lo manifestado en Acta de Visita Especial por parte del representante legal de la firma Contratista, no fue posible sino "elaborar las bases" para la construcción de los modelos pedagógicos, por el corto tiempo que fijaron para la ejecución del contrato y que iniciaron actividades con la sola existencia del Certificado de Disponibilidad Presupuestal".
- No obstante lo descrito anteriormente, se suscribió por parte del Ministerio de Educación y el Centro Educativo Gūahibo Betoy, el contrato interadministrativo N° 392 de 2013, cuyo objeto nuevamente fue el "**Diseño del Modelo Pedagógico para los pueblos indígenas Hitnu, Makaguan, Sikuani y Betoy-Departamento de Arauca**", por \$250.000.000, a pesar que éste ya era un producto derivado del contrato 716 de 2012, con el agravante que se trata del mismo contratista para la ejecución de los dos contratos.
- Cabe resaltar que dentro de las obligaciones, de este nuevo contrato (392 de 2013) se acordó la entrega del PRODUCTO 1. "**Diseño inicial del Modelo Etnoeducativo de cada pueblo**", lo cual permite determinar que los



resultados de las contrataciones anteriores no cumplieron su objetivo, denotando con ello, que se requirió iniciar de nuevo con el proceso de estructurar y/o diseñar los modelos pedagógicos para los cuatro (4) pueblos indígenas del Departamento de Arauca.

- Por lo tanto, la construcción del modelo pedagógico objeto del contrato 716 de 2012, según los soportes allegados de los productos 1,2,3,4 por parte del representante de la firma contratista, no dan cuenta de su cumplimiento en la forma pactada; inclusive al comparar los productos (componentes de propuesta educativa, Matriz de Enlace, Elaboración del Plan Curricular, Construcción de Currículos y Modelos, propuesta de Cátedra Territorial,, Articulación del Modelo Pedagógico al Plan de Vida, incluso ilustraciones y fotografías) de los pueblos Hitnu y Sikuaní estos coinciden en muchos aspectos (con mínimas diferencias en redacción), con los generados durante la ejecución del Contrato No. 419 del 2011, pactado por el Departamento de Arauca- Secretaría de Educación Departamental, para el **"Desarrollo del proyecto Etnoeducativo de las comunidades indígenas en el Departamento de Arauca en cumplimiento de los autos de la Corte Constitucional"**, por \$414.000.000, donde según el Informe Final de Interventoría menciona que con el proyecto se beneficiaron los cuatro pueblos MAKAGUAN, HITNU, SIKUANI Y BETOY; cuyo producto son las dos cartillas denominadas **"Proyecto Educativo Comunitario"**- Hitnu y Makaguan, y el **"Modelo Pedagógico"** Hitnu y Makaguan.
- De otra parte, el plan de inversión del contrato 716 de 2012, presentado por la entidad ejecutora Centro Educativo Indígena Betoy, denota unos costos que no quedaron pactados en un anexo del presupuesto, ni que estén incluidos taxativamente dentro del contrato, tales como hospedaje \$30.500.000, suministro de víveres \$44.000.000, preparación de alimentos \$12.000.000 entre otros, aspectos ajenos al objeto y naturaleza del contrato que tiene una connotación netamente pedagógica; en este sentido tampoco se allegaron los soportes de cada uno de los gastos que se relacionaron en el plan de inversión. En otro sentido, el costo reconocido al personal contratado no concuerda con su perfil como es el caso del coordinador del proyecto por \$5.600.000.

Del análisis efectuado se concluye que de haberse cumplido a cabalidad el objeto del contrato 716 de 2012, no hubiese sido procedente la contratación del 392 de 2013, que determina en el producto 1, la entrega de un **"Diseño Inicial"**, siendo esta la causa del incumplimiento, y la injustificada contratación de cara a los principios de la función pública y la normatividad vigente, con el agravante que según la información recaudada durante la actuación especial a la fecha, aún estos PEC y Modelos Pedagógicos **no se han implementado para brindar una educación en las comunidades indígenas con el enfoque diferencial.**

Es manifiesta la falta de una articulación eficaz y eficiente por parte de las entidades y de planeación del Ministerio de Educación de los procesos contractuales, que evidentemente afecta el patrimonio público por el valor total del Contrato N° 716 de 2012, que no cumplió con el objetivo propuesto. **Hallazgo fiscal en cuantía de \$250.000.000 y presunta incidencia disciplinaria.**

El Ministerio de Educación Nacional en su respuesta plantea cuatro fases, para la consolidación de los Proyectos Educativos Comunitarios PEC, la primera de formulación del proyecto etnoeducativo, la segunda de diseño del modelo etnoeducativo, la tercera de capacitación de docentes y la cuarta de implementación y expansión del modelo. Enmarca el Contrato 716 de 2012 en la fase 1 indicando que se centró en retomar el proceso avanzado para realizar la socialización y retroalimentación del PEC, desde el ámbito comunitario, participativo y social; elementos que dan las bases para la formulación del modelo educativo a desarrollarse en la fase 2 y el cual integra dichos elementos con la perspectiva pedagógica y didáctica.

*Se manifiesta textualmente "...Como entenderá el señor Contralor la Constitución Nacional y en general el ordenamiento jurídico colombiano, le impide a esta y a cualquier otra entidad generar una actuación de este carácter sin el consentimiento y acuerdo con la comunidad, por lo que no puede de forma unilateral esta cartera, decidir contratar la fase de implementación. Por ello, este Ministerio reitera su compromiso y disposición para que una vez la comunidad así lo requiera, se pueda dar paso a generar las actuaciones a que haya lugar..."*

Al analizar la respuesta la CGR estableció que la Entidad no desvirtuó la duplicidad entre el producto 4 del contrato 716/2012 y el producto 1 del contrato 392/2013, pues no es de recibo lo manifestado por el MEN, quien argumenta que el contrato 716 de 2012 se surtió para la formulación de los PEC y que el contrato 392 de 2013, obedeció al diseño del Modelo etnoeducativo, en virtud a que al efectuar el cotejo de los objetos contractuales, se colige que no existe diferencia por cuanto los dos se refieren al **modelo pedagógico** de los pueblos indígenas Betoy, Makaguan, Hitnu y Sikuaní de Arauca y que literalmente el diseño del modelo pedagógico descrito en el producto 4 es el mismo del objeto del contrato 392 de 2013.

En cuanto a la inclusión del contrato 716/2012 dentro de la fase 1, dicha afirmación es contradictoria, por cuanto en varios de los párrafos de la respuesta, se indica que dicha fase está orientada a los grupos étnicos que por primera vez van a formalizar su proceso etnoeducativo, propio, comunitario e intercultural, cuando el MEN ha sostenido en un informe suscrito a la Corte Constitucional que "(...) Los Proyectos Etnoeducativos de los pueblos Makaguan y Sikuaní, se han venido construyendo por ASCATIDAR, con la financiación de la Secretaría de Educación Departamental de Arauca en los últimos diez años (...)". (Subraya es nuestra). Además, según informe del supervisor del contrato 419 de 2011 del Departamento de Arauca, en la página 4 indica que se realizaron en desarrollo de este contrato, unas asambleas para VALIDAR los PEC de los pueblos Hitnu,

Sikuani, Betoy y Macaguán. El mismo supervisor suscribe con fecha abril 30 de 2012, el cumplimiento del 100 % de ejecución y menciona que dichos materiales fueron certificados por las Autoridades Indígenas legítimamente reconocidas por el Ministerio del Interior.

