

2016EE0157464



88111  
Bogotá D.C.

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Doctor  
**CARLOS IVAN MÁRQUEZ PÉREZ**  
Director General  
Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre -UNGRD  
Avenida Calle 26 No. 92-32  
Edificio Gold No. 4- Piso 2  
Bogotá, Colombia.

Número de Registro : **2016ER11057**  
Fecha : **20-dic-2016** Hora : **11:34:49**  
Registrado Por : **Ruiz Artunduaga, Fabian**  
Area : **Oficina Asesora Jurídica**  
Responsable : **Collante Fernandez, Benjamin Ricardo**  
Folios : **60**

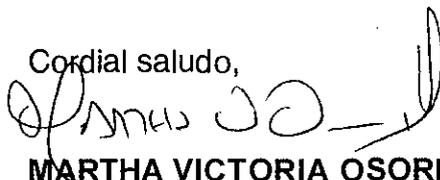
Asunto: Entrega del informe de la Actuación Especial de Fiscalización

Respetado doctor Márquez:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría, para su conocimiento y fines pertinentes remito el Informe de la Actuación Especial de Fiscalización - Control Excepcional adelantado al Departamento de La Guajira respecto de los recursos ejecutados a través del Fondo Territorial de Gestión de Riesgo y los transferidos por el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, para atender la declaratoria de calamidad pública originada en el desabastecimiento de agua y sequía extrema en el Departamento de la Guajira y el Municipio de Uribia durante las vigencias 2014 y 2015.

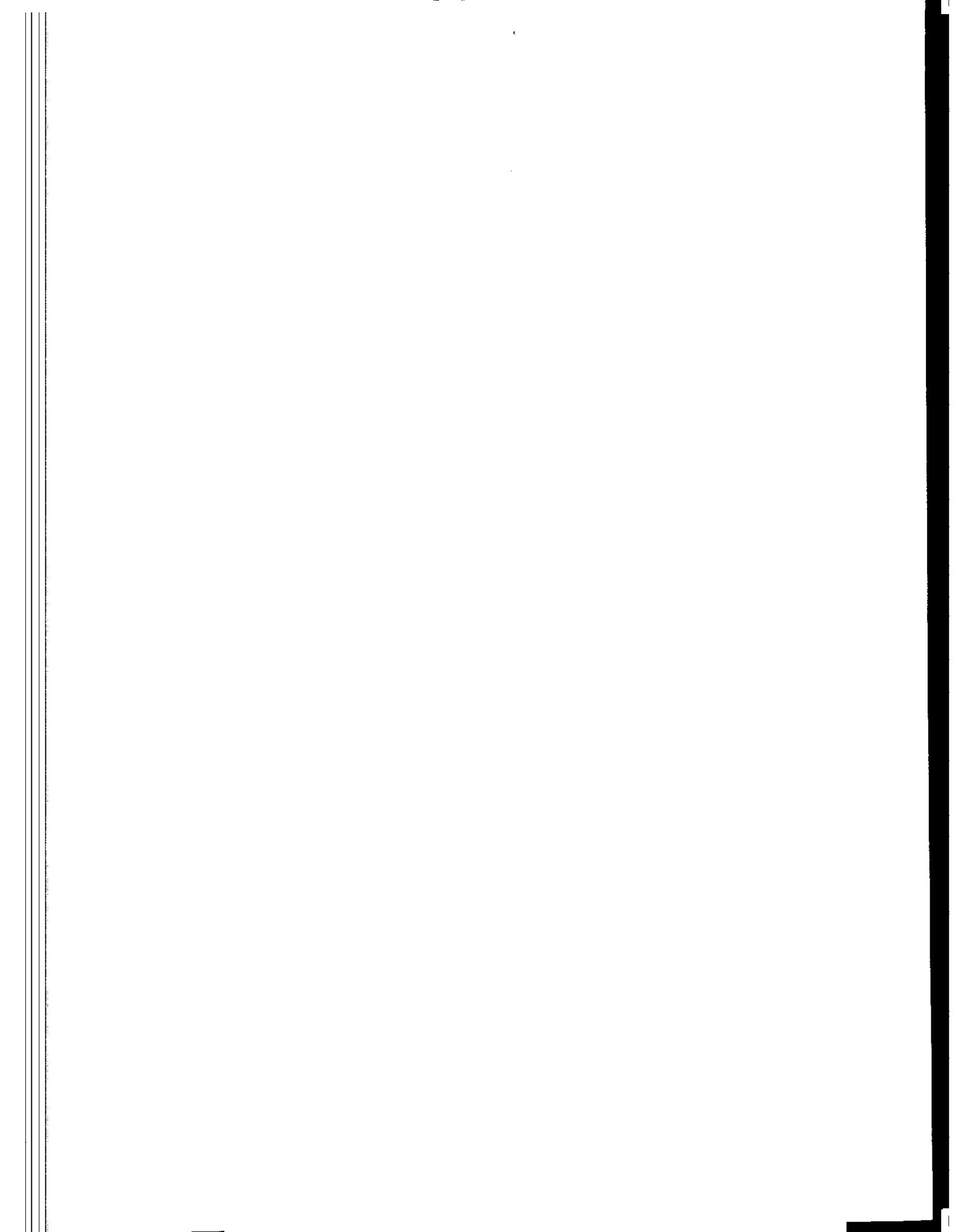
Sobre los hallazgos consignados en el presente informe, se debe elaborar un Plan de mejoramiento dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes —SIRECI, le solicito remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte\_sireci@Contraloria.gov.co; jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo,



**MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA**  
Contralora Delegada para la Gestión Pública  
Instituciones Financieras

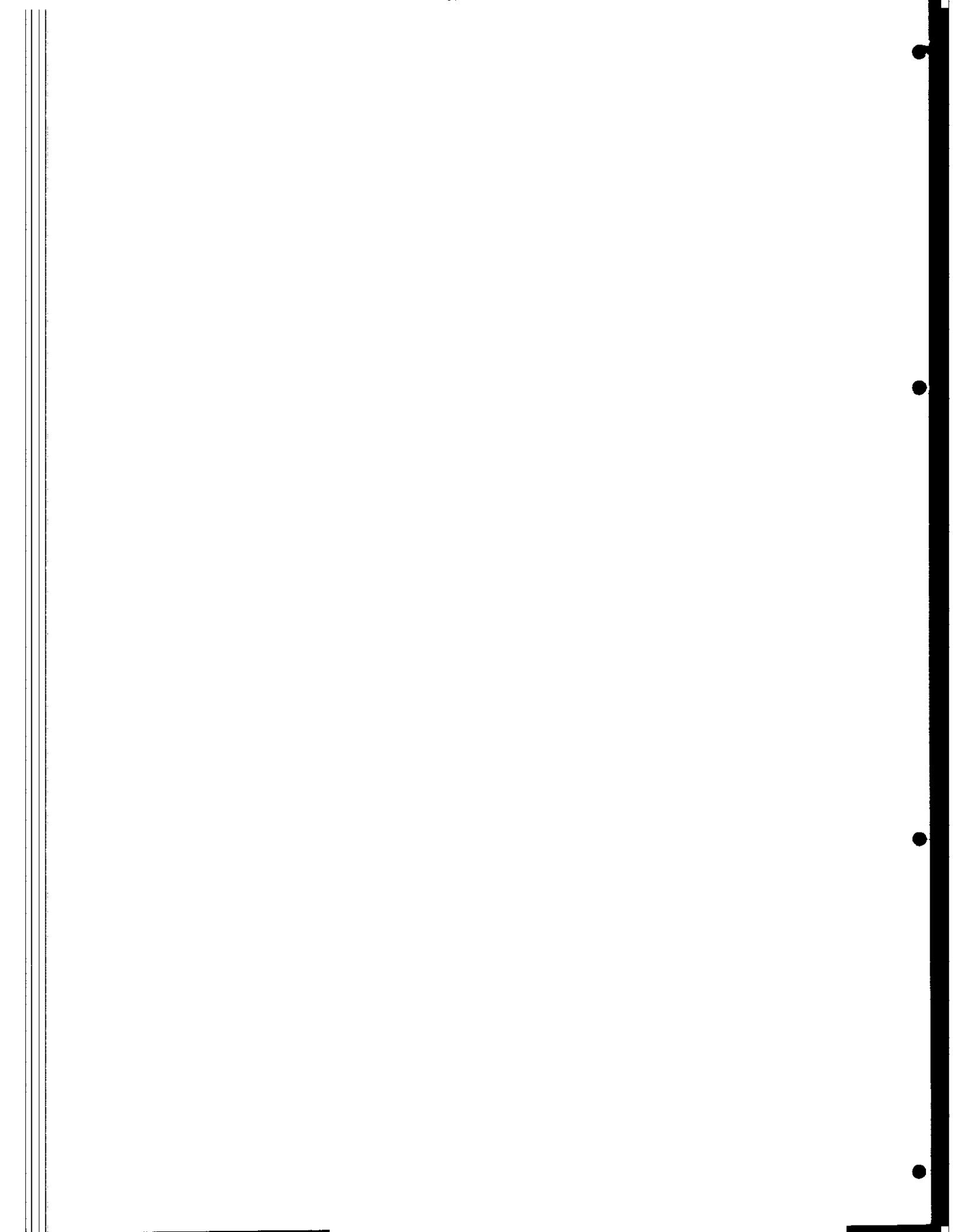
Anexo: Lo enunciado en 51 folios  
Revisó: María Cristina Quintero Quintero - Directora de Vigilancia Fiscal  
Proyectó: Aldalivar Solano Motta - Supervisor  
Archivo: TRD 88112-077 Comunicaciones Oficiales Relacionadas con el informe final de auditoría



**INFORME DE RESULTADOS ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION**

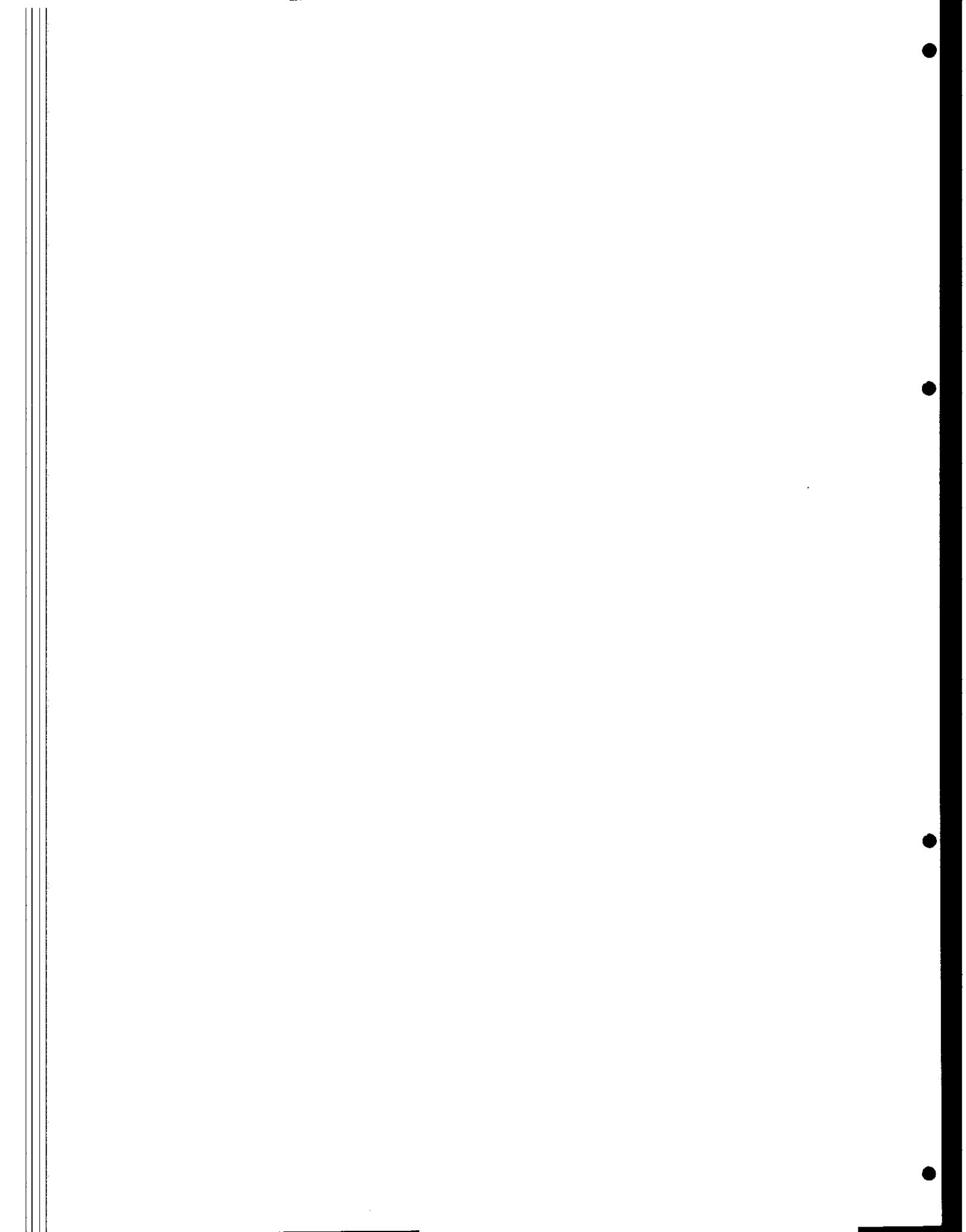
**FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES- FNGRD  
CONTROL EXEPCIONAL AL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA RESPECTO  
DE LOS RECURSOS EJECUTADOS ATRAVES DEL FONDO TERRITORIAL DE  
GESTIÓN DE RIESGO Y LOS TRANSFERIDOS POR EL FONDO NACIONAL  
DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DURANTE LAS VIGENCIAS  
2014 Y 2015.**

**CGR-CDGPIF No. 128-2016  
Diciembre de 2016**



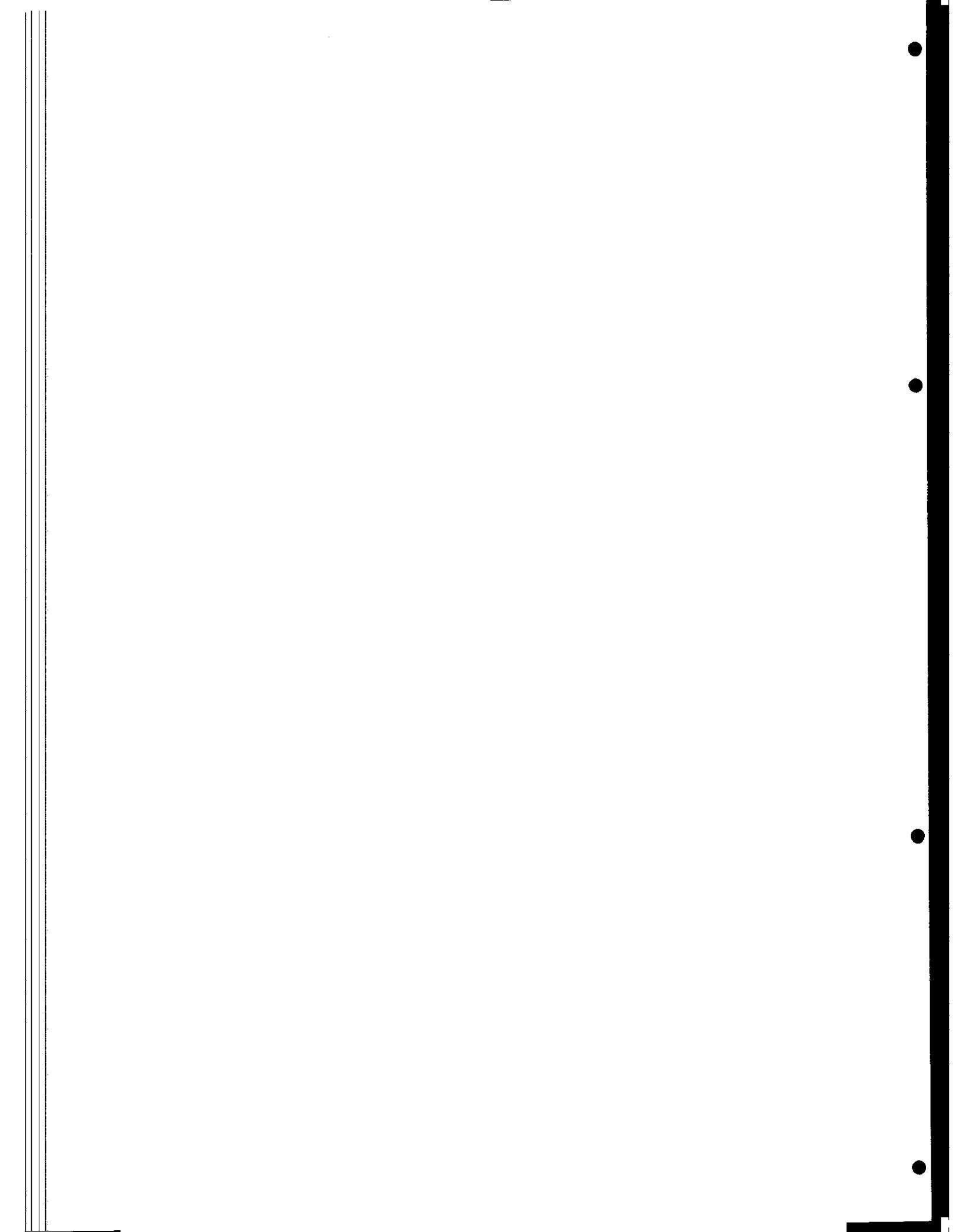
**FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES- FNGRD  
CONTROL EXEPCIONAL AL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA RESPECTO  
DE LOS RECURSOS EJECUTADOS ATRAVES DEL FONDO TERRITORIAL DE  
GESTIÓN DE RIESGO Y LOS TRANSFERIDOS POR EL FONDO NACIONAL  
DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DURANTE LAS VIGENCIAS 2014  
Y 2015**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Martha Victoria Osorio Bonilla
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor	Aldalivar Solano Motta
Responsable de auditoría	Jairo Mauricio Belalcázar Erazo
Equipo auditor	Bernardo Gaviria Tinoco Pablo Ignacio Rodríguez Luis Ignacio Villalba Gilberto A. Bucurú Martínez



## TABLA DE CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....</b>	<b>6</b>
1.1	CONTRATOS SUSCRITOS POR LA UNGRD-FNGRD .....	7
1.2	TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA UNGRD-FNGRD AL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA.....	8
1.3	CONTRATACIÓN Y LEGALIZACIÓN POR LA GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA Y MUNICIPIO DE URIBIA.....	11
1.4	SUPERVISIÓN CONTRACTUAL DE LA UNGRD-FNGRD Y ENTES TERRITORIALES.....	14
<b>2.</b>	<b>CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....</b>	<b>14</b>
<b>3.</b>	<b>RELACIÓN DE HALLAZGOS .....</b>	<b>15</b>
<b>4.</b>	<b>PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>15</b>
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>17</b>
5.1	CONTROL DE LEGALIDAD.....	17
5.1.1.	<b>Declaratoria de calamidad pública .....</b>	<b>17</b>
5.1.2.	<b>Planes de acción.....</b>	<b>18</b>
5.2.	RECURSOS EJECUTADOS POR LOS ENTES TERRITORIALES.....	18
5.2.1.	<b>Transferencias efectuadas por el FNGRD a los entes territoriales.....</b>	<b>18</b>
5.2.2.	<b>Legalización de gastos por el ente territorial, asociados a transferencias efectuadas por el FNGRD.....</b>	<b>19</b>
5.3.	DESTINO DE LOS RECURSOS.....	19
5.3.1.	<b>Ejecución de recursos por parte de la UNGRD-FNGRD .....</b>	<b>19</b>
5.3.2.	<b>Ejecución de recursos Departamento de la Guajira y Municipio de Uribia.....</b>	<b>20</b>
<b>6.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>21</b>
6.1	NIVEL NACIONAL.....	21
6.1.1.	<b>Unidad Nacional de Gestión del Riesgo –UNGRD- .....</b>	<b>21</b>
6.1.2.	<b>Fondo Nacional de Gestión del Riesgo-FNGRD .....</b>	<b>76</b>
6.2.	NIVEL TERRITORIAL.....	87
6.2.1.	<b>Departamento de la Guajira - Fondo Departamental .....</b>	<b>87</b>
6.2.2.	<b>Municipio de Uribia: cuenta especial CMGRD .....</b>	<b>90</b>



88111-

Bogotá,

Doctor

**CARLOS IVÁN MÁRQUEZ PÉREZ**

Director General – Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres  
Avenida Calle 26 No. 92-32 – Edificio Gold 4 Piso 2  
Bogotá, D.C.