## **Hallazgo N° 5 Contratación sobre etnoeducación en el Departamento de Arauca. (A/IP)**

**Art 209 CONSTITUCIÓN POLÍTICA** “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

**Art 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 (...). Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales: Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades: 1). Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato. Igual exigencia podrán hacer al garante. 4). Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. **Artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad.** En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación. (...) 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

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

**SENTENCIA CE. SIII –E AP 00726 DE 2007.** “Además, el hecho de que el objeto del contrato sea más amplio resulta indiferente, en relación con la violación o no al patrimonio público, pues contratar dos veces una misma actividad afecta, sin duda, el patrimonio público (...)”

Expediente 162-130902-2005. PROCURADURIA DELEGADA PARA LA MORALIDAD PÚBLICA. “La conducta imputada al disciplinado fue ejecutada con desatención elemental y ello vulneró el interés general y consecuentemente generó detrimento del patrimonio de la Gobernación de Casanare, en cuantía de \$ 8.119.100.00, que corresponde al valor de la orden de servicio 03-416-2003, cuyo objeto ya había sido contratado y entregado al Departamento”. (Subrayas de las normas antes descritas son nuestras).

Efectuada la revisión de los contratos suscritos por el Ministerio de Educación Nacional, allegados dentro de la actuación especial, así como información adicional tomada de otras fuentes, y la contratación remitida por la Secretaría de Educación Departamental de Arauca, en relación con el tema de etnoeducación, se han detectado los siguientes hechos:

De manera sucesiva se han contratado los Proyectos Educativos Comunitarios PEC y los Modelos Pedagógicos de los pueblos indígenas BETOY, MAKAGUAN, HITNU Y SIKUANI del Departamento de Arauca, desde la vigencia 2011 por parte del Ministerio de Educación Nacional, así como desde la vigencia 2002 por parte de la Gobernación de Arauca, notándose que se utilizan especificaciones técnicas, contenidas en el clausulado, que no reflejan mayor precisión sobre el alcance del mismo, mientras que el presupuesto se estima en valor global, lo cual abre la posibilidad al contratista de cobrar a su discreción lo que considere procedente.

Como prueba de lo expuesto, se encontró similitud en los objetos contractuales de los procesos que se relacionan a continuación:

- ✓ En el año 2011 el MEN suscribió el Contrato No. 280 cuyo objeto fue "Proyecto Educativo Comunitario Hitnu" por \$ 220.000.000.
- ✓ En el año 2011 la Gobernación del Departamento de Arauca, suscribió el Contrato No. 419 cuyo objeto fue "Desarrollo del Proyecto Etnoeducativo de las comunidades indígenas en cumplimiento de los autos de la Corte Constitucional en el Departamento de Arauca" por \$ 414.000.000 con un plazo de 45 días calendario.
- ✓ En el año 2012 el MEN suscribió el Contrato No.716 cuyo objeto fue "Construcción del Modelo Pedagógico de los pueblos indígenas Beto, Makaguan, Hitnu y Sikuaní de Arauca" por \$ 250.000.000 en un plazo del 18 de octubre al 30 noviembre de 2012.
- ✓ En el año 2013 el MEN suscribió el Contrato No. 392 cuyo objeto fue "Diseño del Modelo Pedagógico de los pueblos indígenas, Hitnu, Makaguan, Sikuaní y Beto, Departamento de Arauca" por \$ 250.000.000 en un plazo del 21 junio de 2013 hasta 30 noviembre de 2013.

La continuidad de este objeto contractual, es reconocida por el mismo Ministerio de Educación Nacional en su informe del 16 de diciembre de 2011, a la Honorable Corte Constitucional menciona que: "(...) Los Proyectos Etnoeducativo de los pueblos Makaguan y Sikuaní, se han venido construyendo por ASCATIDAR, con la financiación de la Secretaría de Educación Departamental de Arauca en los últimos diez años (...)" (Subraya es nuestra).

En resumen, se observa detrimento patrimonial en cuantía indeterminada en virtud a que desde el año 2011 y lo corrido de la presente anualidad, se han invertido

recursos por \$1.134.000.000 en procesos de etnoeducación, sin que se hubiese logrado el fin esencial de la inversión de los recursos públicos, apreciando con ello una gestión fiscal antieconómica e ineficiente a la luz de la normatividad vigente, lo que amerita adelantar una indagación preliminar que permita establecer con certeza la cuantía del daño patrimonial referido. **Hallazgo para adelantar indagación preliminar.**

Sobre este hallazgo el Ministerio de Educación plantea que para generar los procesos contractuales se ha basado en el cumplimiento de los autos y sentencias que exigen la construcción de una educación propia para los pueblos indígenas, lo cual se ha adelantado con el aval de sus autoridades tradicionales. Resalta los logros obtenidos en la ejecución de cada uno de los contratos, apoyándose en el concepto emitido por el contratista del 716 de 2012 y 392 de 2013. Argumenta que es un proceso dinámico, bastante amplio y complejo que no se puede desarrollar solamente con la ejecución de un contrato. Manifiesta que no tuvo incidencia en el contrato 419 de 2011 de la Gobernación de Arauca por lo cual carece de competencia para pronunciarse.

Finaliza su respuesta a modo de petitorio indicando que con base en el análisis precedente, solicita al Despacho del señor Contralor lo siguiente:

1. Que se tengan en cuenta todos los argumentos y razones expuestas en los informes que sobre el particular se levanten desde su Despacho, ya que se desvirtúan las observaciones proferidas.
2. Declarar que, en virtud de las razones advertidas, se demuestra que no existe mérito legal que sustente la apertura de investigación alguna.
3. Derivado de lo anterior, desvincular al Ministerio de Educación Nacional así como a cualquier persona que en cumplimiento de sus funciones, tengan relación con estos procesos contractuales ...”

Por parte de la CRG, se contextualiza lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-479 de 1992, que concluye: *“la administración sólo puede ser eficaz cuando satisfaga su fin: el interés general, y adicionalmente a que el valor eficacia implique una condición de calidad, en el sentido de agilidad, economía, utilidad y, en suma, de bondad de la actuación estatal ‘en su resultado’. Obsérvese al respecto que es justamente el principio de la eficacia el que permite valorar el uso que el agente le ha dado a una facultad discrecional”*. (Subraya es nuestra)

En cuanto al contrato del Departamento de Arauca N° 419 de 2011, sobre el cual el Ministerio aduce no haber tenido incidencia, se evidenció que hubo un representante del MEN en su ejecución, se trata de un antropólogo en calidad de Agente Consultor, según consta en actas y documentos por él firmados; lo que equivale a decir, que por intermedio de este funcionario se hacían recomendaciones a la Gobernación de Arauca y se participó activamente en la ejecución del contrato.

### 3.1.4 Municipio de Arauca

De acuerdo con la información contenida en la ejecución presupuestal de gastos del Municipio de Arauca en la vigencia fiscal 2015, se puede determinar que si bien el municipio apropió recursos para la atención de las comunidades indígenas Sikuaní e Hitnu, los cuales no fueron ejecutados, éstos recursos no apuntaban al cumplimiento del fallo de tutela en cuanto a la orden proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca. (Ver tabla N° 7)

Tabla N° 7 Apropriación recursos Municipio de Arauca 2015

APROPIACIONES PRESUPUESTALES MUNICIPIO DE ARAUCA DECRETO 211 DE 2015			
NOMBRE	Definitivo	Compromisos	Saldo presupuesto
Sector PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LA POBLACION INDÍGENA Programa TERRITORIO INDÍGENA / Subprograma RECUPERANDO NUESTRO TERRITORIO / Proyecto Adquisición y adjudicación de tierras al resguardo indígena Matecenedela del Municipio de Arauca	400.000.000	-	400.000.000
Programa IDENTIDAD ÉTNICO-CULTURAL Y GOBERNABILIDAD DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS / Subprograma AUTONOMÍA Y GOBERNABILIDAD / Proyecto Fortalecimiento del proceso de formación de líderes y líderes indígenas indígenas en herramientas técnicas y conceptuales que los permite entender y responder a las actuales problemáticas y desafíos que se les plantea en contexto locales, nacionales de los pueblos indígenas Hitnu, Sikuaní e Inga en el Municipio de Arauca.	110.000.000	-	110.000.000
Programa SALUD PARA COMUNIDADES INDÍGENAS / Subprograma NUESTROS PUEBLOS INDÍGENAS SALUDABLES / Proyecto Apoyo a la construcción de dos mabcas tradicionales como unidades básicas en atención de encuentros de saberes espirituales del pueblo Hitnu y Sikuaní en el Municipio de Arauca	150.000.000	-	150.000.000
<b>Total</b>	<b>660.000.000</b>		<b>660.000.000</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos del Mes de diciembre de 2015.

Para la vigencia fiscal 2016 se apropiaron en el presupuesto general del Municipio \$70.000.000 con fuente de financiación Ingresos Corrientes de Libre Destinación y \$30.000.000 del Sistema General de Participaciones, éstos recursos si bien están destinados para la población indígena tampoco apuntan específicamente a cumplir con el fallo de tutela. (Ver tabla N° 8)

Tabla N° 8 Apropriación recursos Municipio de Arauca 2016

NOMBRE	FUENTE	PPTO. DEFINITIVO	COMPROMISOS	SALDO PPTAL.
SECTOR PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LA POBLACION INDÍGENA / Programa Identidad Étnico-Cultural y Gobernabilidad de las comunidades indígenas / Subprograma Autonomía y Gobernabilidad				
Apoyo a las acciones integrales dirigidas a los pueblos indígenas Sikuaní, Inga e Hitnu del Municipio de Arauca	ICLD	70.000.000		70.000.000
Apoyo a las acciones integrales dirigidas a los pueblos indígenas, Sikuaní, Inga e Hitnu del Municipio de Arauca	SGP	30.000.000		30.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>100.000.000</b>		<b>100.000.000</b>

Fuente: Decreto N° 211 de 2015 "Por el cual se expide el presupuesto general vigencia fiscal 1° de enero al 31 de diciembre de 2016.

No obstante, el Municipio de Arauca en cumplimiento del numeral octavo del Fallo de Tutela del 1° de Julio de 2015, donde se ordena la construcción de escenarios deportivos suscribió con recursos de regalías el contrato de obra 279 de 2015 cuyo objeto es la "Remodelación y Adecuación de la cancha múltiple de la Institución Educativa Matecandela del Municipio de Arauca", por \$351.446.955, se aclara que en dicha institución, sólo estudian cinco indígenas del resguardo Matecandela y la educación impartida no tiene enfoque diferencial de acuerdo con la información suministrada por el rector de la institución educativa. En cuanto a la interventoría para dicha obra, se suscribió el Contrato No. 283 de 2015 por \$17.567.040. (Ver tabla N° 9) el cual no fue objeto de revisión por no estar liquidado.

Tabla N° 9 Contratos suscritos por el Municipio de Arauca

No. CONTRATO	MODALIDAD	CLASE DE CONTRATO	OBJETO	DURACIÓN	ESTADO	VALOR (\$)
279 / 2015	Licitación pública	Obra	Remodelación y adecuación de la cancha múltiple de la institución educativa Matecandela del Municipio de Arauca-Departamento de Arauca	Dos (2) meses	Liquidado	351.446.955
000283 / 2015	Consultoría	Interventoría	Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental al proyecto remodelación y adecuación de la cancha múltiple de la institución educativa Matecandela del Municipio de Arauca-Departamento de Arauca.	Dos (2) meses	Ejecutado	17.567.040
<b>TOTAL</b>						<b>369.013.995</b>

Fuente: Oficina Jurídica Municipal / Elaboró: Equipo auditor

### Hallazgo N° 6 Contrato de obra N° 279 de 2015. (A/F/D)

**Art 209 CONSTITUCIÓN POLÍTICA ARTÍCULO.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

**Art 87. Ley 1474 de 2011. MADURACIÓN DE PROYECTOS.** "12. (...) Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño. **ARTÍCULO 83. "SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA 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.(..)" **ARTÍCULO 84. "FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...) No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas



técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.(..)

**Artículo 2.2.1.1.6.1. Decreto 1082 de 2015. DEBER DE ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso **Artículo 2.2.1.1.2.1.1.** Estudios y documentos previos (...) 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. **Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos.** (..) (Subrayas fuera de texto)

**Sentencia Consejo de Estado, Sección Tercera- C.P ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRIQUEZ- (29) de enero de (2004) (..)** "los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato y en particular sobre la minuta, la cual debe limitarse a formalizar el acuerdo de voluntades y a plasmar en forma fidedigna la regulación del objeto contractual y los derechos y obligaciones a cargo de las partes. Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse (..) las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación( ..) **Sentencia del Consejo de Estado proferida el 3 de febrero de 2000 expediente 10399.** Sobre los pliegos de condiciones "delimita el contenido y alcances del contrato, al punto que este documento regula el contrato estatal en su integridad, estableciendo una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista particular no sólo en la etapa de formación de la voluntad sino también en la de cumplimiento del contrato y hasta su fase final. De ahí el acierto de que se tengan como "la ley del contrato". (Subrayas fuera de texto).

**Contrato 279 de 2015: CLAUSULA SEGUNDA** que contiene las Obligaciones del Contratista en cuanto al deber de ejecutar las cantidades de obra conforme a los estudios previos, pliegos de condiciones y propuesta presentada. **CLAUSULA QUINTA.** Forma de Pago que estipula que los pagos deben hacerse de conformidad con los pliegos de condiciones

**Decreto 170 del 31 de Diciembre de 2013- Manual para la contratación administrativa: Art. Vigésimo cuarto: Literal b.** "... Asegurar que el contratista se ciña a los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas para la ejecución del contrato..."

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

El Municipio de Arauca en cumplimiento del numeral Octavo del Fallo de Tutela del 01 de julio de 2015, donde se ordena la construcción de escenarios deportivos suscribió con recursos de regalías petrolíferas bajo la modalidad de licitación pública el contrato de obra 279 del 02 de junio de 2015 cuyo objeto es la "Remodelación y Adecuación de la cancha múltiple de la Institución Educativa Matecandela del Municipio de Arauca", por \$351.446.955, el cual se encuentra pagado y liquidado; detectando los siguientes hechos:

- En la Institución Educativa, existía una placa de concreto, la cual requería de instalarle una estructura de cubierta, por lo que se optó por un diseño con elementos metálicos que permiten grandes luces.
- Al momento del inicio de la obra, se detectó que la cantidad de columnas (68 columnas) de la estructura de cubierta que se estipulaba en la minuta del Contrato no era la requerida (10 columnas solamente), por lo que el Contratista con el aval de la Interventoría, logró que la Entidad realizara un modificatorio al Contrato de tal manera que a pesar de que finalmente se ejecutó menor cantidad de obra, se cobró la totalidad del valor del contrato. El medio escogido para este propósito fue la creación de la figura "Items nuevos", que como se evidencia no fueron nuevos realmente porque se trató de la misma descripción, variando solamente la unidad de medida por lo que los valores iniciales de unidades se terminaron pagando por metros lineales, aumentando considerablemente el valor de cada unidad respecto de lo que se había pactado inicialmente.
- Mediante Modificatorio No. 01 de fecha 07 de septiembre de 2015, se efectuó la creación de los "ítems nuevos" 6.1 Refuerzo e instalación de columnas en ángulo de 2\*3/16" y 6.2 Refuerzo e instalación de vigas aéreas en ángulo 2\*3/16", con idénticas características a los ítems denominados 3.1 y 3.3 del contrato inicial respectivamente, cambiándosele exclusivamente la unidad de medida que había sido acordada desde los Estudios Previos, Pliegos Definitivos y Minuta del Contrato.
- Para el caso del ítem 3.1 se pactó en la minuta contractual por **unidad** de columna de 6.4 metros de longitud por \$219.168 que representa, si se convierte a metro lineal, un costo de \$34.245, precio que fue previamente conocido por el Contratista, ya que como se indicó, dicho presupuesto fue el estipulado desde los Estudios Previos, Pliegos Definitivos y Minuta del Contrato, sin que en ninguna de dichas etapas precontractuales y contractuales fuera modificado o controvertido por alguna de las partes.
- Pese a lo anterior, en el modificatorio No. 01 del 7 de septiembre de 2015, mediante la creación del "ítem nuevo" 6.1 se cambió la unidad de medida de UNIDAD a METRO LINEAL, con un valor de \$171.232,83, representando un sobreprecio unitario de \$136.987,83 que multiplicado por la cantidad recibida de 60 metros lineales, equivale a un mayor por este ítem de \$8.219.269,80.

Tabla N° 10 Análisis ítems 3.1 y 6.1 contrato 279 de 2015 y cuantificación detrimento

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	V. UNITARIO	CÁLCULO DE VALOR POR METRO	VALOR POR METRO DE COLUMNA
<b>CONDICIONES INICIALES DEL CONTRATO</b>					
3	<b>ESTRUCTURA METÁLICA</b>				
3.1	Refuerzo e instalación de columnas en ángulo de 2"3/16 y celosía de 1 1/2" *1/8" L=6,4 m sección variable de 6.40x0,45 m	UND	\$219.168,00	\$ 219.168*6.4 metros que mide cada columna	\$34.745,00
<b>CONDICIONES DEL MODIFICATORIO DEL CONTRATO</b>					
6	<b>ITEMS NUEVOS</b>				
6.1	Refuerzo e instalación de columnas en ángulo de 2"3/16 y celosía de 1 1/2" *1/8" L=6.4 m sección variable de 6.40x0,45 m	ML	\$171.232,83	\$ 171.232,83*1 metro de columna	\$171.232,83

CÁLCULO DE DETRIMENTO POR PAGO DEL ÍTEM 6.1

VALOR POR METRO DE COLUMNA SEGÚN MODIFICATORIO	VALOR POR METRO DE COLUMNA CONDICIONES INICIALES	EXCEDENTE UNITARIO PAGADO QUE REPRESENTA SOBRECOSTO	CANTIDAD PAGADA	DETRIMENTO POR EL PAGO DEL ÍTEM 6.1
\$171.232,83	\$34.245,00	\$136.987,83	60	\$8.219.269,80

Fuente: Elaboración propia equipo auditor

Lo que se puede ver en la tabla es el efecto económico de hacer la conversión de unidades, pues si se revisa lo especificado en la minuta del Contrato cada columna de 6.4 metros tenía un costo de \$ 219.168 y con la modificación la misma columna terminó valiendo \$ 1.095.890,11 (resultado de multiplicar \$171.232.83 por 6.40 metros)

Igual sucede con el ítem 3.3, pactado en la minuta contractual por UNIDAD de viga aérea de 7.5 metros de longitud un valor de \$245.990 que representa si se convierte a metro lineal un costo de \$ 32.798,67, precio que igualmente fue previamente conocido por el Contratista; sin embargo, en el modificadorio No. 01 del 7 de septiembre de 2015, mediante la creación del ítem nuevo 6.2 se cambió la unidad de medida de UNIDAD a METRO LINEAL, con un valor de \$168.086, representando un sobrepago unitario de \$135.287,33 que multiplicado por la cantidad recibida de 59,52 metros lineales, arroja un mayor valor en este ítem por \$8.052.301,68.



**Tabla N° 11 Análisis ítems 3.3 y 6.2 contrato 279 de 2015 y cuantificación detrimento**

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	V. UNITARIO	CÁLCULO DE VALOR POR METRO	VALOR POR METRO DE VIGA AEREA
<b>CONDICIONES INICIALES DEL CONTRATO</b>					
3	<b>ESTRUCTURA METÁLICA</b>				
3,3	Refuerzo e instalación de vigas aéreas en ángulo de 2°3/16 y celosía de 1 1/2" *1/8 L=7,5 m H=0,35 x 0,20 m	UND	\$245.990,00	\$ 245.990,00*7,5 metros que mide cada viga aérea	\$32.798,67
<b>CONDICIONES DEL MODIFICATORIO DEL CONTRATO</b>					
6	<b>ITEMS NUEVOS</b>				
6,2	Refuerzo e instalación de vigas aéreas en ángulo de 2°3/16 y celosía de 1 1/2" *1/8 L=7,5 m H=0,20 x 0,20 m	ML	\$168.086,00	\$ 168.086,00*1 metro de viga aérea	\$168.086,00

CÁLCULO DE DETRIMENTO PDR PAGO DEL ÍTEM 6.2

VALOR POR METRO DE VIGA AEREA SEGÚN MODIFICATORIO	VALOR POR METRO DE VIGA AEREA SEGÚN CONDICIONES INICIALES	EXCEDENTE UNITARIO PAGADO QUE REPRESENTA SOBRECOSTO	CANTIDAD PAGADA	DETRIMENTO POR EL PAGO DEL ÍTEM 6.2
\$168.086,00	\$32.798,67	\$135.287,33	59,52	\$8.052.301,88

Fuente: Elaboración propia equipo auditor

Lo que se puede observar en la tabla es el efecto económico de hacer la conversión de unidades, pues si se revisa lo especificado en la minuta del contrato cada viga aérea de 7.5 metros tenía un costo de \$ 245.990 y con la modificación la misma viga aérea terminó valiendo \$1.260.645 (resultado de multiplicar \$168.086 por 7.5 metros)

Si se tiene en cuenta, que el presupuesto inicial adoptado para el contrato se previó para el refuerzo e instalación de 68 columnas, se esperaba que al disminuir su cantidad, como resultado del ajuste mencionado, la cuantía del mismo disminuyera y se reconociera en la respectiva acta de recibo final, cosa que no se cumplió, elaborándose por el contrario, la modificación referida con la redistribución del monto sobrante mediante el cambio de unidad de medida, impactando directamente en el incremento en el valor de las mismas. Por consiguiente, las falencias en la etapa de planeación del proceso contractual y el introducir cambios a las condiciones inicialmente pactadas; evidentemente ocasionan un daño patrimonial al erario público, dado que el modificadorio N° 1 no corresponde a la existencia de hechos nuevos o sobrevinientes que justificaran dicha modificación. **Hallazgo fiscal en cuantía de \$16.271.572 y presunta incidencia disciplinaria.**

El Municipio de Arauca respondió qué bajo la supervisión y control por parte de la interventoría, se pudo evidenciar una ambigüedad en cuanto a la unidad de medida de algunos ítems, ya que los análisis de precios unitarios se encontraban bien formulados y correspondiendo a las actividades contratadas, sin embargo, que por algún error de transcripción la unidad de medida se alteró. Las condiciones de modificaciones establecidas fueron la creación de ítems nuevos,

así como también la modificación de mayores y menores cantidades que de acuerdo a la implantación del proyecto surgieron.