Doctora

**SANDRA GÓMEZ ARIAS**

Presidenta

Fiduciaria la Previsora S.A – Fiduprevisora  
Calle 72 No. 10 - 03 Pisos 4, 5, 8, 9  
Bogotá, D.C.

Doctor

**WILMER GONZÁLEZ BRITO**

Gobernador de la Guajira

Calle 1 No. 6-05 Centro Administrativo Departamental  
Riohacha – La Guajira

Doctor

**LUIS ENRIQUE SOLANO REDONDO**

Alcalde Municipal de Uribia

Calle 12 No. 8 - 61 - Palacio Municipal  
Uribia - La Guajira

Asunto: Informe de resultados actuación especial de fiscalización Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres –FNGR- Control Excepcional artículo 95 de ley 1523 de 2012 manejo recursos FNGRD y fondos territoriales Departamento de la Guajira y el Municipio de Uribia.

La Contraloría General de la República (en adelante "CGR"), en virtud de las funciones constitucionales asignadas en defensa de los intereses patrimoniales del Estado y las Resoluciones Orgánicas Nos. 6680, 6750 de 2012 y 7130 de 2013, proferidas por la CGR, y a la facultad otorgada en el artículo 95 de la Ley 1523 de 2012, puede ejercer control posterior excepcional sobre el manejo de los recursos propios de los Municipios o Departamentos, cuando éstos provengan del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante "FNGRD").

En virtud del Memorando de Habilitación No. 2016IE0062580 del 18 de julio de 2016, se adelantó la Actuación Especial de Fiscalización respecto de los recursos ejecutados por los Entes Territoriales provenientes de transferencias del FNGRD, con ocasión de la declaración de calamidad pública originada en el desabastecimiento de agua y sequía extrema en el Departamento de la Guajira y el Municipio de Uribia, con el propósito de determinar si la gestión fiscal adelantada por los entes territoriales se realizó conforme a lo dispuesto por la Junta Directiva del FNGRD.

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, para las vigencias 2014 y 2015, tanto para el Nivel Nacional que comprende la UNGRD y FNGRD, y el nivel territorial en relación con el departamento de La Guajira-FDGRD y el municipio de Uribia-cuenta especial CMGRD-Fondos Oficiales Especiales, se estableció el siguiente objetivo General: "Efectuar control excepcional al departamento de la guajira respecto de los recursos ejecutados a través del Fondo Territorial de Gestión de Riesgo y los transferidos por el FNGRD, para la declaración de calamidad pública originada en el desabastecimiento de agua y sequía extrema en el Departamento de la Guajira y el Municipio de Uribia durante las vigencias 2014 y 2015".

Para el desarrollo del objetivo General, se plantearon tres (3) objetivos específicos que aplican al nivel nacional y nivel territorial, relacionados con control de legalidad, manejo de los recursos y destino de los recursos.

Respecto al Control de Legalidad se planteó el siguiente objetivo: "*Efectuar el control de legalidad que trata el artículo 11 de la Ley 42 de 1993, sobre la asignación, transferencia, ejecución y legalización de los recursos del FNGRD teniendo como marco de referencia las declaratorias de calamidad pública decretadas por el Ente Territorial originado en el desabastecimiento de agua por la temporada de intensa sequía en el año 2014 y 2015*", para lo cual el análisis se enfocó en establecer que las actuaciones ejecutadas con recursos de la UNGRD-FNGRD y de los entes territoriales, se dieran con base en las declaratorias de

calamidad pública y su coherencia con los planes de acción establecidos para el manejo de la misma.

En lo referente al manejo de los Recursos, se planteó el objetivo: *“Verificar conforme a los procedimientos establecidos, el manejo de los recursos ejecutados por los Fondos Territoriales de Gestión de Riesgo de Desastres de que trata el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, para la atención de la calamidad pública objeto de esta Actuación”, para lo cual el análisis se dirigió al establecimiento de las necesidades de los entes territoriales para atender las declaratorias de calamidad pública y posterior giro de los recursos por parte de la UNGRD-FNGRD. En cuanto al nivel territorial el análisis se enfocó a la legalización de gastos ejecutados con los recursos transferidos por la UNGRD-FNGRD, con base en los documentos que soportan su ejecución.*

Como tercer objetivo se planteó: *“Verificar que los recursos ejecutados para la atención de la calamidad pública, originada en el desabastecimiento de agua por la temporada de intensa sequía en el año 2014 y 2015 hayan cumplido con la destinación específica para los cuales fueron asignados, y en esa medida, conceptuar si contribuyeron o no a superar la situación de calamidad decretada”, objetivo enfocado a la verificación del cumplimiento del objeto de los contratos celebrados por el nivel nacional. Para el nivel territorial se verificó el grado de ejecución de los recursos destinados a la atención de la emergencia bien sea con recursos propios o con recursos transferidos por el nivel nacional.*

## **1. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

De acuerdo con el objetivo general de la presente actuación, relacionado con los recursos destinados durante las vigencias 2014 y 2015, ejecutados para atención de riesgos de desastres, y poder definir si los mismos contribuyeron o no a superar la situación de calamidad decretada en el departamento de La Guajira<sup>1</sup>, se auditan recursos de la UNGRD-FNGRD y gastos ejecutados, legalizados por los entes territoriales con cargo a transferencias efectuadas por el FNGRD. Para el desarrollo de la presente actuación se establecen 4 lineamientos fundamentales:

---

<sup>1</sup> AAA DE URIBIA SAS ESP - INFORME DE ACTIVIDADES DEL 03 DE JULIO DE 2014 AL 02 DE AGOSTO DE 2014 - CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 002 de 2014 - CONTEXTO SOCIOECONOMICO DE LA POBLACION BENEFICIADA – BENEFICIARIOS Y SUS CARACTERISTICAS: La población indígena Wayuu, vive en rancherías o comunidades indígenas, habitan el resguardo de la Alta y Media Guajira, otros en asentamientos ancestrales, generan muy pocos ingresos económicos, su actividad comercial es el comercio de chivos, artesanías y pesca, mucha población transita de los centros poblados o capitales de municipios hacia sus rancherías, los que viven en zonas más apartadas padecen mayores dificultades para conseguir alimentos, la falta de agua es una necesidad apremiante, las vías de acceso son trochas.

- 1) Contratos suscritos por la UNGRD-FNGRD para atención de Calamidad Pública en el Departamento de La Guajira.
- 2) Transferencias efectuadas por la UNGRD-FNGRD al Departamento de La Guajira.
- 3) Contratación y legalización por parte del la Gobernación de la Guajira y Municipio de Uribia.
- 4) Supervisión contractual enfocada en la mitigación del objeto de declaratoria de calamidad pública.

La Actuación Especial se basa en la valoración de evidencia documental suministrada por el FNGRD y ente territorial, e inspección física selectiva de contratos ejecutados según el caso, en relación con la ejecución de recursos asociados a atender las declaratorias de calamidad pública decretadas durante el periodo auditado.

### 1.1 CONTRATOS SUSCRITOS POR LA UNGRD-FNGRD

El FNGRD registra un total de 117 contratos celebrados directamente por la UNGRD-FNGRD que suman \$43.839 millones relacionados con mejoramiento de calidad de vida de la comunidad Wayuu, apoyo logístico, adquisición de bienes, compra de tanques de almacenamiento de agua, elaboración de documental audiovisual, contratos de obra e interventorías, recuperación de zonas afectadas, apoyo a cuerpos de socorro, suministro de combustible y lubricantes. Para el establecimiento de la muestra selectiva, se identificaron los contratos terminados o con fecha de terminación hasta 31 de diciembre de 2015, donde se priorizaron las mayores concentraciones por tercero con los recursos ejecutados por los Fondos Territoriales, con lo cual se obtuvo una muestra de 16 contratos por \$16.848 millones, que representan el 38% de la contratación como se aprecia en la Tabla No.1.

**Tabla No 1**  
**CONTRATACION SUSCRITA DIRECTAMENTE POR LA UNGRD-FNGRD**  
**PARA ATENCION DE CALAMIDAD PÚBLICA**  
**DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA**  
**VIGENCIAS 2014 Y 2015**

CONCEPTO	VIGENCIA				Total 2014-2015		SELECTIVA CONTRATOS		
	2014		2015		Cantidad de contratos	Valor (\$mm)	Cantidad Contratos	Valor	%
Cantidad de contratos	Valor (\$mm)	Cantidad de contratos	Valor (\$mm)						
ACCIONES DE RECUPERACION Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	0	0	1	3.962	1	3.962	0	0	0%
APOYO	88	18.226	9	1.418	97	19.644	7	4.036	21%
COMPRA DE BUS	0	0	1	325	1	325	1	325	100%

COMPRAVENTA DE TANQUES PARA EL ALMACENAMIENTO DE AGUA	0	0	2	218	2	218	1	218	100%
ELABORACION DE DOCUMENTAL	1	78	0	0	1	78	1	78	100%
INTERVENTORIA	0	0	2	607	2	607	1	310	51%
INTERVENTORIA CONTRATO DE SUMINISTRO DE CARROTANQUES	0	0	1	101	1	101	0	0	0%
MIGRACION	0	0	1	150	1	150	0	0	0%
OBRAS CIVILES	1	2.700	0	0	1	2.700	1	2.700	100%
PROYECTO DE RECUPERACION Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE COMUNIDADES INDIGENAS WAYUU	1	1.923	0	0	1	1.923	1	1.923	100%
PROYECTOS PRODUCTIVOS	0	0	1	546	1	546	0	0	0%
RECUPERACION ZONAS AFECTADAS	1	4.531	1	4.359	2	8.890	1	4.531	51%
SISTEMA DE BOMBEO DE AGUA	0	0	1	606	1	606	0	0	0%
SUMINISTRO CARROTANQUES	1	1.250	1	1.660	2	2.910	1	1.660	57%
SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE Y LUBRICANTES PARA OPERACION DE PLANTAS POTABILIZADORAS	0	0	1	1.068	1	1.068	1	1.068	100%
TOMA MUESTRAS Y ANALISIS AGUA	0	0	1	17	1	17	0	0	0%
VENDABLES	1	95	0	0	1	95	0	0	0%
<b>Total general</b>	<b>94</b>	<b>28.803</b>	<b>23</b>	<b>15.037</b>	<b>117</b>	<b>43.839</b>	<b>16</b>	<b>16.848</b>	<b>38%</b>

Fuente: FNGRD – Cálculos Comisión Auditora CGR  
Elaboró: Equipo Auditor

## 1.2 TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA UNGRD-FNGRD AL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

Las transferencias efectuadas por el FNGRD al Departamento de La Guajira, durante las vigencias 2014 y 2015, ascendieron a \$9.900 millones, de las cuales \$7.000 millones, equivalente al 70%, corresponden a transferencias efectuadas al Departamento. Las restantes corresponden a municipios, como se registra en la Tabla No.2.

**Tabla No 2**  
**TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR EL FNGRD**  
**AL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA**  
**VIGENCIAS 2014 Y 2015**  
**Millones de \$**

**VALOR TRANSFERENCIA**

AÑO	MES	FECHA TRANSFERENCIA	SOLICITUD DESEMBOLSO	COMPROBANTE DE EGRESO	DPTO. DE LA GUAJIRA	MAICAO	RIOHACHA	URIBIA	Total general
2014	2	28/02/2014	14-0852	14000885	0	0	0	300	300
	6	21/06/2014	14-3620	12001653	0	0	250	0	250
	8	08/08/2014	14-3966	1400005332	0	0	0	1.200	1.200
			14-3982	12001653	3.000	0	0	0	3.000
	10	06/10/2014	14-4817	12001653	1.250	0	0	0	1.250
<b>Total 2014</b>					<b>4.250</b>	<b>0</b>	<b>250</b>	<b>1.500</b>	<b>6.000</b>
2015	1	14/01/2015	12-7312	12001653	1.750	0	0	0	1.750
	6	05/06/2015	12-8640	12001653	1.000	0	0	0	1.000
	9	09/09/2015	15-9828	1500005435	0	0	0	1.000	1.000
		28/09/2015	10113	1500005903	0	150	0	0	150
<b>Total 2015</b>					<b>2.750</b>	<b>150</b>	<b>0</b>	<b>1.000</b>	<b>3.900</b>
<b>Total general</b>					<b>7.000</b>	<b>150</b>	<b>250</b>	<b>2.500</b>	<b>9.900</b>

**VALOR LEGALIZADO**

AÑO	MES	FECHA TRANSFERENCIA	SOLICITUD DESEMBOLSO	COMPROBANTE DE EGRESO	DPTO. DE LA GUAJIRA	MAICAO	RIOHACHA	URIBIA	Total general
2014	2	28/02/2014	14-0852	14000885	0	0	0	300	300
	6	21/06/2014	14-3620	12001653	0	0	250	0	250
	8	08/08/2014	14-3966	1400005332	0	0	0	1.200	1.200
			14-3982	12001653	3.000	0	0	0	3.000
	10	06/10/2014	14-4817	12001653	1.250	0	0	0	1.250
<b>Total 2014</b>					<b>4.250</b>	<b>0</b>	<b>250</b>	<b>1.500</b>	<b>6.000</b>
2015	1	14/01/2015	12-7312	12001653	1.702	0	0	0	1.702
	6	05/06/2015	12-8640	12001653	1.000	0	0	0	1.000
	9	09/09/2015	15-9828	1500005435	0	0	0	986	986
		28/09/2015	10113	1500005903	0	77	0	0	77
<b>Total 2015</b>					<b>2.702</b>	<b>77</b>	<b>0</b>	<b>986</b>	<b>3.765</b>
<b>Total general</b>					<b>6.952</b>	<b>77</b>	<b>250</b>	<b>2.486</b>	<b>9.765</b>

**VALOR POR LEGALIZAR**

AÑO	MES	FECHA TRANSFERENCIA	SOLICITUD DESEMBOLSO	COMPROBANTE DE EGRESO	DPTO. DE LA GUAJIRA	MAICAO	RIOHACHA	URIBIA	Total general
2014	2	28/02/2014	14-0852	14000885	0	0	0	0	0
	6	21/06/2014	14-3620	12001653	0	0	0	0	0
	8	08/08/2014	14-3966	1400005332	0	0	0	0	0
			14-3982	12001653	0	0	0	0	0
	10	06/10/2014	14-4817	12001653	0	0	0	0	0
<b>Total 2014</b>					<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
2015	1	14/01/2015	15-7312	12001653	48	0	0	0	48
	6	05/06/2015	15-8640	12001653	0	0	0	0	0
	9	09/09/2015	15-9828	1500005435	0	0	0	14	14
			10113	1500005903	0	73	0	0	73
<b>Total 2015</b>					<b>48</b>	<b>73</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>135</b>
<b>Total general</b>					<b>48</b>	<b>73</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>135</b>

NA: No aplica.

Fuente: FNGRD – Cálculos Comisión Auditora CGR

Elaboró: Equipo Auditor

Tomando en cuenta lo anterior, la presente actuación especial se enfoca a la mayor concentración de transferencias efectuadas en el periodo auditado, representadas por las transferencias efectuadas al Departamento por \$7.000 millones que representan el 70% y \$2.500 millones retransferidos al Municipio de Uribe que equivalen al 25% del total transferido por \$9.900 millones, sobre las cuales se adelantó la evaluación sobre la legalización.