Al respecto se ratifica que en la modificación N° 01, los denominados **ítems nuevos**, corresponden a la misma descripción del ítem de los pliegos, de la oferta y del contrato inicial. En este sentido, siendo el contrato a precios unitarios se debió cancelar conforme a lo previsto en los pliegos de condiciones, que jurídicamente tienen prevalencia incluso sobre el acuerdo contractual. Se reitera que el detrimento consiste en que no se hizo la conversión partiendo de los precios pactados, por lo que con la modificación se pagó más de lo que debería haberse pagado, por unas cantidades menores ejecutadas a las inicialmente pactadas.

El reconocimiento por parte de la Entidad de la existencia de una ambigüedad en cuanto al cambio en la unidad de medida, desde el punto de vista jurídico, a la luz del Numeral 3 del Art 26 de la Ley 80 de 1993, endilga su responsabilidad.

### 3.1.5 Municipio de Tame

Para la vigencia fiscal 2015 el Municipio de Tame apropió y ejecutó recursos provenientes del Sistema General de Participaciones-SGP- para el Resguardo Caño Claro que no beneficiaron la comunidad Caño Mico debido a que esta comunidad se encuentra en situación de desplazamiento desde el año 2012. Actualmente esta comunidad se encuentra ubicada en la casa indígena del Municipio de Tame, zona urbana. (Ver tabla 12).

Tabla N° 12 Apropriación y Ejecución Recursos 2015 - Municipio de Tame

APROPIACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL MUNICIPIO DE TAME VIGENCIA FISCAL 2015				
SGP				
RUBRO	INICIAL	DEFINITIVO	EJEC. ACUMULADA	POR EJECUTAR
03057-0212-1501.002	23.069.712	37.158.344	29.069.462	8.088.882
<b>Total</b>	<b>23.069.712</b>	<b>37.158.344</b>	<b>29.069.462</b>	<b>8.088.882</b>

Fuente: Ejecución presupuestal a diciembre de 2015 Secretaría de Hacienda Municipal.

En la revisión contractual del Municipio de Tame se encontró la ejecución de dos contratos de suministro, que favorecen entre otros, al resguardo Caño Claro, al cual pertenece la comunidad Caño Mico, objeto del fallo de tutela, la cual no se benefició de los bienes adquiridos a través de estos dos contratos, debido a que desde el año 2012 se encuentra en situación de desplazamiento en el área urbana del municipio. (Ver tabla 13)

En consecuencia no se evidenció que la entidad territorial haya celebrado contratos con el propósito de atender de manera específica a la comunidad de Caño Mico.

Tabla N° 13 Contratos suscritos por el Municipio De Tame

No. CONTRATO	MODALIDAD	CLASE DE CONTRATO	OBJETO	DURACIÓN	ESTADO	VALOR (\$)
261 de 2015	Selección abreviada-Subasta inversa presencial	Suministro	Apoyo y atención integral a las comunidades indígenas: Caño Claro, Genareros, Parreros, Roqueros el Dorado, Laguna tranquila del Municipio de Tame	Un (1) mes	Liquidado	23.137.128
123 de 2015	Selección abreviada-Subasta inversa presencial	Suministro	Apoyo y atención integral en proyectos productivos, vivienda, agua potable, educación y salud comunidades indígenas del Municipio de Tame	Dos (2) meses	Liquidado	187.818.636
<b>TOTAL</b>						<b>210.955.764</b>

Fuente: Oficina Jurídica Municipal / Elaboró: Equipo auditor

### Hallazgo N° 7 Adquisiciones contrato 261 de 2015. (A/F/D)

**Art 209. CONSTITUCIÓN POLÍTICA.** "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

**Artículo 3° 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 (...)**

**Art 84 Ley 1474 de 2011. 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 2.2.1 .1.2.1.1 Decreto 1082 de 2015. Estudios y documentos previos:** Los estudios y documentas previos son soporte para elaborar el proyecto pliegos, los pliegos condiciones, y el contrato. 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2 El objeto a contratar, con **sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución (...)**.

**Artículo 83 de la Ley 715 de 2001.** Distribución y administración de los recursos para resguardos indígenas. "(...) Los recursos asignados a los resguardos indígenas, **serán administrados por el municipio** en el que se encuentra el resguardo indígena. (...) **para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial** y las autoridades del resguardo, **antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente**(.). **Las secretarías departamentales de planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos (...)**".

**Artículo 13. Ley 1450 DE 2011.** "Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas **serán de libre destinación** para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. **Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de**

administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

(..) Los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas. (..)

**Art 115 Ley 1753 DE 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS.** Durante cada vigencia fiscal, como parte de la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de cada sección presupuestal, se señalarán de manera específica las partidas presupuestales destinadas a cumplir los acuerdos con los Pueblos Indígenas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.(..)

**Resolución 5926 de 2014 del 23 de Diciembre de 2014.** Por el cual se ajusta el anexo 01 de la Resolución 5521 de 2013, "POS"

**Decreto 2357 del 29 Diciembre de 1995: Los procedimientos de las terapias alternativas, solo puede ser ejercidos por el personal médico.** Los prestadores de servicios de salud concertaran con las comunidades indígenas la prestación de servicios, teniendo en cuenta el respeto por sus tradiciones".

**Art 83. Ley 1474 de 2011 "SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA 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.(..)" **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. (..)No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad(..)

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

**Art 48 Numeral 31 de la Ley 734 de 2002.** Faltas gravísimas. "Son faltas gravísimas las siguientes: 31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley".

**Artículo 19. Decreto 1510 de 2013,** Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Como resultado de la revisión por parte de la CGR a la contratación realizada por el Municipio de Tame en relación con el cumplimiento del fallo, se examinó la información del contrato de suministro 261 de 2015 bajo la modalidad de selección abreviada-subasta inversa presencial, de fecha 15 de diciembre de 2015, pagado y liquidado, en el cual se evidencian inconsistencias de planeación e inversión de

los recursos de las comunidades indígenas, cuyo origen es asignaciones especiales SGP; soportado en la siguientes consideraciones:

- Mediante contrato de compraventa N° 123 de fecha 18 de septiembre de 2015, el Municipio de Tame efectuó la contratación del “apoyo y atención integral en proyectos productivos, vivienda, agua potable, educación y salud de las comunidades indígenas del Municipio de Tame-Arauca” por \$ 187.818.636, en el cual se detectó que dentro de estos bienes se **adquirieron medicamentos**, siendo algunas de las comunidades beneficiadas los **Roqueros, Caño Claro, Genareros, e Iguanitos.**
- El Municipio de Tame, el **23 de abril de 2015**, elaboró los estudios del sector, y estudios previos para contratar el “APOYO Y ATENCIÓN INTEGRAL A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS: CAÑOCLARO, GANARERO, PARREROS, ROQUEROS EL DORADO, IGUANITOS Y LAGUNA TRANQUILA DEL MUNICIPIO DE TAME- ARAUCA EN LOS SECTORES DE EDUCACIÓN, SALUD, VIVIENDA Y PRODUCCIÓN”, que sustentaron la suscripción del contrato de suministro 261 de 2015, por \$23.137.128, con un plazo de ejecución de un mes.
- Dentro del contrato 261 de 2015, se evidenció que la justificación de la necesidad planteada en los estudios del sector y de los estudios previos se soportó en un “Estudio” de la Unidad Administrativa Especial de Salud, UAESA, argumentando que la necesidad principal de las comunidades indígenas era la falta de agua potable, debido a esto “se propende ejecutar proyectos de dotación e instalación de implementos para la extracción y adecuado almacenamiento de agua, para ellos se suministraron implementos como: tanques aéreos y prefabricados, electrobombas y motobombas y manguera y accesorios. También se construyen columnas en concreto, puntillos y pozos profundos” (sic). Al respecto se establece que lo descrito en dicho estudio no corresponde a lo contratado finalmente por el Municipio.
- En visita especial realizada por la CGR el día 13 de abril de 2016, se solicitó copia del estudio efectuado por la UAESA, y copia del contrato de administración para la vigencia 2015, que al tenor de la normatividad vigente es el documento exigido para plasmar la voluntad de las comunidades indígenas, que determina cuantitativa y cualitativamente los bienes y/o servicios que demanden conforme sus necesidades y cosmovisión. Valga mencionar que dichos documentos no reposan en el expediente, ni en el SECOP entre otros, tampoco fueron allegados por la entidad cuando en su oportunidad se le requirieron.
- Al inspeccionar el contenido de la minuta contractual, frente a la justificación dada para este proceso de adquisición de bienes, se detectaron artículos tan disimiles como una cámara de video y medicamentos, que en su gran mayoría están incluidos dentro del POS, con el agravante adicional que en el fallo de



tutela objeto de seguimiento, se ordenó a las entidades prestadoras de salud que tienen población indígena asegurada, brindarles la atención integral; siendo estas entidades las llamadas legalmente a asumir estos costos.

- Finalmente no se evidencia en el expediente el acta de recibo por parte de las comunidades indígenas, del suministro de los bienes contratados por el Municipio.

En virtud de lo anterior, se determina una **incorrecta administración de los recursos y deficiencias en la etapa de planeación contractual**, por parte del Municipio de Tame en la vigencia 2015, al comprar medicamentos que están incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud - POS, sin la existencia de soporte conforme al procedimiento previsto en la Ley para su formulación, junto con la adquisición de bienes que no constituyen programas de inversión, y sin la evidencia de la entrega efectiva a las comunidades beneficiadas. Hechos que se traducen en un menoscabo al reducido patrimonio público destinado para las comunidades indígenas, ocasionando un gasto injustificado. **Hallazgo fiscal en cuantía de \$23.137.128 y presunta incidencia disciplinaria.**

Sobre este hallazgo en su respuesta el Municipio de Tame argumenta que los recursos del SGP para los resguardos indígenas fueron ejecutados de conformidad con los lineamientos y directrices de la normatividad vigente y priorizados de acuerdo a las necesidades más relevantes para esa época en concordancia con el plan de desarrollo y para la financiación de proyectos debidamente formulados por los gobernadores de cada resguardo indígena, soportados en los contratos de administración, a su vez igualmente formulados de acuerdo con los usos y costumbres de cada comunidad indígena.

Sobre la ejecución del contrato se manifiesta textualmente: (...) *De otra parte, **existen los soportes que demuestran la entrega de medicamentos para las comunidades**, y solo respecto de la comunidad LAGUNA TRANQUILA, estos no fueron entregados, ante la indecisión de aceptarlos pese quienes fueron ellos mismos quienes justificaron la adquisición de estos bienes y servicios situación que se evidencia en acta anexa (...)* (Subrayas y negrillas anteriores son nuestras).

La justificación dada por la Entidad Territorial acerca de la contratación, se soporta en un informe realizado por la UAESA, que describe: "(...) *La situación de salud en población indígena, debido a la baja calidad de agua (...) el exceso de parásitos intestinales (...)*". Sin embargo, luego de analizado el contenido de dicho informe, no se encuentra correlación entre los bienes adquiridos y las problemáticas presentadas en el mismo.

De otra parte, en las razones esbozadas por la entidad, no se desvirtúa la adquisición de unos medicamentos incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud, (POS), que inclusive ya habían sido adquiridos en sumas considerables en un contrato anterior, es decir el N° 123 del 18 de septiembre de 2015;

tampoco se allegó soporte documental y/o magnético que pruebe la entrega efectiva mediante los registros administrativos a entera satisfacción de los bienes y servicios destinados para las comunidades indígenas descritas en el contrato 261 de 2015; para éste ente de control el registro de la oficina de almacén no es prueba suficiente que permita afirmar lo contrario, pues en la respuesta de la entidad incluso se admite que: “sólo respecto de la comunidad LAGUNA TRANQUILA, estos no fueron entregados, ante la indecisión de aceptarlos pese quienes fueron ellos mismos quienes justificaron la adquisición de estos bienes y servicios”. (Subraya y negrilla es nuestra).

### 3.1.6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Arauca, en respuesta a la solicitud de la CGR, expedida mediante oficio radicado 2016ER0019968 del 29 de febrero de 2016, informó que esa entidad no ha suscrito contrato alguno direccionado al cumplimiento del fallo de tutela.

#### Hallazgo N° 8 Cumplimiento fallo de tutela. (A/D)

*Art 42 y 44 CONSTITUCIÓN POLÍTICA y Art 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

*ARTICULO 6°. Ley 489 de 1998. PRINCIPIO DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

*Ley 1098 de 2006: Art 3 Parágrafo 2. En el caso de los pueblos indígenas, la capacidad para el ejercicio de derechos, se regirá por sus propios sistemas normativos, los cuales deben guardar plena armonía con la Constitución Política. Art 7. (...) 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”. Art 11. (...) El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes”. Art 13 Los niños, las niñas y los adolescentes de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, gozarán de los derechos consagrados en la Constitución Política, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y el presente Código, sin perjuicio de los principios que rigen sus culturas y organización social. Art 41 numeral 3 le ordena “Garantizar la asignación de recursos necesarios para el cumplimiento de políticas públicas de niñez, y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos”.*

*Artículo 13. Ley 7 de 1979. Son fines del Sistema de Bienestar Familiar:*

- ✓ Promover la integración y realización armónica de la familia;
- ✓ Proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez
- ✓ Vincular el mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los problemas de la familia y del menor, al propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad.

**Art 3 Decreto Reglamentario 2388:** Se entiende por servicio de Bienestar Familiar, el conjunto de actividades del estado, encaminadas a satisfacer en forma permanente y obligatoria las necesidades de la sociedad colombiana relacionadas con la integración y realización armónica de la familia, la protección preventiva y especial del menor necesitado y garantizar sus derechos.

**Art 35 Ley 734 de 2002. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales 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 y los contratos de trabajo. Artículo 48. Numeral 24. No incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes, cuando exista la posibilidad, para cubrir el déficit fiscal, servir la deuda pública y atender debidamente el pago de sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, conciliaciones y servicios públicos domiciliarios.

**Artículo 9°. Decreto Nacional 4840 de 2007. Función de articulación.** Los lineamientos técnicos que fije el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de conformidad con la responsabilidad que le señala la ley, servirán de guía y serán un instrumento orientador en la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia, y una vez adoptados por acto administrativo son vinculantes para las autoridades administrativas competentes en el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

**Art. 3 Numeral 7 y 10 Ley 1437 de 2011. 7.** En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos. **10.** En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

(Subrayas de las normas antes descritas son nuestras).

**Fallo de Tutela: 2014-00052-03 de fecha 1 de Julio de 2015, Orden NOVENA:** "ORDENAR al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- REGIONAL ARAUCA, que dentro de su competencia realice programas de prevención, protección y restitución de derechos de las familias, los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas del Departamento de Arauca, así como de alimentación y nutrición, propiciando la integración social y readaptación la medio ambiente de los indígenas, en coordinación con las demás entidades a quienes tal asunto compete, aunque no hayan sido vinculados como accionados en esta tutela. La orden deberá cumplirse en el término de ocho (8) días siguientes a la notificación de la presente tutela, con la obligación de rendir informes cada dos (2) meses a la comisión de seguimiento de estos asuntos de la Corte Constitucional".

Mediante visita especial por parte de la CGR a la Regional Arauca del ICBF con el fin de constatar las acciones y/o actividades desarrolladas por la Entidad en cumplimiento del fallo de tutela se estableció lo siguiente:

- El ICBF, a la fecha no cuenta con una apropiación presupuestal específica ni ha suscrito contratación para el cumplimiento del fallo de tutela; sin embargo, la atención que se ha brindado a la población indígena ha sido a través de la oferta institucional en el marco habitual, careciendo del enfoque diferencial.
- En dicho sentido, para la prevención, protección y restitución de derechos de las familias, los niños, niñas, y adolescentes de las comunidades indígenas del Departamento de Arauca, el ICBF cuenta con un programa denominado generaciones con bienestar, tradicionales rurales y étnicas, donde se desarrollan programas dentro del giro normal de la oferta institucional de la

entidad, que no abordan específica e integralmente a las familias cobijadas por el fallo de tutela, pues solo cinco (5) niños<sup>9</sup> en situación de calle participan de estos encuentros, lo cual equivale a un 19% de esta población. En cuanto a procesos administrativos de restablecimiento de derechos PARD, el ICBF mantiene 10 menores de padres en situación de calle, en hogares sustitutos.

- Los demás programas no obedecen estrictamente al cumplimiento del fallo de tutela y no tienen enfoque diferencial. Actualmente se están revisando por parte de la sede nacional de **quien depende la aprobación o aval**, de tres proyectos de territorios étnicos con bienestar que son: a). Línea soberanía, autosuficiencia o, seguridad alimentaria, b). Línea de fortalecimiento cultural. C). Línea de fortalecimiento socio- organizativo, por ende ello no se puede catalogar como una acción efectiva al cumplimiento al fallo, sino que la misma se constituye en una probabilidad, y la oferta institucional del ICBF carece del enfoque diferencial requerido para atender la población indígena.
- El ICBF, Regional Arauca en su respuesta manifiesta que cuenta con cuatro unidades móviles<sup>10</sup>, señalando que desde el mes de enero de 2016, determinaron ejecutar un proceso de planeación con enfoque diferencial por todos los equipos (4 unidades móviles) y resaltan que: “las unidades móviles en lo corrido del año 2016 han realizado seguimiento en calle a los indígenas Sikuaní que presentan situación de mendicidad y consumo de SPA, se realiza presencia en cada uno de los lugares que frecuentan, conociendo el contexto en el que se desenvuelven y la realidad que los rodea”.
- No obstante, la unidad móvil para atención a comunidad indígena no tiene aún el equipo interdisciplinario completo, es decir falta el personal indígena, quien debe manejar la lengua nativa o propia y conocer las costumbres y cosmovisión para dar el trato diferencial que las comunidades indígenas requieren.
- Según “informe de seguimiento indígenas de calle mes de marzo del Móvil 03 del ICBF”, de la Dirección de protección subdirección de restablecimiento de derechos -Regional Arauca, con destino al Juez Segundo Penal del Circuito de Arauca, a través de su equipo de profesionales determina que: “La intervención tardía y **sin constancia de las instituciones**, lleva a que empeore la problemática”, tanto así que en dicho informe se refleja cómo esta comunidad se encuentra en consumo de sustancias psicoactivas, y en estado

<sup>9</sup> Niñas, Niños y Adolescentes -NNA- en situación de calle en total son 27 entre las edades de 6 y 17 años según Caracterización UAESA de diciembre de 2015.

<sup>10</sup> Vehículo para equipo interdisciplinario conformado por un (1) Psicólogo, un (1) trabajador social, un (1) antropólogo y un (1) indígena que permite el acompañamiento psicosocial a la población en situación de calle.

de mendicidad (al pedir comida en la plaza) e indigencia. Así mismo se señala en el informe antes referido que: "En lo corrido del 2016 las instituciones encargadas de la vigilancia y seguimiento no han hecho presencia, no tienen equipos interdisciplinarios y no cuentan con recursos ni con talento humano".

- No se halló presencia permanente de la Regional del ICBF en lo que respecta a la comunidad Caño Mico; estas familias viven en condiciones indignas desde el año 2012, en la casa indígena en el Municipio de Tame, el cual no es un lugar propicio por cuanto se evidencian problemas de índole familiar y social, aunado a ello, problemas de salubridad, alimentación, hacinamiento que impiden el bienestar en general, sin que las instituciones accionadas dentro del fallo de tutela, Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca-UAESA, Departamento de Arauca, Municipio de Arauca, Municipio de Tame, Ministerio de Educación Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la fecha hubiesen intervenido de manera efectiva para contrarrestar las diferentes problemáticas que allí persisten. Otro aspecto relevante es el hecho que se les están entregando alimentos por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas UARIV<sup>11</sup>, haciendo la salvedad que dicha minuta nutricional obedece a unos lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FOA y del ICBF, tabla nutricional estandarizada, atendiendo unos rangos de edades y característica poblacionales, sin enfoque diferencial por ende la finalidad no se logra, pues los indígenas tiene una dieta alimentaria distinta en virtud de las costumbres usos y cosmovisión.
- Respecto al plan piloto para comunidad en calle y consumo de sustancias psicoactivas, el ICBF ha sido acompañante del proceso, ya que quien lo ejecutó en la vigencia anterior, fue la Unidad Administrativa de Salud de Arauca UAESA. En lo corrido de la presente anualidad no se han adelantado otras acciones debido al cambio de administración departamental, siendo ejecutada hasta diciembre del 2015, la fase uno (1) llamada enganche (entendida como la etapa de acercamiento y generación de confianza así mismo conocer el entorno de los jóvenes en situación de calle) quedando pendiente por ejecutar la fase 2 y 3.

En consecuencia, se evidencia una deficiente articulación y coordinación del ICBF para con las demás entidades accionadas antes referidas, reducidas acciones asistencialistas, carencia de una política pública diferencial y sostenible, ausencia de atención integral permanente e ininterrumpida y no apropiación presupuestal, en los términos y condiciones exigidas en el fallo, lo cual conlleva a una responsabilidad inexcusable para actuar oportunamente, con el fin de garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los

---

<sup>11</sup> Unidad Administrativa Especial adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social-DAPS- en cumplimiento de políticas públicas de la Presidencia de la República.

niños, las niñas y los adolescentes en situación de calle. **Hallazgo con presunta Incidencia disciplinaria.**

El ICBF Regional Arauca en su respuesta textualmente manifiesta *“Si bien es cierto que la oferta del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no está diseñada exclusivamente para la atención de la población objeto de tutela (...)”*. *“(..) Como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, y resguardos o territorios indígenas en materia de infancia y adolescencia (...)”*. *“El ICBF Regional Arauca cuenta con una oferta institucional y apropiación presupuestal para la atención diferencial de población étnica (...)”*. *“Si bien es cierto el ICBF, en cumplimiento del fallo de tutela referido, no ha suscrito contrato en particular, se ha dado especial atención a lo resuelto en la tutela en comento, maximizando los pocos recursos económicos y humano que se cuenta dese la oferta institucional, en procura del restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes objeto de tutela”*. *“Se solicita al despacho abstenerse de incluir como hallazgo el informe relacionado en el asunto y en su lugar archivar la presente observación”*.