El detalle las transferencias objeto de seguimiento son las siguientes:

**Tabla No 3**  
**SELECTIVA DE TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR EL FNGRD**  
**A DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA**  
**VIGENCIAS 2014 Y 2015**  
**En Millones**

AÑO	MES	FECHA TRANSFERENCIA	SOLICITUD DESEMBOLSO	COMPROBANTE ANTE DE EGRESO	DPTO. DE LA GUAJIRA	URIBIA
2014	2	28/02/2014	14-0852	14000885	0	300
	6	21/06/2014	14-3620	12001653	0	0
	8	08/08/2014	14-3966	1400005332	0	1.200
			14-3982	12001653	3.000	0
	10	06/10/2014	14-4817	12001653	1.250	0
<b>Total</b>					<b>4.250</b>	<b>1.500</b>

2014						
2015	1	14/01/2015	12-7312	12001653	1.750	0
	6	05/06/2015	12-8640	12001653	1.000	0
	9	09/09/2015	15-9828	1500005435	0	1.000
		28/09/2015	10113	1500005903	0	0
<b>Total 2015</b>					<b>2.750</b>	<b>1.000</b>
<b>Total general</b>					<b>7.000</b>	<b>2.500</b>

Fuente: FNGRD

Elaboró: Equipo Auditor

### 1.3 CONTRATACIÓN Y LEGALIZACIÓN DE RECURSOS POR LA GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA Y MUNICIPIO DE URIBIA

Con relación a la contratación efectuada para la atención de la calamidad pública por parte de los entes territoriales, se incluyen los pagos ejecutados por parte del Fondo Departamental de Gestión del Riesgo de la Guajira FDGR y el municipio de Uribia – Cuenta Especial, durante las vigencias 2014 y 2015, que ascienden a \$22.183 millones, de las cuales el 44% corresponden a pagos efectuados con cargo a Transferencias efectuadas por el FNGRD y 56% efectuados con recursos propios, como se registra en la siguiente tabla.

**Tabla No 4**  
**CONTRATACION EFECTUADA PARA ATENCION DE EMERGENCIA**  
**PAGOS EFECTUADOS DURANTE VIGENCIAS 2014 Y 2015**  
Millones de \$

CONCEPTO	FDGRD LA GUAJIRA	CUENTA ESPECIAL GRD URIBIA	TOTAL	%
PAGOS				
Pago con Transferencias FNGRD	7.000	2.800	9.800	44%
Pagos con Recursos Propios	11.631	752	12.383	56%
<b>TOTAL PAGOS</b>	<b>18.631</b>	<b>3.552</b>	<b>22.183</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda Dpto. de La Guajira.– Secretaría de Hacienda Municipio de Uribia –

Cálculos Comisión Auditora CGR.

Elaboró: Equipo Auditor

**Tabla No 5**  
**CUENTA ESPECIAL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-FNGRD**  
**PRINCIPALES CONCEPTOS DE PAGO**  
Millones de \$

CONCEPTO	PAGO CON TRANSFERENCIAS FNGRD	PAGO RECURSOS PROPIOS	TOTAL	%
AGUA	3.500	9.987	13.847	72,4%
ALIMENTACION	159		159	0,9%

APOYO	154	38	192	1,0%
COMBUSTIBLES	1.583	204	1.787	9,6%
MANTENIMIENTO		735	735	3,9%
OBRA (Sala de Crisis)	130		130	0,7%
ORGANISMOS DE SOCORRO	370		370	2,0%
TRANSPORTE	1.104		1.104	5,9%
MAQUINARIA		667	667	3,6%
<b>TOTAL</b>	<b>7.000</b>	<b>11.631</b>	<b>18.631</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda Dpto. de La Guajira.

Elaboró: Equipo Auditor

**Tabla No 6**  
**CUENTA ESPECIAL GRD URIBIA**  
**PRINCIPALES CONCEPTOS DE PAGO**  
Millones de \$

CONCEPTO	PAGO CON TRANSFERENCIAS UNGRD	PAGO RECURSOS PROPIOS	TOTAL	%
AGUA	2.186	0	2.186	62%
SUMINISTROS	98	29	127	4%
APOYO	11	313	325	9%
TRANSPORTE	370	0	370	10%
MAQUINARIA	0	265	265	7%
COMBUSTIBLE	98	14	112	3%
ALIMENTACION	36	131	167	5%
<b>TOTAL</b>	<b>2.800</b>	<b>752</b>	<b>3.552</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipio de Uribia

Elaboró: Equipo Auditor

Como se muestra en las tablas 5 y 6, la mayor parte de los recursos, tanto en el nivel departamental como en el municipio de Uribia, fueron destinados al aprovechamiento del recurso hídrico, con lo cual se evidencia el interés de la administración por ejecutar acciones para afrontar la problemática.

Tomando en cuenta lo anterior, la actuación especial se enfoca a la contratación efectuada, mediante la evaluación selectiva de recursos, como se presenta en las siguientes tablas:

**Tabla No 7**  
**SELECTIVA CONTRATACION EFECTUADA PARA ATENCION DE EMERGENCIA**  
**VIGENCIAS 2014 Y 2015**  
Millones de \$

CONCEPTO	FDGRD	FMGRD URIBIA	TOTAL
<b>PAGOS</b>			
PAGO CON TRANSF UNGRD	6.346	2.800	9.146
PAGOS CON RECURSOS PROPIOS	8.771	752	9.523
<b>TOTAL</b>	<b>15.117</b>	<b>3.552</b>	<b>18.669</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda Dpto. de La Guajira.- Secretaría de Hacienda Municipio de Uribia

**Tabla No 8**  
**CUENTA ESPECIAL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA**  
**SELECTIVA CONTRATACION EFECTUADA PARA ATENCION DE EMERGENCIA**  
**VIGENCIAS 2014 Y 2015**  
Millones de \$

CONCEPTO	PAGO CON TRANSFERENCIAS UNGRD	PAGO RECURSOS PROPIOS	TOTAL	%
AGUA	3.500	8.284	11.784	63,25%
ALIMENTACION	159	0	159	0,86%
APOYO	0	0	0	0,00%
COMBUSTIBLES	1.583	204	1.787	9,59%
MANTENIMIENTO	0	282	282	1,52%
MAQUINARIA	0	0	0	0,00%
OBRA	130	0	130	0,70%
ORGANISMOS DE SOCORRO	370	0	370	1,99%
TRANSPORTE	604	0	604	3,24%
<b>TOTAL</b>	<b>6.346</b>	<b>8.771</b>	<b>15.117</b>	<b>81,14%</b>
<b>%</b>	<b>90,66%</b>	<b>75,41%</b>	<b>81,14%</b>	

Fuente: Secretaria de Hacienda Departamento de La Guajira  
Elaboró: Equipo Auditor

**Tabla No 9**  
**CUENTA ESPECIAL GRD URIBIA**  
**SELECTIVA CONTRATACION EFECTUADA PARA ATENCION DE EMERGENCIA**  
**VIGENCIAS 2014 Y 2015**  
Millones de \$

CONCEPTO	PAGO RECURSOS PROPIOS	PAGO CON TRANSFERENCIAS UNGRD	TOTAL	%
AGUA	0	2.186	2.186	61,54%
ALIMENTACION	131	36	167	4,70%
APOYO	313	11	325	9,14%
COMBUSTIBLE	14	98	112	3,15%
MAQUINARIA	265	0	265	7,46%
SUMINISTROS	29	98	127	3,58%
TRANSPORTE	0	370	370	10,42%
<b>TOTAL</b>	<b>752</b>	<b>2.800</b>	<b>3.552</b>	<b>100,00%</b>
<b>%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	

Fuente: Secretaria de Hacienda Municipio de Uribe  
Elaboró: Equipo Auditor

#### 1.4 SUPERVISIÓN CONTRACTUAL DE LA UNGRD-FNGRD Y ENTES TERRITORIALES

De acuerdo con las muestras selectivas mencionadas en los numerales anteriores, la presente actuación especial evaluó el cumplimiento de la función de supervisión en torno a la consecución del objeto contractual, tomando en cuenta la legalidad, el manejo de los recursos y su destino, tanto en la ejecución de contratos suscritos por la UNGRD-FNGRD (Ver Tabla 1), así como también en la ejecución de contratos suscritos por entes territoriales (Ver Tablas 8 y 9).

#### 2. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada a los recursos destinados a la atención de calamidad por sequía en el departamento de la Guajira durante las vigencias 2014 y 2015, la CGR conceptúa que la gestión desarrollada se ajusta a la normatividad aplicable.

En cuanto al destino de los recursos ejecutados por el nivel nacional y los entes territoriales (Departamento de La Guajira y Municipio de Uribia), se estableció que dichos recursos fueron destinados a cubrir las necesidades demandadas para la atención de la emergencia declarada en La Guajira, donde se aprecia lo siguiente:

- Se evidenciaron deficiencias en la evaluación y aplicación de los criterios de selección de algunas comunidades beneficiarias del proyecto para la construcción de pozos profundos y unidades productivas.
- Se evidenciaron deficiencias relacionadas con la operación de plantas desalinizadoras, dado que en las pruebas de campo ejecutadas por el equipo auditor, se encontró que las mismas estaban sin funcionar o fueron reparadas días antes de la visita.
- No fue posible establecer en los diferentes niveles, el impacto consolidado que tuvieron las actividades de entrega de agua potable en carros cisternas por parte de la empresa AAA de Uribia, por cuanto no existe información consolidada, cuantificable y verificable de la población que efectivamente se benefició, que permita a la administración contar con un insumo para planear emergencias futuras, más aun cuando las acciones adelantadas para la emergencia no están siendo sostenibles en el tiempo, teniendo en cuenta que la necesidad de agua potable persiste en varias comunidades.
- La UNGRD incurrió en deficiencias en la toma de medidas administrativas suficientes para la correcta operación del vehículo adquirido mediante contrato No. 9677-PPAL001-648-2015, celebrado en virtud de la calamidad decretada por sequía en el Departamento de la Guajira según decretos 173

de 2014 y 260 de 2015, por cuanto únicamente se adquiere el vehículo y no existe coordinación con el ente territorial para garantizar su operación y correcta prestación del servicio en forma oportuna, eficiente y eficaz a la población.

Con relación al manejo de recursos ejecutados por entes territoriales (Departamento de La Guajira y Municipio de Uribia), se estableció que dichos entes administraron los recursos mediante cuentas especiales, desde donde se manejaron los ingresos por transferencias y recursos propios, así como los pagos que demandó la atención de la emergencia, en donde se aprecia lo siguiente:

- Se evidencian deficiencias en la articulación de los niveles del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, relacionadas con los Recursos Financieros Transferidos por el FNGRD a estos entes territoriales; por cuanto, por ausencia de un proceso eficiente de conciliación, las operaciones que se ejecutan no son reveladas con claridad y oportunidad en el FNGRD.
- Según muestra selectiva, a la contratación ejecutada por el FDGRD de la Guajira, se establece que no cuenta con el soporte correspondiente que permita determinar el cumplimiento del mandato legal establecido en el parágrafo del artículo 66 de la ley 1523 de 2012.
- Se establecieron deficiencias en la articulación entre la UNGRD, el FNGRD y los Entes territoriales para el seguimiento, supervisión y revisión de las legalizaciones de los recursos transferidos al departamento de la Guajira y el municipio de Uribia, donde no fue posible establecer el seguimiento efectuado al cumplimiento contractual y materialización de los aportes que debían efectuar los convinentes de Cuerpos de Socorro y la empresa AAA de Uribia.

### **3. RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente actuación, se establecieron trece (13) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) corresponden a hallazgos con alcance disciplinarios y (1) una indagación preliminar.

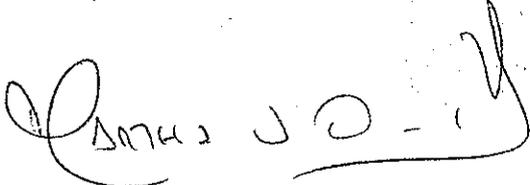
### **4. PLAN DE MEJORAMIENTO**

La UNGRD y FIDUPREVISORA-FNGRD, debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4

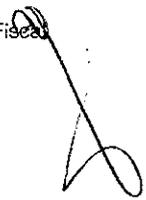
del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013 de la CGR.

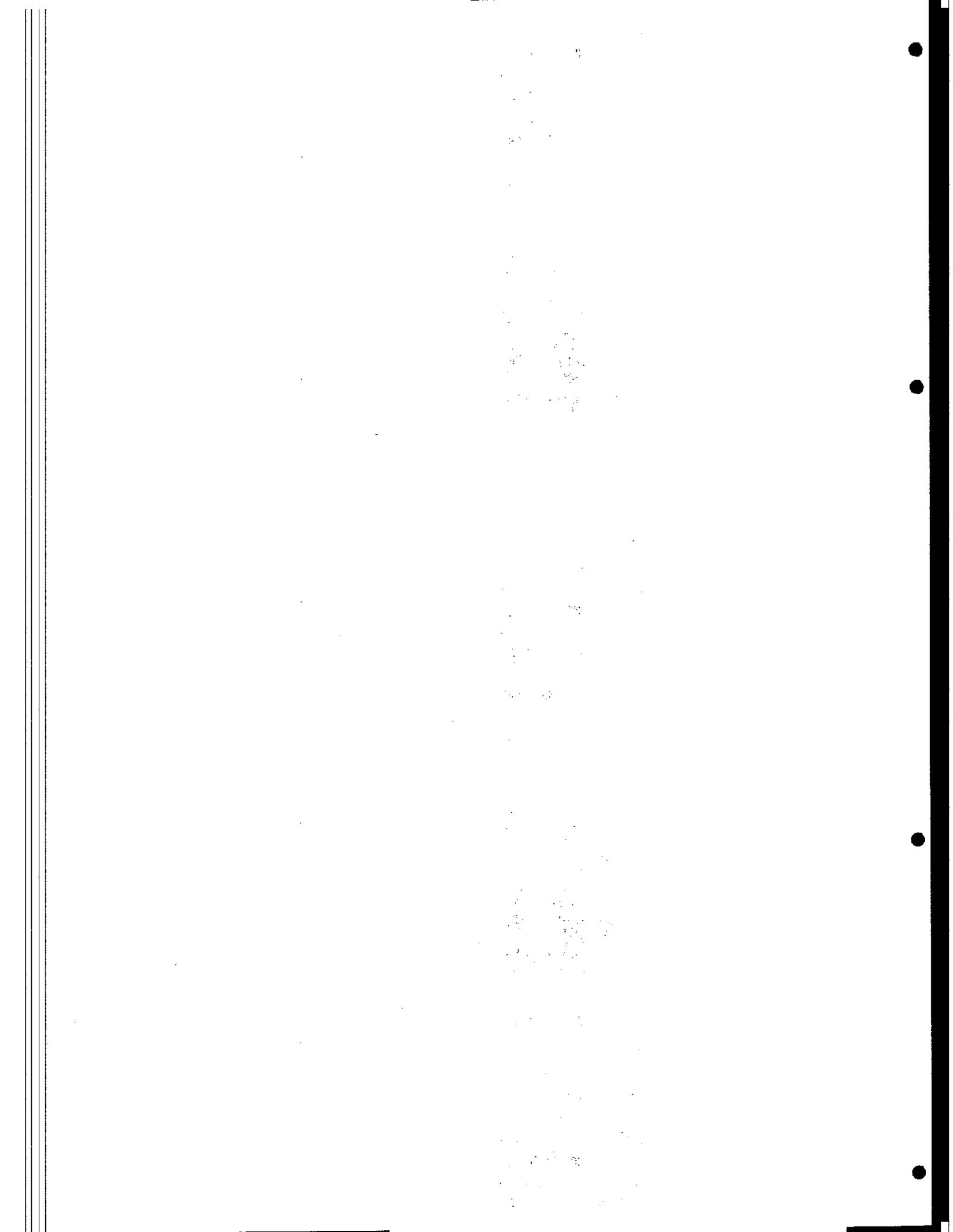
Igualmente, la Gobernación de La Guajira (hallazgos Nos.3,4,9 y10) y el Municipio de Uribia (hallazgos Nos.11, 12 y 13) deben elaborar un plan de mejoramiento y remitirlo a la Contraloría Territorial competente, para efectos del seguimiento del plan.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e informes—SIRECI, le solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe a la CGR, correos electrónicos: soporte\_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.



**MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA**  
Contralora Delegada para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

Revisó: Aldalivar Solano Motta – Supervisor   
Aprobó: Maria Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fisco   
Responsable: Jairo M. Belalcazar E  
Equipo Auditor: Bernardo Gaviria Tinoco  
Luis Ignacio Villalba  
Pablo Ignacio Rodriguez  
Gilberto Alejandro Bucurú Martínez



## 5. CONCLUSIONES

A continuación se relacionan los resultados obtenidos, en torno a los objetivos presentados, como producto de la verificación de información suministrada por Fiduprevisora-FNGRD, el Departamento de La Guajira - FDGRD, y la Alcaldía Municipal de Uribia.

### 5.1 CONTROL DE LEGALIDAD

#### 5.1.1. Declaratoria de calamidad pública

El núm. 5 Art.4 y el Art. 58 de la Ley 1523 de 2012, definen la calamidad pública como: “ (...) el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”.

Los Artículos 57 y 59, establecen los lineamientos necesarios para adelantar el proceso de la declaratoria de calamidad.

En virtud de lo anterior pudo cotejarse que durante el periodo auditado, la Gobernación de la Guajira decretó calamidad pública por temporada seca en el Departamento de la Guajira mediante los siguientes actos administrativos:

- Declaratoria del Departamento de la Guajira : Decretos No.173 del 24 de julio de 2014, Decreto 011 de 16 de enero de 2015, Decreto No.260 del 13 de julio de 2015.
- Declaratoria del Municipio de Uribia departamento de la Guajira: Decreto No.037 del 14 de febrero de 2014, Decretos 098 de 13 de agosto de 2014, Decreto 043 del 16 de febrero de 2015, Decreto 128 del 2 de agosto de 2015.

Evaluada las condiciones mediante las cuales se efectuó la declaratoria de calamidad pública en el departamento de La Guajira y el Municipio de Uribia, el equipo auditor evidenció que las actuaciones objeto de la presente actuación en la ejecución de contratos suscritos por la UNGRD-FNGRD, así como también en la ejecución de contratos suscritos por entes territoriales se basaron en las

declaratorias de calamidad según los decretos mencionados, teniendo en cuenta que se enfocaron a afrontar la temporada de sequía que afectó gravemente a la población, debido a que la zona en donde se declaró la emergencia, carecía de fuentes hídricas suficientes para abastecer a toda la población.

### **5.1.2. Planes de acción Específicos asociados a la declaratoria de calamidad pública**

El artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, reza: *“Plan de acción específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones”.*

Durante el periodo auditado, el equipo auditor evidenció que las actuaciones objeto de la presente actuación en la ejecución de contratos suscritos por la UNGRD-FNGRD se basaron en los planes de acción específicos expedidos por la UNGRD; igualmente la Gobernación de la Guajira y el municipio de Uribia expedieron los planes de acción correspondientes, en los cuales se establecieron cada una de las líneas de intervención y actividades que orientaron la gestión administrativa encaminada a afrontar la declaratoria de calamidad pública.

## **5.2. RECURSOS EJECUTADOS POR LOS ENTES TERRITORIALES**

### **5.2.1. Transferencias efectuadas por el FNGRD a los entes territoriales**

Con relación a las transferencias efectuadas por el FNGRD a los entes territoriales, el ejercicio auditor, según muestra selectiva, verificó los recursos girados a los mismos acorde con los criterios y los documentos establecidos para tal fin, encontrando que dichos recursos se sustentaron en los requerimientos de los entes territoriales para atender la declaratoria.

De acuerdo con lo anterior, los recursos girados por el FNGRD a los Entes Territoriales, fueron realizados conforme a los criterios y los documentos establecidos en la Circular 016 del 13 de diciembre de 2013 de la UNGRD: “Ruta para la transferencia de Recursos Económicos”

Como resultado de los procedimientos aplicados en los entes territoriales, se detectaron hallazgos que se sustentan en el capítulo 7 del presente informe.

### **5.2.2. Legalización de gastos por el ente territorial, asociados a transferencias efectuadas por el FNGRD**

Como resultado de la evaluación de la evidencia documental y el registro que soporta las legalizaciones de transferencias de recursos efectuadas por el FNGRD a los entes territoriales, se corroboró el cumplimiento de los términos de legalización de conformidad con lo establecido en la Resolución 006 del 30 de agosto del 2006 de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, sin embargo el equipo auditor encuentra deficiencias en los procesos de legalización, que no permiten revelar en el nivel nacional (FNGRD), las operaciones ejecutadas en el nivel territorial, para verificar que dichos recursos ya fueron utilizados para afrontar la problemática de la declaratoria de calamidad. Así mismo el equipo auditor evidencia que a la fecha del informe, aún no existe reglamentación del control administrativo para la utilización y legalización de recursos transferidos por el FNGRD, acorde con lo establecido en el artículo 80 de la ley 1523 de 2012.

Por otra parte, según muestra selectiva, en la revisión a cada uno de los comprobantes que soportan las transacciones, se encontró información inconsistente o incompleta que evidencia debilidades de control interno en los procesos conciliatorios.

### **5.3. DESTINO DE LOS RECURSOS.**

#### **5.3.1. Ejecución de recursos por parte de la UNGRD-FNGRD**

Con relación a la ejecución de recursos contratados por el FNGRD con destino a la atención de las declaratorias de calamidad presentadas en La Guajira, se efectuó revisión selectiva de los registros y soportes individuales de gasto, así como pruebas de inspección física, verificando el cumplimiento de dichos contratos, encontrando que los mismos se ejecutaron acorde con su objeto, contribuyendo a mitigar la situación de calamidad decretada, en donde se identifican las siguientes situaciones:

- Respecto a la compraventa de tanques para el almacenamiento de agua, se puede establecer que aunque el contrato fue ejecutado, según muestra selectiva, se encontró que existen tanques de almacenamiento inutilizados.
- Se evidenció la adquisición de un vehículo (Bus Placas OJX 593) por parte de la UNGRD, el cual fue entregado a la Gobernación de la Guajira, mediante acta de transferencia de fecha 19 de octubre de 2015, en la cual intervienen el FNGRD y el Departamento. Sin embargo, el bus no ha operado por varios periodos como se estableció en la inspección realizada

por la CGR y en los informes de auditoría de la subdirección de manejo de desastres con fecha 30 de marzo y 4 de agosto de 2016.

- Igualmente, según comunicación de la CGR, se efectuó solicitud a la Gobernación de La Guajira el día 5 de octubre de 2016, respecto a los registros de inventario de los bienes, pero no fue posible evidenciarlo.
- En cuanto a proyectos de recuperación y mejoramiento de la calidad de vida, se evidenciaron deficiencias en la evaluación y aplicación de los criterios de selección de algunas comunidades beneficiarias del proyecto para la construcción de pozos profundos y unidades productivas.

Tomando en cuenta los resultados de la inspección física adelantada, el equipo auditor comprobó que la ejecución de recursos en el nivel nacional por parte de la UNGRD-FNGRD corresponde a acciones encaminadas a mitigar la situación de calamidad decretada.

### 5.3.2. Ejecución de recursos Departamento de la Guajira y Municipio de Uribia.

Con relación a la ejecución de recursos por parte del nivel territorial, se efectuó revisión de la ejecución consolidada de las fuentes destinadas para la atención de las declaratorias de calamidad, encontrando que los recursos transferidos por el FNGRD fueron ejecutados en su totalidad, acorde con su objeto, contribuyendo a mitigar la situación de calamidad decretada.

Respecto a los recursos propios, se apreciaron saldos por ejecutar correspondientes a recursos destinados a pagos de contratos que a 31 de diciembre de 2015 aún se encontraban en ejecución.

**Tabla No 10**  
**EJECUCION DE RECURSOS NIVEL TERRITORIAL - VIGENCIAS 2014 Y 2015**

Millones de \$  
CUENTA ESPECIAL FONDO DEPARTAMENTAL  
GESTION DE RIESGOS DE DESASTRES LA GUAJIRA

CONCEPTO	FUENTES	EJECUCION	
		\$	%
TRANSFERENCIAS FNGRD	7.000	7.000	100%
RECURSOS PROPIOS	16.177	11.450	71%
<b>TOTAL</b>	<b>23.177</b>	<b>18.450</b>	<b>80%</b>

Fuente: FNGRD – SHD La Guajira – SHM Uribia – Cálculos Comisión Auditora CGR  
Elaboró: Equipo Auditor

**Tabla 11**  
**CUENTA ESPECIAL GESTION DE RIESGOS DE DESASTRES**  
**MUNICIPIO DE URIBIA**  
Millones de \$

CONCEPTO	FUENTES	EJECUCION	
		\$	%
PAGOS CON RECURSOS PROPIOS	2.800	2.800	100%
TOTAL PAGOS	840	822	98%
<b>TOTAL</b>	<b>3.640</b>	<b>3.622</b>	<b>100%</b>

Fuente: FNGRD – SHD La Guajira – SHM Uriibia – Cálculos Comisión Auditora CGR  
Elaboró: Equipo Auditor

## 6. RESULTADOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, para las vigencias 2014 y 2015, se presentan los resultados tanto para el Nivel Nacional que comprende la UNGRD y FNGRD, y el nivel territorial en relación con el departamento de La Guajira-FDGRD y el municipio de Uriibia-cuenta especial CMGRD-Fondos Oficiales Especiales.

### 6.1 NIVEL NACIONAL

#### 6.1.1. Unidad Nacional de Gestión del Riesgo –UNGRD-

##### Hallazgo No.1. Articulación de los niveles del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres

La Ley 1523 de 24 Abril de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones establece:

*"Artículo 3°. Principios generales: Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:  
(...)11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.*

*12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas*

*se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas. (...)*

*“Artículo 5°. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.”*

*“Artículo 18. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, además de las funciones establecidas en el Decreto-ley 4147 de 2011, que se incorporan al presente artículo, las siguientes:*

- 1. Articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional.*
- 2. Articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional.*
- 3. Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entendiéndose: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas.”*

*La ley 87 de 1993, establece: Artículo 2°.- 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:*

- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*

*Decreto Extraordinario 4147 de 2011, Artículo 4°.- Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes: “Parágrafo.- Entiéndase la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.*

*El Decreto 2612 DE 2013, establece:*

*ARÍCULO SEXTO: La Secretaría General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tendrá las siguientes funciones:*

- 4. Formular e Implementar los procesos y procedimientos para la administración de bienes y servicios administrativos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y controlar la gestión de la Fiduciaria Administradora del Fondo sobre la adquisición, almacenamiento, custodia y mantenimiento de inventarios de los elementos, equipos y demás bienes necesarios para el funcionamiento del Fondo, velando porque se cumplan las normas vigentes sobre la materia.*
- 6. Apoyar a la Administradora de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en la implementación, gestión y ejecución de los procesos presupuestales, contables y de tesorería, incluyendo las necesidades administrativas y logísticas de apoyo y supervisar y controlar su gestión.*

- Legalizaciones de gastos efectuadas con recursos propios del ente territorial.
- Documentos soportes de legalización sin firma.
- Gastos ejecutados por los entes territoriales, sobre los cuales no se evidencian soportes de legalización.

La comisión auditora solicitó a los diferentes niveles del sistema (Municipio de Uribia<sup>2</sup>, Departamento de la Guajira y UNGRD<sup>3</sup>), información que permitiera establecer con certeza el recibo efectivo de los bienes y servicios relacionados con el suministro de agua potable por parte de la comunidad. De acuerdo con respuestas de dichas entidades, no se evidencia información consolidada y cuantificable por cada comunidad sobre la recepción de los servicios contratados con base en las declaratorias de emergencia, que permita establecer el cumplimiento del fin para el cual fueron destinados los recursos.

Situaciones presentadas por deficiencias en torno a los procesos y controles implementados al conjunto de recursos financieros, que permitan revelar adecuadamente por parte del FNGRD la utilización de los recursos cuya fuente se origina en las transferencias efectuadas a los entes territoriales, lo que origina deficiencias en la articulación de los diferentes niveles del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, UNGRD-FNGRD-FONDOS TERRITORIALES.

No existen instrumentos de gestión que permita conocer el recibo de los bienes y servicios relacionados con el suministro de agua potable por parte de la comunidad respecto de las acciones adelantadas por los diferentes niveles en torno a la atención de emergencias.

Por lo anterior, no se garantiza la confiabilidad de los gastos revelados por el FNGRD relacionados con transferencias, provocando inconsistencias entre los registros de las cuentas especiales de entes Territoriales y la información registrada oficialmente en el FNGRD, en contravía de lo establecido en los Art.3, 5 y 18 de la ley 1523 de 2012; así mismo, no se tiene conocimiento de los resultados y cobertura alcanzadas en desarrollo de contratos suscritos para para afrontar emergencias, que trae como consecuencia debilidades en planificación, medición y toma de decisiones futuras.

---

<sup>2</sup> Según verificación en el Municipio de Uribia, no se puede constatar en la empresa AAA, la entrega efectiva de agua potable a la población beneficiaria. Los documentos soporte no reposan en el archivo de la entidad – Acta Suscrita con Gerencia AAA de Uribia con fecha 11 octubre 2016.

<sup>3</sup> La UNGRD en su comunicación SG-RO-614-2016 afirma "En este sentido, todos los documentos derivados de la ejecución de los recursos por la entidad territorial en relación al contrato 002 y convenios 001, 002 y 003 de 2014, son avalados y autorizados por esta y reposan en el archivo de la misma".

9. Adelantar en coordinación con la Fiduciaria Administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los procesos de contratación y elaboración de convenios para la adquisición de bienes y servicios que sean requeridos por el Fondo y vigilar porque estos se lleven a cabo con el cumplimiento de las normas legales vigentes.

*ARTÍCULO CUARTO: Modifícase el artículo 13° del Decreto 4147 de 2011, el cual quedará así:  
Artículo 13°.- Funciones de la Oficina Asesora de Planeación e Información. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación e Información las siguientes:*

10. Apoyar a la Fiduciaria Administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos establecidos para formular la programación presupuestal de los recursos.

*ARTÍCULO QUINTO: Modifícase el artículo 16° del Decreto 4147 de 2011, el cual quedará así:  
Artículo 16°.- Funciones de la Subdirección General. Son funciones de la Subdirección General las siguientes:*

5. Controlar, en coordinación con la Secretaria General y la Oficina Asesora de Planeación e Información, la gestión contractual, presupuestal, financiera y administrativa, de la Fiduciaria Administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y hacer seguimiento al cumplimiento de los proyectos, contratos y convenios financiados con cargo a los recursos de dicho Fondo.

Se evidenció que no existen mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan garantizar el flujo efectivo y oportuno de la información de los procesos contractuales ejecutados por los entes territoriales con los recursos transferidos por la UNGRD, para que dichos procesos contractuales sean de conocimiento oportuno de la UNGRD y FNGRD, como un reflejo real de las operaciones ejecutadas por los entes territoriales.

Lo anterior debido a que una de las responsabilidades de la UNGRD es la de prestar apoyo a la Administradora de los recursos del FNGRD en la implementación, gestión y ejecución de los procesos contables y de tesorería, así como la supervisión y control de su gestión, así mismo se evidencia que respecto a las transferencias de recursos del FNGRD, los procesos conciliatorios entre los diferentes niveles (Nacional, Departamental y Municipal) no permiten apreciar de forma clara y oportuna su utilización, evidenciado principalmente que la información registrada en el FNGRD, presenta las siguientes situaciones:

- Inconsistencias en la información relacionada con transferencias de recursos efectuadas al Municipio de Uribía.
- Inconsistencias en los soportes de legalización que sustentan los gastos, respecto a la relación enviada. Igualmente el valor de los soportes no es consistente con los montos de transferencias a legalizar.

## **Respuesta de la UNGRD**

*“La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres por disposición legal, dirige, articula y coordina el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y su Director es el ordenador del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En virtud de tales facultades, y al amparo del artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, ordena la transferencia de recursos a entidades territoriales y entidades privadas en el marco de la ejecución de la respuesta a emergencias declaradas como calamidad pública por la entidad territorial competente.*

*Artículo 80.- “Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.*

*En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.*

*La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.*

*(...)”*

*En virtud de lo anterior, y una vez transferidos los recursos a la Entidad solicitante, de conformidad con el inciso 3 del artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, citado en la respuesta anterior, ésta realiza la ejecución de los mismos de manera autónoma, bajo su exclusiva responsabilidad, y realiza el trámite de legalización de los recursos ante la Fiduprevisora S.A., en su calidad de administradora y representante legal del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*El FNGRD, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística; administrado y representado por Fiduciaria La Previsora S.A. y cuya ordenación del gasto está a cargo del Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, según lo establecido en el artículo 48 de la citada Ley;*

*“Artículo 48. Administración y representación. El Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres será administrado y representado, en los términos previstos en el artículo 3° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989. Además se tendrá en cuenta en el manejo del Fondo las directrices, lineamientos e instrucciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*Parágrafo 1°. La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, sin perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, de que trata el Decreto 4702 de 2010.*

*(...)”*

*La Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de conformidad con lo señalado en el artículo 47 de la Ley 1523, adoptó procedimientos para ejercer el control y seguimiento a las transferencias realizadas.*

*Además, el Director General de la UNGRD, entidad que coordina, dirige y asesora el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y, en su calidad de ordenador del gasto del FNGRD, emite la circular 016 de 2013 mediante la cual se dan lineamientos a las entidades territoriales para la adecuada legalización de los recursos transferidos.*

*Por último, de conformidad con el artículo 5 de la Resolución 006, Fiduprevisora S.A. remite mensualmente a los entes territoriales un oficio en el cual se informa el saldo de recursos por legalizar y se les solicita que procedan con la legalización en los términos establecidos en el artículo 2 de dicha Resolución o que en su defecto reintegren los recursos no ejecutados al FNGRD.*

*De igual forma, trimestralmente se remiten oficios a las Contralorías Departamentales correspondientes indicando los saldos por legalizar de cada departamento y municipio, para que realicen los trámites pertinentes en el marco de sus funciones.*

*Aunado a lo anterior, el Director General de la UNGRD, en desarrollo de los principios superiores de moralidad, eficacia, economía, celeridad y, con el fin de implementar un seguimiento y control sobre los recursos transferidos, mediante Resolución No. 1391 de 2015, modificada por Resolución de 0136 de 2016, conformó una mesa técnica de seguimiento a la legalización de transferencias de recursos del FNGRD a entidades territoriales*

*Producto del trabajo mancomunado de la mesa técnica, y de las mesas de trabajo adelantadas con las entidades territoriales donde se brindaba el apoyo y asesoría para soportar la legalización de las transferencias ante la Fiduprevisora S.A., se ha logrado legalizar hasta la fecha el 81% de las transferencias registradas hasta octubre de 2015, de un total de \$30.243 millones de pesos.*

*Adicional a lo anterior, la UNGRD en la resolución que ordena la transferencia de recursos a la entidad territorial y entidades privadas, establece la destinación de los recursos, el plazo de legalización, el deber de presentar informes cuando sean requeridos por la UNGRD relacionados con la ejecución de los recursos.*

*Es así como la UNGRD en el marco de la mesa técnica brinda una asesoría para la legalización de los recursos transferidos.*

*Por último, y como medida de control para garantizar la legalización por parte de las entidades territoriales y privadas, se han enviado comunicaciones a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, solicitando su intervención como apoyo en los casos críticos de legalización, desde donde se gestionaron comunicaciones a las entidades territoriales.*

*Conforme a los fundamentos de hecho y de derecho expuestos anteriormente, se evidencia por parte de la UNGRD y del FNGRD la confiabilidad en su proceso de las transferencias realizadas y los controles mencionados anteriormente."*

## **Análisis de Respuesta**

La respuesta describe la transferencia de recursos, ratificando que la ejecución de los mismos se efectúa de manera autónoma por parte del solicitante, legalizándolos ante Fiduprevisora, entidad administradora y representante del FNGR. Así mismo, menciona los procedimientos para ejercer el control, seguimiento y la asesoría prestada para la legalización a las transferencias, informa que ha emitido *“comunicaciones a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, solicitando su intervención como apoyo en los casos críticos de legalización”*. Informa además que se ha logrado legalizar hasta la fecha el 81% de las transferencias registradas hasta octubre de 2015, de un total de \$30.243 millones.