El fallo de tutela objeto de seguimiento por éste ente de control, tiene una orientación especial para la protección de los NNA en situación de calle y la atención brindada por el ICBF Regional Arauca a la fecha, conforme las evidencias aportadas no han sido efectivas ni constantes, tampoco es de recibo la atención brindada en cumplimiento de los autos 006 de 2006 y 251 de 2009 mencionados en la respuesta al hallazgo, pues la orden impartida en el artículo noveno de la Tutela obedece a unos hechos específicos que deben ser acatados en estricto sentido por la entidad accionada. Atendiendo lo dispuesto en la Guía de la Auditoría- CGR no es procedente la figura del archivo del hallazgo. No obstante será la entidad competente quien determine el alcance de la presunta connotación disciplinaria que se le está endilgando al ICBF.

### **3.1.7 Entidades Prestadoras de Servicios EPS**

#### **3.1.7.1 COMPARTA**

La Empresa Promotora de Salud “COMPARTA” suscribió un contrato de prestación de servicios con la Fundación para el Desarrollo de la Salud Mental “FUNDASAMEN” con plazo de ejecución del 1° de septiembre al 31 de diciembre de 2015 (Ver tabla N° 14); mediante éste contrato se atendió una afiliada hecho que fue comunicado a éste órgano de control por la EPS a través de un anexo que contiene las diferentes autorizaciones expedidas por la entidad promotora; si bien la entidad informa que “Comperta ha cumplido a cabalidad las ordenes proferidas por el tribunal superior de Arauca, en cuanto a la atención y prestación de servicios integrales de salud con enfoque diferencial” la misma no entregó

evidencias de tal cumplimiento, tal como lo requirió éste órgano de control en oficio radicado 2016EE0018975 del 16 de febrero del año en curso.

**Tabla N° 14 Contratación suscrita por Comparta EPS**

No. DE CONTRATO	OBJETO	DURACIÓN	VALOR (\$)	ESTADO
1810010915204	Prestación de servicios salud de II nivel de atención y actividades conexas por manejo integral de estas, de conformidad con la estructura de servicios registradas en este acuerdo	Cuatro (4) meses	20.000.000,00	Ejecutado

Fuente: Gestor de Servicios Departamento de Arauca

### 3.1.7.2 DUSAKAWI

La Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y la Guajira "DUSAKAWI", en respuesta al requerimiento realizado por el equipo auditor, anexó un contrato de prestación de servicios de salud en la modalidad de evento, suscrito con la Fundación para el Desarrollo de Salud Mental "FUNDESAMEN" con plazo de ejecución a partir del 1° de julio hasta el 31 de diciembre de 2015; mediante este contrato FUNDESAMEN atendió cinco (5) personas del pueblo indígena Sikuani del Municipio de Arauca. (Ver tabla N° 15)

De igual manera, la EPSI anexó listado de 10 indígenas pertenecientes al pueblo Sikuani del Municipio de Arauca atendidos en la ESE Hospital San Vicente de Arauca por diferentes patologías.

Refiere DUSAKAWI que en la fecha de notificación del fallo de tutela de segunda instancia, ya se había retirado voluntariamente del Departamento de Arauca, haciendo entrega de sus afiliados a las diferentes EPS habilitadas en cada municipio, siendo escogida por las comunidades indígenas la EPS SALUD VIDA.

**Tabla N° 15 Contrato suscrito por Dusakawi con Fundesamen**

No. DE CONTRATO	OBJETO	DURACIÓN	VALOR (\$)	ESTADO
2000100003171	Prestación de servicios de salud a los afiliados del contratante señalados en el cuadro inicial de la página uno (numeral 7) contenido en el plan obligatorio de salud subsidiado POS-S vigente al momento de la prestación del servicio, de conformidad con la ley 100 de 1993, decretos reglamentarios, acuerdos de la comisión de regulación de salud, las determinaciones que adoptó el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud y demás normas que lo adicionen o modifiquen	Seis (6) Meses	21.297.931,71	Ejecutado

Fuente: Dusakawi-Fundesamen

### 3.1.7.3 SALUD VIDA

En respuesta al requerimiento efectuado por la CGR, la EPS Salud Vida sostiene que "En todo caso vale indicar que los servicios de salud han sido prestados en todo momento a la población que compone la presente comunidad indígena promoviendo e incentivando la buena convivencia, los buenos hábitos demás acciones tendientes a dar una conciencia efectiva a la población inmersa en los

problemas sociales como la drogadicción el alcoholismo, los malos hábitos, la violencia sexual y demás situaciones adversas en las cuales se encuentran inmiscuidos”.

La EPS Salud Vida no soportó con evidencias, contratos realizados para la atención de la población indígena pertenecientes a los pueblos indígenas Sikuaní y Makaguan, particularmente los niños, niñas y adolescentes en situación de calle con consumos de sustancias psicoactivas y alcoholismo, amparados por el fallo de Tutela, sólo reportó la historia clínica en la cual se describe la atención de un miembro de la comunidad indígena Sikuaní por parte de la ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE ARAUCA.

#### *3.1.7.4 CAPRECOM*

La EPS CAPRECOM no dio respuesta a la solicitud de información efectuada por el equipo auditor mediante oficio radicado 2016EE0018975 de fecha 16 de febrero de 2016 siendo requerida por segunda vez en oficio de fecha 17 de marzo del mismo año, radicado 2016EE0034871 la cual fue devuelta por la empresa que presta el servicio de correo 472, por lo tanto no se pudo establecer si la entidad suscribió contratos orientados al cumplimiento del fallo de tutela.

### 3.2 PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 114 de la ley 1474 de 2011 y el artículo 101 de la ley 42 de 1993, se solicitara la apertura de tres (3) Procesos Administrativos Sancionatorios, incluido CAPRECOM-EPS por las razones expuestas en el numeral anterior, así mismo a los siguientes proveedores: Empresa Servicios y Suministros “OJ” identificada con Nit 5.795.938-2 y a la fundación “FUDAC” con Nit 900.230.441-6, con ocasión del contrato de suministro 695 de 2015, suscrito por el Departamento de Arauca; dichos proveedores omitieron la entrega de información debidamente solicitada por la CGR mediante oficios radicados 2016EE0041580 y 2016EE0041483 de fechas 06 de abril de 2016 respectivamente, lo cual entorpeció y generó limitaciones a las funciones de este órgano de control.



## 4 ANEXOS

### MATRIZ DE HALLAZGOS

Nº HALLAZGO	DENOMINACIÓN DEL HALLAZGO	CUANTIA (\$)	TIPO DE HALLAZGO			
			A	F	D	OTRAS
1	ENTREGA ELEMENTOS CONTRATO DE COMPRAVENTA 04-1006-2015	18.000.010	X	X	X	
2	CONTRATO DE SUMINISTRO 695 DE 2015	101.823.875	X	X	X	
3	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 361 DE 2015	38.550.000	X	X	X	
4	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 716 DE 2012	250.000.000	X	X	X	
5	CONTRATACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL		X			X
6	CONTRATO DE OBRA 279 DE 2015	16.271.572	X	X	X	
7	CONTRATO 261 DE 2015 (F,D)	23.137.128	X	X	X	
8	CUMPLIMIENTO FALLO TUTELA ICBF		X		X	
	<b>TOTALES</b>	<b>447.782.585</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>1</b>