Analizada la respuesta se ratifica la existencia de las situaciones identificadas por el equipo auditor, en razón a que no se desvirtúa lo establecido en torno a las acciones ejecutadas por la unidad para que los procesos contractuales ejecutados por los entes territoriales, con transferencias de recursos del FNGRD, sean de conocimiento oportuno tanto por la UNGRD y el FNGRD, como un reflejo real de las operaciones ejecutadas por los entes territoriales, sin explicar cómo se mitigan las causas identificadas, persistiendo las deficiencias en la articulación de los diferentes niveles del Sistema, ya que los procesos y controles implementados al conjunto de recursos financieros, no son suficientes para garantizar la confiabilidad de los gastos revelados por el FNGRD.

De igual manera la respuesta no evidencia los instrumentos de gestión implementados por la UNGRD para conocer las acciones adelantadas por los diferentes niveles en torno a la atención de la declaratoria de calamidad, en relación con el recibo de los bienes y servicios relacionados con el suministro de agua potable, con lo cual no se tiene conocimiento de los resultados y cobertura alcanzadas en desarrollo de contratos suscritos para para afrontar emergencias, que trae como consecuencia debilidades en planificación, medición y toma de decisiones futuras.

De acuerdo con lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

## **Hallazgo No.2. Contratación con Recursos del FNGRD**

El Artículo 209 de la Constitución Nacional señala que la función administrativa se desarrolla conforme a varios principios, entre los cuales se encuentran, la economía, eficiencia y eficacia; los literales A y B del Art. 2 de la Ley 87 de 1993

determinan los objetivos del sistema de control interno encaminados a la caracterización de los citados principios en la administración pública, por su parte, el parágrafo 1 Art. 37 de la Ley 1523 de 2012, establece que "Los planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta departamentales, distritales y municipales, deberán considerar las acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres. (...)", de conformidad con lo anterior, el Art.61 Ibídem, señala la obligación que:

*"Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*

*Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen."*

Ley 1523 de 2012 del artículo 3 numeral 11.

*"Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración".*

La UNGRD suscribió el contrato 9677-PPAL001-648-2015 para la atención a la declaratoria de calamidad pública establecida por el Departamento de la Guajira mediante decretos 173 de 2014 y 260 de 2015, cuyo objeto es la adquisición de un vehículo (Bus Placas OJX 593), operado actualmente por la Gobernación de la Guajira, encontrándose que ha estado fuera de servicio por varios periodos, como se evidencia en la visita de inspección realizada por la CGR<sup>4</sup> y los informes de auditoría con fecha 30 de marzo de 2016<sup>5</sup> y 4 de agosto de 2016<sup>6</sup>, de la Subdirección de Manejo de Desastres.

<sup>4</sup> Según inspección de la Comisión Auditoria de la CGR, el bus se encontró en mantenimiento en los talleres de Autochevrolet, a la espera de los repuestos sin definirse un límite de tiempo para su reparación. No se observó el bus en operación.

<sup>5</sup> "El bus realiza cuatro rutas de ida y regreso de Maicao a Paraguachón, que corresponden a dos en la Mañana y dos al medio día, se transporta en cupo completo de 40 estudiantes en cada ruta, con el acompañamiento de la Presidenta de la Junta de Acción Comunal y le corresponde hacer un pago de \$13.100 pesos de Peaje, lo cual corresponde a un gasto de \$104.400 pesos diarios, que no han sido asumidos por la entidad territorial Llámese (Gobernación — Alcaldía de Maicao) en lo corrido de este año esta situación ha ocasionado que a cada niño se le esté cobrando \$1.000 para poder suplir el pago del Peaje, para la toma de esta decisión se realizó reunión con los padres de familia quienes estuvieron en consenso aportar los \$ 1.000 por cada niño para el pago del peaje y se comprometieron en apoyar la Gestión que realiza la Presidenta de la Junta de Acción Comunal y el Corregidor en aras de conseguir la exención del cobro del peaje ante la

La utilización de los recursos destinados para la atención de la calamidad por parte del FNGRD y los entes territoriales no contribuyeron de manera cierta con su mitigación, dado que no tomó medidas para la correcta operación del vehículo.

Por lo anterior, las acciones ejecutadas por la Unidad relacionadas con la compra del vehículo, no garantizan que el servicio se esté prestando en forma oportuna, eficiente y eficaz a la población.

### Respuesta de la UNGRD

*"Con la declaratoria de calamidad pública No. 260 del 13 de julio de 2015 expedida por el Gobernador de la Guajira y la formulación del Plan de Acción Específico - PAE, en donde se tuvo en consideración las dificultades presentadas para la movilización segura de la población vulnerable del Municipio de Maicao, como eran los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados que se vieron afectados por las altas temperaturas, atentando contra sus derechos fundamentales a la salud y a la vida; se incluyó la línea de intervención "Equipamientos, bienes y servicios-adquisición de bienes, servicios, vehículos, elementos y equipos para atender las necesidades de la Población que resultó afectada por la emergencia de origen natural".*

*En este contexto, el día 15 de septiembre de 2015, en visita del Señor Presidente de la República al corregimiento de Paraguachón del municipio de Maicao, la Gobernación de la Guajira junto con el municipio de Maicao, le manifestaron la necesidad de adquirir un bus para el transporte de la población afectada por la fuerte temporada seca y Fenómeno de El Niño. Procediendo el Señor Presidente, en su calidad de conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SNGRD, a ordenar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como entidad que coordina, asesora y dirige el SNGRD, que adelantara el proceso de adquisición del bus.*

*En virtud de lo anterior, dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y sistémico definidos en la Ley 1523 de 2012, y en ejecución del PAE, en la línea de adquisición de bienes, servicios, vehículos, elementos y equipos para atender las necesidades de la Población que resultó afectada por la emergencia de origen natural, la UNGRD en el marco de las medidas especiales de contratación, previstas en el artículo 66 de la citada Ley, inició la estructuración del proceso contractual sometido a los requisitos y formalidades exigidas para la contratación entre particulares, siempre garantizando la materialización de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política a través del estricto cumplimiento del procedimiento especial establecido en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012, de acuerdo con el cual, la entidad, una vez establecida la necesidad, realiza un estudio de mercado, una evaluación de propuestas y una posterior selección del contratista.*

---

*concesión de carreteras por lo que no ha tenido eco ante la Alcaldía Municipal de Maicao para que se apersona del tema, esta situación ocasiono que el Bus no prestara sus servicios durante el mes de febrero y 27 días del mes de Marzo de 2016 (...)*Compromisos: (...) Solicitar a la Gobernación se informe como avanza el proceso contractual del Conductor quien a la fecha no tiene una vinculación oficial (...)"

<sup>6</sup> "(...) Se realiza inspección ocular del Vehículo clase BUS, marca CHEVROLET, línea FRR, color Blanco, de Placas OJX — 593, con capacidad para 41 pasajeros, el cual se encuentra en el parqueadero de propiedad del conductor localizado en la carrera 17 con calle 19 y quien desde el día 25 de junio se encuentra allí guardado y que a la fecha no está prestando el servicio ya que el conductor no tiene contrato de prestación del servicio el cual debe estar en cabeza de la Gobernación de la Guajira (...)"

*En este sentido resulta importante advertir que este instrumento de planificación en emergencia no es una lista taxativa de bienes o servicios a adquirir, si no que maneja líneas gruesas que permiten atender la emergencia sin convertirse en un limitante para realizar una atención pronta, efectiva y eficaz, a la población damnificada o afectada.*

*Conforme a lo mencionado, para la estructuración del proceso contractual se tuvo en cuenta la necesidad presentada por la comunidad afectada, la cual se transcribe textualmente del documento de solicitud de presentación de cotizaciones a tres firmas, así:*

#### **"DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD**

*Como consecuencia de la temporada seca y el fenómeno de El Niño el Departamento de La Guajira se ha visto fuertemente afectado debido a las altas temperaturas que ocasionan entre otros, desabastecimiento de agua que generan deserción escolar y problemas de salud, enfermedades (deshidratación, desnutrición, etc.), baja productividad (siembras), disminución de la economía, trashumancia de semovientes (caprinos y ovinos), interrupción de los servicios públicos esenciales, afectando las condiciones normales de vida, dejando en situación de vulnerabilidad a sus comunidades. Esto generó la declaratoria de calamidad pública No. 260 del 13 de julio de 2015 expedida por el Gobernador de la Guajira por un período de seis (6) meses.*

*Esta situación se convierte en una constante en el primer trimestre del año próximo, siendo La Guajira el departamento con la sequía más grave. Esta va a agravar también la de por sí grave situación que viven los niños y las comunidades indígenas.*

*Por lo anterior, se deben adoptar medidas desde ya debido a la poca probabilidad de que esta perspectiva cambie. Situación que se evidencia en los reportes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia publicado el 15 de septiembre de 2015 en su página Web <http://www.ideam.gov.co/>, en el que reporta: "Los incendios de la cobertura vegetal, presentados en las últimas semanas, así como la fuerte sequía que experimentan algunas zonas de las regiones Caribe y Andina, son claras consecuencias de la intensificación del Fenómeno El Niño.*

*A los déficits de lluvias, que superan el 70% de los promedios históricos de la época, se suman a las altas temperaturas registradas, que en algunos casos, como en Ibagué, Tolima, han superado los 5°C por encima de los promedios. Estas condiciones secas generan, junto con la presencia de los vientos fuertes de la época, las condiciones propicias para la propagación de incendios.*

*Los déficits de precipitación se acentuaron entre los meses de julio y agosto, siendo más notorios en zonas de La Guajira, Atlántico, Magdalena, Norte del Cesar, Norte de Santander, Tolima, Huila, Valle, Cauca, Risaralda, Caldas, Quindío, Nariño, Occidente de Cundinamarca y Occidente de Boyacá.*

*(...)*

*Los resultados de los diferentes modelos de predicción y análisis del IDEAM, basados en la información emitida por agencias internacionales del clima como la NOAA y el Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (IRI), de Estados Unidos, advierten que 'El Niño' se encuentra en transición hacia un fenómeno de intensidad fuerte.*

*A finales de noviembre y principios de diciembre, se estima que 'El Niño alcance su punto máximo; por lo que existe una probabilidad del 95% de que se extienda hasta el primer trimestre de 2016.*

*De la misma forma, se debe resaltar que la segunda temporada de lluvias del año, la cual estará presente durante los meses de octubre y noviembre, presentará déficits entre el 40% y el 60% con relación a los promedios históricos, en especial en las regiones Caribe y Andina.*

*Por eso, se recomienda a la comunidad en general, al Sistema Nacional Ambiental, al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a las autoridades nacionales, regionales y locales, y a los sectores productivos, no bajar la guardia y continuar atentos a los comunicados que continuamente está emitiendo el Instituto y a mantener activas las acciones preventivas."*

*Ahora bien, la declaratoria de calamidad pública es el resultado de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales, que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al Distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta y recuperación entendiéndose rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas.*

*En el marco de ella y dentro de las acciones a adelantar para el cumplimiento del Plan de Acción Específico para la Respuesta, se plantea la adquisición de bienes, servicios, vehículos, elementos y equipos para atender las necesidades de la Población que se ve afectada por la emergencia de origen natural.*

*En lo que va corrido de la emergencia, se ha evidenciado que existen debilidades en los medios de movilidad segura de la población más vulnerable del municipio de Maicao como lo son niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados que se ven afectados en mayor proporción debido a las altas temperaturas que se presentan y que ponen en riesgo derechos fundamentales como la salud y la vida.*

*Es en este contexto, se requiere fortalecer la atención de la emergencia que afronta el municipio de Maicao en el Departamento de la Guajira, mediante la adquisición de un medio de transporte (Bus), que le permita a la población más vulnerable proteger la vida y la salud y solucionar problemas de movilidad y disminuir el riesgo al que se encuentran expuestos, debido a que no cuenta con los medios de transporte mínimos que garanticen un nivel de impacto moderado al presentarse un fenómeno de origen natural y/o antropogénico no intencional, garantizando las condiciones normales de vida y continuar con el desarrollo de sus actividades y deberes habituales".*

*De igual manera, la justificación de la necesidad para la contratación, se plasmó en la solicitud de elaboración de minuta remitida a la Fiduprevisora, en el entendido que todos los documentos estructurados por la UNGRD para la adquisición del bien, hacen parte del contrato:*

*"(...)  
Que como consecuencia de la Temporada de Seca, producto de las alteraciones y fenómenos bioclimáticos en el planeta, como quiera que nos encontramos frente a una importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, se han presentado emergencias que han generado Declaratorias de Calamidad Pública en varios municipios del país, con el objeto de*

dotarse de las herramientas necesarias dirigidas a afrontar los eventos adversos relacionados y retornar a la normalidad.

Que estos efectos climáticos, han conllevado a la Declaratoria de Calamidad Pública, en varios departamentos, los cuales se ubican en su mayoría en zonas costeras, en donde la temporada seca afecta gravemente a la población, debido a las altas temperaturas que ocasionan entre otros, desabastecimiento de agua, deserción estudiantil, enfermedades de la salud (deshidratación, desnutrición, enfermedades de la piel, etc.), baja productividad (siembras), disminución de la economía, trashumancia de semovientes (caprinos y ovinos), interrupción de los servicios públicos esenciales, debido a que no se cuenta con fuentes hídricas suficientes que permitan el abastecimiento de agua potable a toda la población necesitada.

Que para atender debidamente la situación y mitigar los efectos de la intensa temporada seca que se vive en algunas regiones del país, se hace necesaria la realización de obras, adquisición de bienes, vehículos, elementos y equipos para atender las necesidades de la Población que se ve afectada por la emergencia de origen natural.

Que el impacto por la temporada seca está más relacionado con la vulnerabilidad de los recursos naturales y de las diferentes actividades y regiones del país, así como de los sectores productivos nacionales y locales, es así como los siguientes sectores se ven afectados: - Sector abastecimiento de agua para consumo humano y animal por reducción de la oferta hídrica. - Sector Ambiental incremento de los incendios forestales y afectación en fauna silvestre. - Sector agropecuario por déficit hídrico. - Sector salud porque se incrementan las enfermedades tropicales como las infecciones respiratorias agudas, la tuberculosis, la malaria, la fiebre amarilla, el cólera y el dengue. - Sector hidroenergético porque los sistemas hidrográficos de Colombia donde se encuentran la mayoría de los embalses del sistema energético se reducen. - Sector transporte porque disminuye las condiciones normales de vida de la comunidad damnificada.

Que como consecuencia de la temporada seca, el Departamento de la Guajira se ha visto fuertemente afectado y por lo tanto en situación de vulnerabilidad sus comunidades, lo que causó la declaratoria de Calamidad Pública, entendiéndose esta, como el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, Distrito, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Dado lo anterior el Departamento de la Guajira Decreto la Situación de Calamidad Pública mediante Decreto 260 del 13 de julio de 2015 con una vigencia inicial de seis (6) meses.

En lo que va corrido de la emergencia, se ha evidenciado que existen debilidades en los medios de movilidad segura de la población más vulnerable del municipio de Maicao como lo son niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados que se ven afectados en mayor proporción debido a las altas temperaturas que se presentan y que ponen en riesgo derechos fundamentales como la salud y la vida.

Es en este contexto, se requiere fortalecer la atención de la emergencia que afronta el municipio de Maicao en el Departamento de la Guajira, mediante la adquisición de un medio de transporte (Bus), que le permita a la población más vulnerable proteger la vida y la salud y solucionar problemas de movilidad y disminuir el riesgo al que se encuentran expuestos, debido a que no cuenta con los medios de transporte mínimos que garanticen un nivel de impacto moderado al presentarse un fenómeno de origen natural y/o antropogénico no intencional, garantizando las condiciones normales de vida y continuar con el desarrollo de sus actividades y deberes habituales. (...)"

Finalmente el proceso precontractual finalizó con la suscripción y perfeccionamiento del contrato de compraventa No. 9677-PPAL001-648-2015 celebrado entre el FNGRD/Fiduprevisora S.A. como contratante y M&R Maquinaria S.A.S., cuyo objeto fue la compraventa del vehículo descrito en el contrato, el cual posteriormente, fue entregado mediante acta de transferencia en propiedad a la entidad territorial, para su uso, administración y disposición conforme a la mencionada acta. Lo anterior en el marco de la declaratoria de calamidad pública y el cumplimiento del plan de acción, por un valor de \$325.000.000.

Este contrato fue adelantado en el marco del proceso de atención de emergencia, en donde es fundamental e indispensable la celeridad y prontitud en la atención a la población damnificada o afectada, en cuanto están en juego los derechos fundamentales de la población; por ello, se procuró realizar la adquisición del bus en un tiempo expedito de menos de 15 días, cumpliendo con lo contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política.

La propiedad del bien adquirido fue entregada al departamento de la Guajira, mediante acta de transferencia del 19 de octubre de 2015, en la cual intervienen FNGRD/Fiduprevisora S.A. y el departamento de la Guajira, donde se estipularon las siguientes obligaciones a cumplirse por parte de la entidad territorial:

#### **"OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO:**

Utilizar por su cuenta y riesgo y para los fines dispuestos anteriormente, el bien objeto de la presente acta y transferido al DEPARTAMENTO.

Destinar el bien adquirido como medio de transporte (Bus), que le permita a la población más vulnerable proteger la vida y la salud y solucionar problemas de movilidad y disminuir el riesgo al que se encuentran expuestos, garantizando su protección y seguridad.

Cumplir a cabalidad con el objeto de la presente acta de transferencia de propiedad y con sus anexos, empleando el equipo nuevo "BUS", para el uso normal, técnico y ordinario de acuerdo a la naturaleza del mismo.

Asegurar que el bus nuevo transferido, sea operado por personal calificado y certificado, para lo cual se debe garantizar la asistencia del personal que va a realizar la operación del bus nuevo transferido, a la capacitación impartida por el proveedor del bus nuevo transferido.

Asegurar la asignación de los recursos necesarios para la correcta operación, funcionamiento y la ejecución de los mantenimientos tanto preventivos como correctivos, garantizando la funcionalidad, capacidad operativa, desempeño y presentación visual del bus nuevo transferido, para evitar un posible detrimento patrimonial por el abandono o el mayor deterioro que sufra el bien por su no atención oportuna.

Realizar los trámites y formalidades requeridos para garantizar la continuidad de la operación del bus nuevo transferido.

Asegurar la correcta operación, el mantenimiento preventivo y correctivo con la utilización de repuestos originales, garantizando un mayor cuidado en la conservación del equipo nuevo "BUS" transferido, atendiendo las instrucciones y recomendaciones impartidas por el fabricante y proveedores del bien. Exigir el cumplimiento de las garantías técnicas y mantenimiento ofrecido por el proveedor del equipo nuevo "BUS" transferido, con ajuste a lo estipulado en el contrato de compraventa realizado con el mismo.

Asegurar la contratación del personal que va a realizar la operación del equipo nuevo "BUS" transferido, el cual debe ser calificado y certificado, para lo cual se debe garantizar la asistencia del personal, que va a realizar la operación del equipo a las capacitaciones impartidas por el proveedor del equipo nuevo "BUS" transferido.

*Reportar por escrito a la dirección General de la UNGRD, cada vez que sea requerido el estado del bien transferido y otorgar toda la información respecto del uso que se le ha dado al bien.*

*El Gobernador de la Guajira, es el funcionario responsable de enviar los reportes solicitados por la UNGRD, quien trabajará en forma conjunta con el personal designado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Los funcionarios deberán realizar el seguimiento a los servicios post-venta teniendo en cuenta el contrato de adquisición con el proveedor del bien, para el correcto funcionamiento del bus nuevo transferido y buen uso del mismo. El cumplimiento de la destinación específica. Con base a este seguimiento los funcionarios responsables de eriaace deberán reportar por escrito cada cuatro meses al personal designado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres sobre el seguimiento realizado, sin perjuicios de las verificaciones que realizará la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para constatar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. Informar al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; FIDUPREVISORA S.A y/o la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres inmediatamente y por escrito de todo daño, pérdida, deterioro no previsto, accidente o infortunio que sufra o en el que este inmerso el bien producto de la transferencia objeto de la presente acta.*

*EL DEPARTAMENTO, deberá abstenerse de enajenar, donar, transar o a cualquier título, el bien objeto de la trasferencia del presente documento.*

*Abstenerse de gravar o imponer cualquier limitación al derecho de dominio de los bienes que se trasferen en el presente documento.*

*Pagar oportunamente la totalidad de los tributos y/o impuestos que genere el bien trasferidos objeto del presente documento.*

*Constituir las respectivas pólizas de seguros contra todo riesgo, que ampare el bien trasferido especialmente por concepto de hurto calificado y pérdida total o parcial a causa de caso fortuito o fuerza mayor o eventos naturales, y de Responsabilidad Civil Extracontractual, A partir del segundo año de tenencia de los mismos y por la vida útil del equipo, para lo cual deberá enviar copia de la póliza a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO para su verificación y aprobación.*

*Constituir el correspondiente Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual para lo cual deberá enviar copia del seguro a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO para su verificación y aprobación.*

*Constituir el correspondiente Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). A partir del segundo año de tenencia de los mismos y por la vida útil del equipo, para lo cual deberá enviar copia del seguro a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO para su verificación y aprobación.*

*Mantener activo el servicio de monitoreo satelital GPS a partir del segundo año de tenencia durante la vida útil del equipo, toda vez que durante el primer año el proveedor cubrirá los costos de este servicio con la adquisición del vehículo, el cual se extiende a partir de la fecha de entrega técnica del equipo a los funcionarios de la UNGRD por parte del proveedor. En caso en que el dispositivo satelital en el vehículo deba ser reemplazado por otro tipo de dispositivo de seguimiento, como consecuencia del cambio del proveedor del servicio, se debe solicitar asesoría al contratista para su instalación, para que de esta forma no se vea afectada la garantía del vehículo, informando posteriormente el respectivo enlace usuario y contraseña de acceso a la plataforma de monitoreo, al funcionario encargado por la UNGRD para tales fines.*

*Mantener la imagen corporativa con la que será entregado el vehículo nuevo transferido.*

*Todas las demás inherentes o necesarias para la correcta ejecución del objeto de la presente acta de transferencia de propiedad."*

*Es así como se evidencia, que dentro de las obligaciones a cargo de la Gobernación, se encuentra el darle el correcto uso para el cual fue transferido el bien y garantizar el funcionamiento y operación del mismo, entre otras obligaciones específicas.*

*Conforme a la lectura del acta de transferencia se establece que la UNGRD realizará conforme a cláusula cuarta el **"SEGUIMIENTO Y CONTROL A LA DESTINACIÓN DE LOS BIENES TRANSFERIDOS POR PARTE DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES"**: Se designará un grupo de apoyo por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, quienes realizarán actividades de seguimiento y control a la transferencia de propiedad del bien realizada mediante la presente acta, y tendrá a cargo la verificación de las obligaciones generales del DEPARTAMENTO, además que el equipo nuevo "BUS", reciba los servicios posventa del proveedor del bien. El seguimiento al plan de acción, será realizado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y/o por quien esta delegue, para el uso del equipo nuevo "BUS" y verificación de la debida operación, mantenimiento y seguridad."; obligación que la UNGRD ha venido cumpliendo a cabalidad, con el seguimiento realizado por el contratista Hernando Gómez Ricciule en terreno, quien ha realizado informes que han permitido requerir a la Gobernación, para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.*

*Es así, que de existir un indebido uso del vehículo transferido a la Gobernación de la Guajira, es ésta, la única responsable por el inadecuado manejo del bien.*

*La transferencia del bien se formalizó el día 22 de octubre de 2016, mediante acta de entrega real y material del vehículo tipo Bus, suscrita por los delegados de la UNGRD y de la Gobernación.*

*Así las cosas, y conforme a los fundamentos de hecho y de derecho planteados en este escrito, no existen deficiencias en el cumplimiento de los principios de la función administrativa, ni del objeto del Plan de Acción Específico, pues se encuentra evidenciado en el actuar de la Entidad la diligencia y rigor para cumplir con el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, el artículo 209 de la constitución política y el procedimiento interno contractual con el que cuenta la entidad para la adquisición de bienes y servicios en emergencia.*

*Además, no existe deficiencia en el proceso de planeación de la necesidad para la adquisición del bus, ni en la utilización de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres destinados para la atención de la emergencia en la Guajira, toda vez, que la adquisición de dicho bien guarda relación directa con la afectación presentada en la población, de acuerdo con las necesidades expresadas por el departamento de la Guajira.*

***Anexo:** Documentos que soportan el proceso precontractual y contractual, incluyendo el acuerdo para la prosperidad donde la comunidad manifiesta la necesidad de contar con un transporte adecuado y el presidente de la República adquiere el compromiso". CD 1 y CD 2.*

## **Análisis de Respuesta**

De acuerdo con la respuesta de la UNGRD, se pudo verificar la existencia del Ítem Equipamiento Bienes y Servicios: Adquisición de Bienes, Servicios, Vehículos, Elementos y Equipos para atender las necesidades afectadas por la emergencia<sup>7</sup>,

---

Respuesta SG-RO-627-2016, Anexo documentos contractuales CTO No. 9677-DPAL001-648-2015, Primera parte, Página 101

el cual hace parte de la respuesta de la entidad, se aprecia que la necesidad de transporte se encuentra incluida en el Plan de Acción allegado con la mencionada respuesta, situación que evidencia que si estaba justificada la compra de un vehículo.

Sin embargo, fue adquirido un bus con características para la prestación del servicio de transporte a la población vulnerable (niños y ancianos discapacitados) de Maicao a Paraguachon, pero sus especificaciones no obedecen a la necesidad en el sentido de que no prestó el servicio a la población determinada sino a escolares, situación que aunada a deficiencias en el mantenimiento correctivo por daños en el aire acondicionado, el motor y la carrocería, afecta a la población indígena y deja en evidencia que la solución al problema no era solamente la adquisición del bus sino de un vehículo que cumplirá con las exigencias del terreno y las necesidades de la población discapacitada (ancianos y niños) y que se asegurara su operación en el tiempo para el transporte de la comunidad afectada por la sequía.

En este sentido, cuando la CGR indica en la observación que el "bus no ha operado por varios periodos, como se evidencia en la visita de inspección realizada y los informes de Auditoría de la Subdirección de Manejo de Desastres", se desvirtúa lo que afirma la Unidad en su respuesta: *"La planificación en emergencia no es una lista taxativa de bienes o servicios a adquirir, si no que maneja líneas gruesas que permiten atender la emergencia sin convertirse en un limitante para realizar una atención pronta, efectiva y eficaz, a la población damnificada o afectada. Igualmente cuando la respuesta de la entidad menciona "que las acciones de las entidades que conforman el SNGRD deben realizarse bajo el marco de sus competencias y responsabilidades aplicando el principio sistémico que trae el numeral 11 del artículo 3 de la ley 1523 de 2012; "Principio sistémico"<sup>8</sup>*, está reforzando lo dicho por la CGR debido a la debilidad existente en el Ente Territorial para garantizar la operación del bus, dado que aunque se logra una solución mediática con la entrega del bus, no se garantiza que el mismo esté disponible para su operación y futuras emergencias, más aun cuando en la respuesta de la entidad no se establece el servicio que prestó el mismo durante la declaratoria, sumado al hecho de que la población no se ha visto beneficiada durante los periodos en que este no ha operado.

---

<sup>8</sup> *Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.*

Por lo anterior, la CGR considera que si bien es cierto que la necesidad de adquirir un vehículo estaba justificada en el Plan de Acción presentado por la UNGRD, no es menos cierto que en el tema de la operación del bus se identificaron situaciones que denotan falencias en las acciones adelantadas por quienes conforman el SNGRD según sus competencias.

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación transmitida por la comisión auditora, y se configura el hallazgo en el informe.

### **Hallazgo No.3. Convenio INCODER -Gobernación de la Guajira – FNGRD (D)**

El Artículo 209 de la Constitución Nacional señala que la función administrativa se desarrolla conforme a varios principios, entre los cuales se encuentran, la economía, eficiencia y eficacia; los literales A y B del Art. 2 de la Ley 87 de 1993 determinan los objetivos del sistema de control interno encaminados a la caracterización de los citados principios en la administración pública.

Por otra parte, el parágrafo 1 del Art.1 de la Ley 1523 de 2012 señala “La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.”; por su parte, entre otros, los criterios de selección de las comunidades beneficiarias, establecidos en el proyecto para la ejecución del objeto del convenio consistente en la construcción de pozos profundos y proyectos productivos en el departamento de la guajira que permitan que las comunidades afectadas tengan medios de vida y accesibilidad al agua contemplado en el plan de acción de la declaratoria de la calamidad, determinan que:

*“Las comunidades indígenas y campesinos que serán beneficiarios del proyecto deben cumplir con los siguientes requisitos:*

*(...)*

*Que se encuentren mínimo 15 familias alrededor donde se construirá el pozo profundo.*

*No poseer fuente de agua cercana.*

*Ser productor de ovinos, para ello las comunidades indígenas deben poseer mínimo 50 ovejas adultas, siendo esto el resultado de la suma de los animales que tiene cada familia, de igual manera para las comunidades.*

*(...)*

9. *Tener voluntad para comprometerse con la conservación de los reproductores, lo que contempla el compromiso de no venderlo o cambiarlo, y de permitir la rotación de los mismos cada año, como medida de sostenibilidad del proyecto, como se ha descrito antes.*"

El numeral 1 de la cláusula séptima "Obligaciones de la UNGRD en calidad de ordenador del gasto del FNGRD", del contrato 9677-04-658-2014 celebrado entre el FNGRD-FIDUPREVISORA Y ECHEVERRY GUTIERREZ & CIA S EN C SIMPLE, determina: "1. *Suministrar a EL CONTRATISTA la información necesaria, completa y oportuna, para el desarrollo del objeto del contrato.*

Se evidenciaron deficiencias en la evaluación y aplicación de los criterios de selección de algunas comunidades beneficiarias del proyecto para la construcción de pozos profundos y unidades productivas. En visita técnica de inspección realizada a 9 de las 26 unidades productivas construidas, se verificaron las obras y la sostenibilidad en el tiempo, respecto a los resultados obtenidos por el proyecto, se evidenció 5 (cinco) situaciones similares en los 9 (nueve) predios visitados donde se ejecutaron proyectos productivos, en los cuales el número de familias requerido para la intervención no se ajusta al criterio de selección el cual consistía en "Que se encuentren mínimo 15 familias alrededor donde se construirá el pozo profundo", como se indica a continuación:

1) MUNICIPIO: FONSECA; VEREDA: CORREGIMIENTO CONEJO; PREDIO: VILLAVICENCIO

COORDENADAS. E01138287; N01683813

Se evidenció que la población beneficiada es de cinco (5) familias pertenecientes al mismo núcleo familiar, sin embargo, no residen en el predio.

El pozo profundo contaba con todos sus elementos de energía solar y de bombeo funcionando y el reservorio estaba abastecido, beneficiando únicamente a la población descrita.

El aprisco<sup>9</sup> estaba construido, dotado y en funcionamiento con aproximadamente 60 ovinos, para el grupo de familias mencionado.

Se indica que de los padrotes suministrados solo uno sobrevive.

La hectárea de riego se encuentra subutilizada o inactiva, el lote se observó invadido por arbustos y regeneración de vegetación nativa.

2) MUNICIPIO: FONSECA; VEREDA: PONDORE; PREDIO: EL DESAFIO

COORDENADAS. E01141718; N01685141

Se evidenció que la población beneficiada es de (9) familias pertenecientes al mismo núcleo familiar, que no residen en el predio:

---

<sup>9</sup> Definición según Diccionario de la Real Academia de La Lengua, se define como: Paraje donde los pastores recogen el ganado para resguardarlo de la intemperie.

Existe un pozo profundo con todos sus elementos de energía solar y de bombeo funcionando, beneficiando a las familias mencionadas.

Existe un Aprisco construido, dotado pero no en funcionamiento desde el mes de abril de 2016 por fallas en el controlador del pozo, por lo que se indicó el traslado de aproximadamente 100 ovinos a otro predio familiar.

La hectárea de riego se encuentra subutilizada o inactiva.

3) MUNICIPIO: MAICAO; VEREDA: KM 90 VÍA MAICAO – KARRAIPÍA; PREDIO: ASOKARRAIPÍA - KARRAIPÍA  
COORDENADAS. E01190551; N01743837

La población beneficiada no fue posible determinarla, sin embargo solo existe una vivienda en el predio, donde reside una familia.

Aunque el proyecto contempla su funcionamiento con suministro de energía solar, no se encontraban los paneles solares, actualmente el sistema de bombeo funciona por suministro de energía eléctrica.

El reservorio se observó abastecido.

Aprisco construido y dotado, pero no en funcionamiento, sin ovinos.

La hectárea de riego está siendo utilizada, observándose labranza, cultivos pan coger y forrajes en óptimas condiciones de desarrollo.

4) MUNICIPIO: MAICAO; VEREDA: VÍA MAICAO A KARRAIPÍA; PREDIO: CARDONALES  
COORDENADAS. E01188295; N01741499

La población beneficiada no se pudo determinar, sin embargo solo existe una vivienda en el predio, donde reside una familia.

El pozo profundo no cuenta con equipos para el suministro de energía solar, no se encuentran los paneles solares.

El reservorio se observó abastecido.

Aprisco construido y dotado, pero no en funcionamiento.

La hectárea de riego está siendo preparada con labranza, para siembra de cultivos forrajero, al momento de la visita no había cultivos aún.

5) MUNICIPIO: RIOHACHA; PREDIO: LA TOLDA – KALAIRA;  
COORDENADAS. E01116871; N01759478

La población beneficiada no se pudo determinar, sin embargo solo existe una vivienda en el predio, donde reside una familia.

El pozo profundo estaba en funcionamiento con equipos de energía solar y paneles solares, el reservorio se encontró abastecido.

El aprisco estaba construido y dotado, en funcionamiento, a doble uso con ovinos y aves ponedoras, en número inferior a 50 ovinos.

La hectárea de riego está siendo utilizada con cultivos de pan coger y forrajes.

Los hechos observados muestran incumplimiento de los requisitos descritos para optar a beneficiarse del proyecto, debido a:

1) El numeral 1 de la cláusula séptima del contrato 9677-04-658-2014 determina que la UNGRD suministra la información necesaria, completa y oportuna, al contratista, para el desarrollo del objeto del contrato. Basados en lo anterior, se evidenció que el contratista ejecuto proyectos productivos en los cuales el número de familias requerido para la intervención no se ajusta al criterio de selección, observándose que la construcción del pozo profundo y la unidad productiva, no fueron direccionados a un número igual o superior a 15 familias para los casos mencionados.

2) El proyecto presenta alto riesgo en su sostenibilidad y éxito, por cuanto:

No se cumple con el criterio técnico de mejoramiento genético de los hatos, ya que se evidenció que los ovinos (padrotes  $\frac{3}{4}$  Katahdin y Santa Inés), no sobrevivieron a las condiciones encontradas en los predios en su mayoría.

El mantenimiento de los pozos profundos a realizarse cada 2 años y está a cargo de los beneficiarios, lo cual no garantiza la existencia de recursos económicos por parte de los mismos para su ejecución.

La hectárea de riego, la producción de agua del pozo profundo y el aprisco se encontraron subutilizados o inactivos al momento de la visita, de conformidad con lo citado en los casos descritos.

Lo anterior evidencia debilidades de control interno materializadas en deficiencias de los procesos de planeación del convenio, ejecución y supervisión relacionadas con la aplicación de los criterios de selección de las comunidades beneficiarias del proyecto, en especial relacionados con: el número de familias, no poseer agua cercana y la continuidad del proyecto, con lo cual los recursos utilizados en dichos proyectos no estarían beneficiando eficientemente a la población en general que más necesita este tipo de intervenciones.

Lo anterior refleja vulneración al deber funcional de los servidores que participan en los mencionados procesos para el desarrollo del convenio, alejándose de los principios de función administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 artículo 34 de la Ley 734<sup>10</sup> de 2002.

---

<sup>10</sup> La ley 734 de 2002, Art.34, numeral 1,2 y 3 establece: "Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

## Respuesta de la UNGRD

*"El convenio 9677-04-474-2014 celebrado entre INCODER, Departamento de La Guajira y Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –FNGRD–, se ejecuta en el marco del proceso de manejo de desastres, que es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación.*

*Es así, que para la atención de la Declaratoria de Calamidad Pública Decreto No. 137 del 24 de julio 2014, la UNGRD bajo los principios de: concurrencia, subsidiaridad, sistémico y coordinación, estableció acciones para enfrentar las afectaciones por el fenómeno de origen natural de sequía, partiendo de la participación de las entidades públicas y privadas, según su naturaleza, competencia y responsabilidades en los ámbitos sectoriales, territoriales y en la gestión del desarrollo social.*

*En este sentido, La Gobernación de La Guajira desde la Secretaría de Desarrollo Económico presenta el documento denominado; "Proyecto para el mejoramiento de la calidad de vida y aumento de la seguridad alimentaria de comunidades indígenas Wayuu y campesinos, a partir de la construcción de 26 unidades productivas con bancos mixtos de forraje y pozos profundos para abastecimiento de agua en La Guajira" lo anterior bajo los parámetros del artículo 13 de la ley 1523 de 2012 que reza; "Los Gobernadores en el Sistema Nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial."*

*Cabe aclarar que en el proyecto presentado desde La Gobernación de La Guajira se evidencian los siguientes puntos:*

- *Unidades Productivas Preseleccionadas:*

*"Se han preseleccionado 38 comunidades indígenas y campesinos, en las cuales se realizará en un sondeo eléctrico vertical, donde las que tengan el agua de buena calidad, que se encuentre a un máximo de 130 metros de profundidad y con base en los criterios mencionados, se escogerán las 26 comunidades que presenten las mayores necesidades de agua de acuerdo a la población a beneficiar y que el proyecto productivo tenga mayor grado de éxito"*

---

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

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*

- *Sostenibilidad del proyecto:*

*“La secretaría de desarrollo económico garantizará el proceso de comercialización de los ovinos y caprinos para sacrificio, para ello se generaran los canales de comercialización entre los productores, asociaciones y empresas privadas cuyo objeto sea la comercialización de carne ovina y caprina ubicados en el departamento de La Guajira.*

*La Gobernación de La Guajira se comprometerá con realizar o contratar empresas que le realicen mantenimientos preventivos a los pozos profundos y paneles solares de tal manera que no se deterioren en poco tiempo”*

*Una vez revisado el proyecto, y por ser de competencia sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se realiza la articulación respectiva y a través del INCODER se da viabilidad técnica a dicho proyecto. Lo que conlleva a la celebración del convenio evidenciándose las siguientes responsabilidades:*

*INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER):*

*Aportar y transferir al FONDO NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRE, el valor de MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000.00) MCTE, para el diseño y la construcción de pozos profundos y proyectos productivos en los municipios del Departamento de la Guajira, que sean priorizados por el Comité Técnico, e interventoría de estos contratos.*

*Prestar el soporte técnico a la supervisión del/os contrato/s derivado/s del convenio interadministrativo.*

*Definir a través del comité técnico los sitios de construcción de pozos profundos y proyectos productivos de acuerdo a los resultados de la tomografía.*

*Verificar y hacer seguimiento al proyecto productivo para que el uso de las aguas tengan, entre otros usos el de irrigar las hectáreas diseñadas para cada pozo.*

*DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA:*

*Aportar y transferir al FONDO NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRE, el valor de DOS MIL QUINIENTOS TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL PESOS (\$2.530.888.000.00) MCTE. Para el diseño y la construcción de pozos profundos y proyectos productivos en los municipios del Departamento de la Guajira que se encuentran en Calamidad Pública e interventoría de estos contratos.*

*Definir a través del comité técnico los sitios de construcción de pozos profundos y proyectos productivos de acuerdo a los resultados de la tomografía.*

*Inspeccionar el lugar donde sea proyectada la construcción de los pozos y la realización de los proyectos productivos, y determinar aquellas condiciones que puedan afectar la ejecución del proyecto.*

*Realizar la socialización del proyecto, consultar y obtener los permisos necesarios frente a las comunidades indígenas y campesinas beneficiarias, para la ejecución de los proyectos productivos y suscribir las respectivas actas de aceptación para la ejecución del proyecto.*

*Asumir la operación y mantenimiento de los pozos.*

*Involucrar a los municipios donde se ejecuten los proyectos productivos para su conservación y uso adecuado.*

Hacer seguimiento y control a la irrigación de los cultivos a través de mecanismos que permitan conocer el estado de los cultivos, familias beneficiadas, caudal de los riegos entre otros e informar a la UNGRD y al INCODER, sobre los resultados de este.

**FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-UNGRD:**

Destinar MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000.00) M/CTE, para el diseño y construcción de pozos profundos y proyectos productivos en los municipios del Departamento de la Guajira, que sean priorizados por el Comité Técnico del convenio e interventoría de estos contratos.

Realizar la ejecución de los recursos dispuestos en el presente convenio por valor de CUATRO MIL QUINIENTOS TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL PESOS (\$4.530.888.000.00) M/CTE, para el diseño y construcción de pozos profundos y proyectos productivos en los municipios del Departamento de la Guajira e interventoría de estos contratos, previamente priorizados por el Comité Técnico del convenio y la interventoría de los mismos.

Definir a través del comité técnico los sitios de construcción de pozos profundos y proyectos productivos de acuerdo a los resultados de la tomografía.

Realizar la selección de los contratistas tanto para el diseño y construcción de pozos profundos y proyectos productivos como para la interventoría de los mencionados contratos, de conformidad con lo señalado por el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, previa evaluación de las ofertas por parte del comité técnico, quien informará a la UNGRD el resultado de esta.

Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato o contratos derivados de este convenio y en los documentos que de él forman parte.

Es así, que a través del comité técnico conformado por las partes INCODER, Gobernación de La Guajira y UNGRD, se realizó el seguimiento de la ejecución del convenio y de los contratos derivados, verificando el estado de la ejecución, las comunidades y visitas a realizar; lo cual, se evidencia en las actas respectivas, así como, en la aprobación del cumplimiento de las partes, mediante acta de recibido a satisfacción del convenio.

Por otro lado, partiendo que son integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

1. Las entidades públicas. Por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión.

2. Entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales.

3. La Comunidad. Por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas.

En la ejecución del proyecto, la participación de las comunidades como integrantes del SNGRD, fue fundamental y es a partir de sus capacidades, como se promovió un espacio para resolver necesidades comunes, frente al fenómeno de origen natural de sequía y a los efectos adversos, que afectaron sus medios de vida, por lo cual se contempló un aporte de las mismas y compromisos de la siguiente manera:

• Aporte de mano de obra para actividades para montaje del sistema de riego y puntos de agua:

- Realizar cercamiento y/o acondicionar un área que cumpla con las medidas estipuladas para la implementación del sistema de riego.
- Encerramiento de la cubierta del aprisco.
- Pie de cría (hembras aptas para reproducción).
- Mantenimiento y cuidado de los reproductores entregados.
- Atención a la solicitud de los técnicos.
- Suministro de agua a vecinos o comunidades aledañas.

Es así, que se promueve la participación ciudadana y la resiliencia de las comunidades de la región frente a desastres, que no es otra cosa que: "La capacidad de prevenir desastres y crisis, así como de preverlos, amortiguarlos, tenerlos en cuenta o recuperarse de ellos a tiempo y de forma eficiente y sostenible, incluida la protección, el restablecimiento y la mejora de los sistemas de vida frente a las amenazas que afectan a la agricultura, la nutrición." ("La seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos." <http://www.fao.org/emergencias/como-trabajamos/resiliencia/es/>)

La participación de las comunidades en su propio proceso de retorno a la normalidad, es importante también en cuanto: "La Participación ciudadana es una forma de acción colectiva, es decir, es un esfuerzo racional e intencional de un grupo de personas que buscan metas colectivas a través de una conducta cooperativa. La participación es un proceso social de intervención en la vida colectiva a través de la cual distintos actores buscan la obtención de bienes públicos" (ESAP; MOE; MININTERIOR, 2014)

Respecto a la selección de las comunidades para ser beneficiarias del proyecto es importante tener en cuenta:

Las responsabilidades de las partes en el convenio celebrado y los criterios de selección de los beneficiarios establecidos por la Gobernación de La Guajira. Es así como la Gobernación presentó en el proyecto treinta y ocho (38) comunidades preseleccionadas, las cuales fueron acogidas en comité técnico de supervisión, aclarando que se podían presentar modificaciones o cambios, dependiendo de los criterios de selección y de los resultados de los estudios geoelectrónicos, siendo responsabilidad de la entidad territorial, la selección de las comunidades en el marco del convenio, contemplando beneficios directos e indirectos a la comunidad damnificada, lo anterior, en ejecución del Plan de Acción Específico.

Cabe aclarar que el Departamental de La Guajira, dentro de su competencia en el marco de la Ley 1523 de 2012 en sus artículos 13 y 14, propone las comunidades y municipios a beneficiar, por lo tanto, la UNGRD/FNGRD/SNGRD realiza los apoyos de acuerdo a los requerimientos establecidos por el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, en aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia, complementariedad y sistémico.

Así mismo, a los cambios presentados en la selección de las comunidades, de acuerdo a las especificaciones técnicas, se realizó el seguimiento por parte del comité técnico desde la disponibilidad de agua, en el cual se evidenció:

ITEM	MUNICIPIO	COMUNIDAD	PREDIO	ACTIVIDAD REALIZADA	PROFUNDIDAD (METROS)		
					Sondeo	Exploratorio	Entubado
1	SAN JUAN DEL CESAR	SAN MATEO		(Ver Nota 1)			
2	SAN JUAN DEL CESAR	LA JUNTA 1		(Ver Nota 1)			
3	SAN JUAN DEL CESAR	LA MILENA		(Ver Nota 1)			
4	MOLINO	LA FORTUNA		(Ver Nota 1)			
5	SAN JUAN DEL CESAR	LA JUNTA 2		(Ver Nota 1)			
6	SAN JUAN DEL CESAR	MATARRATON		(Ver Nota 1)			
7	SAN JUAN DEL CESAR	HORIZONTE	CAÑAVERALES	(Ver Nota 2)	290	277	200
8	FONSECA	LAS MARGARITAS	LOURDES	(Ver Nota 2)	20	51	0
9	FONSECA	LOS JAGUELLES	GUAYACANES	(Ver Nota 2)	20	50	50
10	BARRANCAS	SAHINO		(Ver Nota 2)	100	26	0
11	ALBANIA	COROYO 2 LOMA FRESCA		(Ver Nota 2)	150	150	150
12	MOLINO	LA FORTUNA		Unidad Productiva Completa	100	100	100
13	SAN JUAN DEL CESAR	TARRIZAJE		Unidad Productiva Completa	120	120	50
14	SAN JUAN DEL CESAR	ESPERANZA I Y II		Unidad Productiva Completa	100	100	100
15	SAN JUAN DEL CESAR	SARA SARITA		Unidad Productiva Completa	150	150	142
16	SAN JUAN DEL CESAR	LA GLORIA		Unidad Productiva Completa	120	120	84
17	DISTRACCION	NUEVA VIDA	LA VEGUITA (PUENTE GUANABANO)	Unidad Productiva Completa	150	150	150
18	RIOHACHA	LA RESERVA	CAMBIO POR EL BRAZIL	Unidad Productiva Completa	150	150	150
19	RIOHACHA	LA PROSPERIDAD		Unidad Productiva Completa	100	100	100
20	FONSECA	EL DESAFIO		Unidad Productiva Completa	80	80	72
21	FONSECA	OPALMA	PAUJIL	Unidad Productiva Completa	30	61	60
22	FONSECA	VILLAVICENCIO	VILLA (CONEJO)	Unidad Productiva Completa	50	70	70
23	FONSECA	EL RECREO	EL IRIS	Unidad Productiva Completa	70	82	70
24	FONSECA	MAYABANGLOMA		Unidad Productiva Completa	35	70	70
25	BARRANCAS	SI ME DEJAN		Unidad Productiva Completa	80	100	80
26	BARRANCAS	TINAJITA	CAMBIO POR BARRANCON	Unidad Productiva Completa	80	147	140
27	MOLINO	LA FORTUNA		Unidad Productiva Completa	80	100	100
28	BARRANCAS	SAN FRANCISCO		Unidad Productiva Completa	80	100	100
29	BARRANCAS	TRUPIO GACHO		Unidad Productiva Completa	100	120	120
30	ALBANIA	COPOYOMANA		Unidad Productiva Completa	150	150	150
31	ALBANIA	UANACHON		Unidad Productiva Completa	120	150	150
32	MAICAO	SANTO DOMINGO	MI REPOSO	Unidad Productiva Completa	150	150	150
33	MAICAO	MAPUAMANA	KM 26 VIA URIBIA	Unidad Productiva Completa	150	150	150
34	RIOHACHA	KALAIRA		Unidad Productiva Completa	150	154	154
35	ALBANIA	KARIUSEN		Unidad Productiva Completa	120	120	120
36	MAICAO	ASOCARRAIPIA		Unidad Productiva Completa	120	120	120
37	MAICAO	LOS CARDONALES		Unidad Productiva Completa	70	70	70

Nota 1: El Registro Eléctrico indicó cantidad o calidad de agua insuficiente para el proyecto.

Nota 2: Caudal o Calidad Insuficiente-Se realizó Pozo Exploratorio.

**Respecto a la viabilidad técnica y sostenibilidad del proyecto es preciso mencionar:**

Como ya está claro, la formulación del proyecto se realizó por la Secretaría de Desarrollo Económico de la Gobernación de la Guajira, desde la competencia de Desarrollo del Territorio.

Así mismo, por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–, se dio viabilidad técnica al proyecto estructurado por la Gobernación de La Guajira, el cual comprendió cinco elementos:

Agua: Perforación de pozos, bombeo, sistema de riego, consumo humano, consumo animal.  
Instalación de crías de bovinos.  
Asistencia técnica y capacitación.  
Banco mixto de forrajes.  
Mejoramiento genético.

Para lo cual, se visitaron proyectos productivos similares al citado, contando con el acompañamiento de los delegados del Ministerio del Interior y Agricultura, Plan Mundial de Alimentos y del Departamento de la Prosperidad Social, verificando su funcionamiento y los beneficios que ha traído el proyecto, dando la viabilidad técnica al proyecto.

Desde la concepción del convenio 9677-04-474-2014 y de la responsabilidad de los integrantes del SNGRD de acuerdo a la Ley 1523 de 2012, para la sostenibilidad del proyecto, se relacionan los compromisos adquiridos:

1). Responsabilidades de la Gobernación de la Guajira, para contar con la sostenibilidad del proyecto:

“La secretaría de desarrollo económico garantizará el proceso de comercialización de los ovinos y caprinos para sacrificio, para ello se generaran los canales de comercialización entre los productores, asociaciones y empresas privadas cuyo objeto sea la comercialización de carne ovina y caprina ubicados en el departamento de La Guajira.

La Gobernación de La Guajira se comprometerá con realizar o contratar empresas que le realicen mantenimientos preventivos a los pozos profundos y paneles solares de tal manera que no se deterioren en poco tiempo”.

Asumir la operación y mantenimiento de los pozos.

Involucrar a los municipios donde se ejecuten los proyectos productivos para su conservación y uso adecuado.

Hacer seguimiento y control a la irrigación de los cultivos a través de mecanismos que permitan conocer el estado de los cultivos, familias beneficiadas, caudal de los riegos entre otros e informar a la UNGRD y al INCODER, sobre los resultados de este.

2). Responsabilidades de la comunidad beneficiada:

Según acta de entrega de la unidad productiva, se adquirieron los siguientes compromisos, entendiendo el ejercicio de participación frente a los procesos de la gestión del riesgo como integrantes del SNGRD:

Velar por el buen uso, cuidado y mantenimiento de los insumos, materiales, componentes y equipos que hace parte de los sistemas productivos entregados por el proyecto Medios de Vida, teniendo en cuenta las recomendaciones dadas por el contratista.

Realizar mantenimiento periódico al sistema de riego por goteo (limpieza de filtro y drenado de cintas de goteo).

Realizar limpieza periódica de los paneles solares.

Realizar mantenimiento al pozo profundo cada dos años y/o adelantar las gestiones pertinentes para ello.

Velar por el cuidado y buena alimentación de los padrotes entregados.

No dar un uso inadecuado o diferente a lo estipulado a la Unidad Productiva.

Compartir la producción de agua con las comunidades.

Darle sostenimiento al proyecto a través de la comercialización de los productos.

Se adjuntan los documentos soportes donde la Gobernación de la Guajira priorizó las comunidades en las cuales se ejecutó el proyecto, y sobre las cuales el comité técnico debía apoyar la definición de los sitios de construcción de pozos profundos y proyectos productivos de acuerdo a los resultados de la tomografía, información sobre la cual se basó el comité técnico y la supervisión de los contratos para la ejecución de los mismos.

Ahora bien, específicamente con los hallazgos de la Contraloría durante la visita es preciso señalar:

Como se estableció, la responsabilidad en realizar un buen manejo de las unidades productivas es compartida entre la comunidad beneficiada y la Gobernación de la Guajira, que debe realizar el seguimiento en fase de recuperación de la emergencia, conforme al parágrafo segundo del artículo 61 de la ley 1523 de 2012, que establece: "Parágrafo 2°. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública, los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Subrayado fuera de texto)

Respecto a que en la visita de campo se encontraron un número menor de familias beneficiadas por las Unidades Productivas, es una situación muy subjetiva, debido a la movilidad de la población y el desplazamiento de la misma por motivos de la variabilidad climática y la situación de marginalidad de la población asentada en el territorio; el sistema de residencia de los Wayuu es poliresidencial, que consiste en la definición de un esquema migratorio de por lo menos dos traslados al año, dependiendo de los cambios climáticos.

Además de lo anterior, es claro, que las unidades productivas están prestando un beneficio a la comunidad de la zona de ubicación de las unidades productivas de manera directa o indirecta como lo contempla el proyecto, en cuanto la comunidad encargada o responsable de la Unidad Productiva tiene el deber de entregar agua a las personas de comunidades vecinas que la requieran, lo que conlleva a que se cumpla con el mínimo de familias establecido en las condiciones del proyecto.

*De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se desvirtúa la observación presentada por el órgano de control, debido a que la UNGRD-FNGRD, realizaron las acciones correspondientes con la debida diligencia en la estructuración, ejecución y supervisión del Convenio y contratación derivada de acuerdo a las competencias contenidas en la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 4147 de 2011, así como, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el marco del convenio 9677-04-474-2014, bajo los principios sistémico, concurrencia, subsidiaridad y coordinación”.*

*Anexo: Soportes de la ejecución contractual y precontractual carpeta INCODER. CD 1*

### **Análisis de Respuesta**

La UNGRD, menciona en su respuesta el marco normativo relacionado con la sostenibilidad del proyecto. Bajo este marco normativo, el equipo auditor evidencia lo siguiente:

Los ovinos a producir y formar parte de la cadena de comercialización requeridos por el proyecto y las empresas privadas, deben cumplir estándares genéticos de conformidad con los producidos por las asociaciones y empresas del sector, para lo cual fueron entregados a los beneficiarios 4 animales con características parentales Santa Inés y Katahdin (¾), mediante los cuales se esperaba mejorar las condiciones genéticas de los animales producidos por las comunidades indígenas y campesinas. Sin embargo, una vez se verificó en campo, la existencia y desempeño de los padrotes suministrados, se pudo establecer que en los casos, citados no se observaron con vida los individuos suministrados, informándose que dichos animales no sobrevivieron a las condiciones ambientales ni locativas de los predios beneficiados.

Si bien se menciona el compromiso de la Gobernación de la Guajira en suministrar mantenimientos preventivos tanto a pozos profundos como a paneles solares, dicho compromiso no fue especificado en las actas de entrega, en las cuales si se evidencia delegada esta responsabilidad a los beneficiarios.

Por otra parte, y de acuerdo con las responsabilidades de los diferentes convinientes, se establece que si bien es cierto que existen actas de comité técnico en las cuales se evidencia el desarrollo de actividades del convenio, en el cual las partes participan en la medida que les corresponde, también es cierto que se incurre en faltas a estas responsabilidades en el sentido en que el comité debe determinar el lugar de construcción de los pozos con base en la tomografía, pero a su vez, el proyecto establece como criterio de selección el beneficiar a un número mínimo de 15 familias indígenas y/o campesinas, lo cual no se cumplió como fue evidenciado en las visitas realizadas.

La respuesta de la UNGRD menciona a los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y el papel que desempeña en conjunto con la comunidad en la atención de la emergencia, con el propósito de *“prevenir desastres y crisis, así como de preverlos, amortiguarlos, tenerlos en cuenta o recuperarse de ellos a tiempo y de forma eficiente y sostenible, incluida la protección, el restablecimiento y la mejora de los sistemas de vida frente a las amenazas que afectan a la agricultura, la nutrición.”* (“La seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos.”)

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo del proyecto fue incorporada la labor comunitaria y promovida su participación, desde los enfoques de resiliencia y mejoramiento de la calidad de vida, prueba de ello son las comunidades visitadas tanto indígenas como campesinas en las cuales se observó el desarrollo del proyecto.

Con relación a la selección de las comunidades para ser beneficiarias del proyecto, la respuesta de la UNGRD describe las responsabilidades de las partes en el convenio celebrado y los criterios de selección de los beneficiarios establecidos por la Gobernación de La Guajira. De acuerdo con lo anterior y tomando en cuenta lo establecido en el hallazgo en mención, en la respuesta de la entidad, no se identifican las familias efectivamente beneficiadas por la unidad productiva construida, es así como solo se establece un número de familias que no fueron identificadas como beneficiarias en campo, dado que en los casos que sustenta el presente hallazgo solo fue encontrada una familia beneficiaria de la inversión realizada. Adicionalmente, aunque se describe la obligación de seguimiento y control por parte de la Gobernación, no se evidencia su existencia, para que la UNGRD conozca el estado de los cultivos, familias beneficiadas, caudal de los riegos entre otros, evidencia no suministrada en la respuesta.

La respuesta de la UNGRD relaciona las Responsabilidades de la comunidad beneficiada, adicionalmente se menciona el comportamiento de poliresidencialidad de los Wayuu, sin embargo, el hecho tipificado en el cuerpo del hallazgo indica que en los casos en los cuales no se determinó el número de familias beneficiadas fue en las Asociaciones Campesinas, tras establecer en campo que en los predios visitados reside una única familia cuyos miembros no alcanzan el criterio requerido por el proyecto, situación que no es aclarada con la respuesta.

La respuesta informa el servicio que prestan las unidades productivas, tanto directa o indirectamente como lo contempla el proyecto, ante lo cual la comisión auditora precisa que efectivamente las unidades se encuentran construidas y prestan un servicio, sin embargo, el hecho que se discute no es este sino a quien

benefician estas unidades, pues la respuesta no relaciona el cumplimiento del requerimiento planteado en cuanto no se aporta la identificación de familias y comunidades beneficiadas con el cumplimiento del compromiso de suministro de agua, y de igual forma, el proyecto es integral en promover el desarrollo de una Unidad Productiva, no solo de suministro de agua, por lo que la obra debe estar dirigida en la misma medida a la población identificada como beneficiaria. Con lo anterior no se desvirtúa lo encontrado por la comisión auditora en cuanto no es aportada la evidencia suficiente para demostrar la constitución legal de las Asociaciones Campesinas beneficiarias y población indirecta beneficiada.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe para la UNGRD y Gobernación de La Guajira.

#### **Hallazgo No.4. Aportes de Convinientes – Legalización**

La Ley 87 de 1993 Art. 2 literales A y B, determina los objetivos del sistema de control interno encaminados a la caracterización de los principios en la administración pública.

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

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

Dentro de este contexto, los Inc. 3 y 4 del Art. 80 Ley 1523 de 2012, señalan *“La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.*

*Corresponde a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y legalización de los mismos deban darse, de conformidad con el reglamento que para tal fin expida el Ejecutivo.”* en consonancia los Num.9 y 10 del Art.6 Decreto 2672 de 2013 establecen entre otras, las funciones de la Secretaría general de la UNGRD, indicando: *“(…)*

*Adelantar en coordinación con la Fiduciaria Administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los procesos de contratación y elaboración de convenios para la adquisición de bienes y servicios que sean requeridos por el Fondo y vigilar porque estos se lleven a cabo con el cumplimiento de las normas legales vigentes.*

*Verificar y coordinar el cumplimiento de los contratos y convenios en ejecución y preparar los actos administrativos por incumplimiento de las obligaciones de los contratistas, incluyendo el trámite previo para el cobro de los riesgos asegurados en la contratación cuando hubiere lugar a ello y los demás a que haya lugar.*

(...)"

En virtud de este marco, se evidenciaron deficiencias de articulación entre la **UNGRD, el FNGRD y los Entes Territoriales** para el seguimiento, supervisión y revisión de legalización a los recursos transferidos al departamento de la Guajira y el municipio de Uribí con el objeto de atender la calamidad pública decretada, de acuerdo a los siguientes hechos:

Adicionalmente se evidencian pagos de convenios efectuados con cargo a las transferencias del FNGRD, por concepto de fortalecimiento institucional de organismos de socorro de la seccional Guajira, mediante convenios interadministrativos 001, 002 y 003 de 2014, suscritos con Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos y Cruz Roja y Convenio Municipal 002-2014 suscrito con la empresa AAA de Uribí, en donde por falta de soportes en el ente territorial no fue posible establecer el seguimiento efectuado al cumplimiento contractual y materialización de los aportes que debían efectuar los convinientes Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja y empresa AAA de Uribí.

Se efectuó legalización de gastos relacionados con el convenio 002 de 2014 celebrado con el Cuerpo de Bomberos de la Guajira, para la atención de incendios forestales en el Departamento de La Guajira, por valor de \$49.5 millones. No obstante que dichas actividades, de acuerdo al artículo 28 de la ley 1575 de 2012 (Ley General de Bomberos), se encuentran definidas como servicios de emergencias, de otra parte el artículo 29 ibídem, establece la gratuidad en la atención de los servicios de emergencia por parte del cuerpo de bomberos.

Así las cosas, es dable establecer que las mencionadas deficiencias en el cumplimiento de los principios de función administrativa y de implementación de acciones de articulación de vigilancia y control, genera incertidumbre en el proceso de seguimiento y supervisión del cumplimiento del aporte comprometido por la Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja y empresa AAA de Uribí en los mencionados convenios; así como en los procesos de legalización de recursos de transferencias directas en los convenios que ya se encuentran cubiertos misionalmente con presupuesto propio como fue el caso del cuerpo de bomberos de la Guajira.

Situación que a su vez refleja vulneración al deber funcional de los servidores que deben participar en el seguimiento, supervisión y revisión de legalización a los

recursos transferidos a los entes territoriales para la atención de la declaratoria de calamidad decretada en el departamento de la Guajira.

## **Respuesta de la UNGRD**

*"Sobre este punto, nos remitimos a la respuesta emitida mediante comunicación SG – RO – 614 – 2016, en los siguientes términos:*

*El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, amparado en el artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, realiza transferencia de recursos a entidades territoriales y entidades privadas, en el marco de la ejecución de la respuesta a emergencias declaradas como calamidad pública por la entidad territorial competente, y se define así:*

*"Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.*

*En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.*

*La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.*

*(...)"*

*En virtud de lo anterior, y una vez transferidos los recursos a la Entidad solicitante, de acuerdo con el inciso 3 del precitado artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, ésta realiza la administración y ejecución de los mismos de manera autónoma, bajo su exclusiva responsabilidad, y realiza el trámite de legalización de los recursos ante la Fidupervisora S.A., en su calidad de administradora y representante legal del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*El FNGRD, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística; administrado y representado por Fiduciaria La Previsora S.A., y cuya ordenación del gasto está a cargo del Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, según lo establecido en el artículo 48 de la citada Ley;*

*"Artículo 48. Administración y representación. El Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres será administrado y representado, en los términos previstos en el artículo 3° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989. Además se tendrá en cuenta en el manejo del Fondo las directrices, lineamientos e instrucciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*Parágrafo 1°. La ordenación del gasto del Fondo Nacional de gestión del riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, sin*

*perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, de que trata el Decreto 4702 de 2010.*

*(...)*

*En este sentido, todos los documentos derivados de la ejecución de los recursos por la entidad territorial en relación al **contrato 002 y convenios 001, 002 y 003 de 2014**, son avalados y autorizados por el representante legal de la respectiva entidad territorial y reposan en el archivo de gestión contractual de la misma.*

*Conforme al inciso 3 del precitado artículo 80 de la Ley 1523 de 2012, no es dable al organismo de control endilgar responsabilidad alguna a la UNGRD / FNGRD respecto a la administración y ejecución de los recursos.*

*La UNGRD / Fidupervisora S.A., conforme al cumplimiento de la norma, realiza seguimiento a la legalización del recurso transferido, más no realiza control a la ejecución, debido a que no cuenta con funciones de fiscalización; funciones que por mandato legal del artículo 95 de la ley 1523 de 2012, corresponden a la Contraloría General de la República, organismo que conforme al artículo 8 ibídem, hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*Es así como el Director General de la UNGRD, en desarrollo de los principios superiores de moralidad, eficacia, economía, celeridad y, con el fin de implementar un seguimiento y control sobre los recursos transferidos, mediante Resolución No 1391 de 2015, modificada mediante Resolución 0136 de 2016, conformó una mesa técnica de seguimiento a la legalización de transferencias de recursos del FNGRD a entidades territoriales”.*

## **Análisis de Respuesta**

Los argumentos iniciales expuestos por la UNGRD al equipo auditor, se encargan de esbozar las responsabilidades que asumen los entes territoriales frente a los recursos transferidos a los mismos para la atención de las emergencias declaradas, argumentos que son acordes a lo establecido en la Ley 1523 de 2012, teniendo en cuenta que las labores relacionadas con la administración de los citados recursos insitu en pro de la mitigación de los riesgos decretados en su territorio es una labor asignada a los mencionados sujetos en el desarrollo de la dinámica que implica hacer parte de uno de los niveles del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres- SNGRD.

Sin embargo, en virtud del mencionado sistema también es dable establecer que el mismo debe estar enlazado en todos sus niveles para alcanzar su objetivo, en el marco del cumplimiento de los principios de función administrativa, gestión fiscal y lineamientos de la Ley anticorrupción; labor que como muestra el antecedente normativo debe estar acoplado para velar por la objetiva, oportuna, adecuada y conveniente inversión de los recursos en convenios en pro de la atención de emergencias declaradas, circunstancia que como se evidencia en las situaciones detectadas, no contaron con el seguimiento articulado entre los actores del

SNGRD, encargados de la administración del recurso, al aporte de los convenientes.

De otra parte, reafirma la falta al deber funcional al conocer por parte del mismo sujeto de control fiscal que: "(...) el Director General de la UNGRD, (...) con el fin de implementar un seguimiento y control sobre los recursos transferidos, mediante Resolución No 1391 de 2015, modificada mediante Resolución 0136 de 2016, conformó una mesa técnica de seguimiento a la legalización de transferencias de recursos del FNGRD a entidades territoriales.", lo cual aplicado a las deficiencias de control interno evidenciadas en el hallazgo, no compaginan en la aplicación de medidas contundentes y suficientes en el tiempo dentro de un procedimiento articulado de seguimiento, control administrativo de su utilización y legalización de los recursos transferidos por parte de los actores del SNGRD, encargados de la disposición, custodia, administración y ejecución del recurso para la atención de emergencias declaradas.

Así las cosas, el equipo auditor considera que los argumentos esgrimidos no desvirtúan las deficiencias en la gestión engranada de los mencionados actores del SNGRD en el seguimiento, control administrativo de su utilización y legalización de los recursos transferidos en los citados convenios y de igual manera tampoco desvirtúa la connotación del hallazgo.

Este hallazgo se mantiene para la UNGRD, FNGRD y Gobernación de la Guajira.

#### **Hallazgo No.5. Suministro de Combustibles (D)**

El Artículo 209 de la Constitución Nacional en consonancia con el Art.3 de la Ley 489 de 1998, señalan que la función administrativa se desarrolla conforme a varios principios, entre los cuales se encuentran, la economía, eficiencia, eficacia y transparencia; los literales A y B del Art. 2 de la Ley 87 de 1993 determinan los objetivos del sistema de control interno encaminados a la caracterización de los citados principios en la administración pública.

Por su parte, el Art.8 de la Ley 42 de 1993 señala entre los principio aplicables a la gestión fiscal: "*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.* (...)

*La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplan con los objetivos previstos por la administración.”*

Según muestra selectiva, de acuerdo con verificación de los documentos soporte del contrato No. 9677-PPAL001-589-2015 de fecha 23 de septiembre de 2015, suscrito entre el FNGRD y la empresa 9677-PPAL001-589-2015\_ESTACION DE SERVICIO LOS JOSE S.A.S con Nit.825.001-598, y pruebas de auditoria en sitio efectuadas los días 11 y 12 del mes de octubre de 2016, a las comunidades de Puerto Nuevo y Cardón del municipio de Uribia – Guajira, lugares donde se ejecutó parte del contrato de suministro de combustible y lubricantes para la operación de plantas potabilizadoras, como parte de las acciones de respuesta y recuperación para la atención de la situación de calamidad pública, se evidenció lo siguiente:

El valor total del contrato, según clausula tercera fue de \$1.068 millones, para un plazo de cuatro (4) meses, así:

**Tabla 12**  
**CONSUMO DE COMBUSTIBLE**  
Millones de \$

INICIO DE CONTRATO EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2015	
SEPTIEMBRE	\$143.7
OCTUBRE	\$308.0
NOVIEMBRE	\$308.0
DICIEMBRE	\$308.0
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.068.7</b>

El combustible a suministrar a las comunidades mencionadas es ACPM por galón y lubricante Aceite 15w40, el cual debía entregarse en sitio, como se presenta a continuación:

**Tabla 13**  
**SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE**

POBLACIÓN	ACPM X MES (GALONES)	LUBRICANTES X MES GALONES
CARDON	1041,8	1,5
PUERTO NUEVO	894,1	1,3

Fuente. UNGRD, Cálculos Comisión Auditora.

Según prueba de auditoria adelantada el día 12 de octubre de 2016, en la población de **Cardón – Comunidad Casispcho**, y según entrevista al operario de la planta potabilizadora ubicada en dicha población, mediante acta suscrita; se informó que la misma no estuvo en funcionamiento durante la vigencia 2015, dado que se encontraba en etapa de montaje de sus componentes, adicionalmente

informa que entró en operación hasta el mes de febrero de 2016; indica además que durante la vigencia 2015, el suministro de agua para esta población fue realizado por parte del Cerrejón mediante el abastecimiento de 3.000 Lts. quincenales de líquido vital para esta comunidad.

Según prueba de auditoría adelantada el día 11 de octubre de 2016, en la población de **Puerto Nuevo – Comunidad Alijunau**, y de acuerdo con entrevista al operario de la planta potabilizadora ubicada en dicha población, mediante acta suscrita con el operario de la planta, se informó que la misma tan solo inició su operación hasta el año 2016, dado que de acuerdo con la versión del operario, esta estuvo fuera de operación por un periodo de 7 años, adicionalmente manifestando que no fue recibido el suministro de combustible, ni fue puesta en operación durante la vigencia 2015, periodo en el cual fue ejecutado el contrato.

Al momento de la visita la planta no se encontraba en operación por falta de suministro de combustible.

Mediante actas de visita de fecha 13 de octubre, se acordó la entrega por parte del municipio de Uribí, de los informes de operación de las plantas potabilizadoras durante la vigencia 2015. De acuerdo con la respuesta de dicha entidad, informa lo siguiente:

***“INFORME CARDON: INSTALACIÓN DE PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE POR TECNOLOGÍA DE OSMOSIS INVERSA COMUNIDAD DE CARDÓN - RO 20.000 L/DÍA.***

*Objetivo: Instalar planta de tratamiento de agua potable por tecnología de osmosis inversa con capacidad de 20.000 Litros /día. Esto con el fin de abastecer las necesidades de agua potable en la comunidad de Cardón y zonas aledañas.*

***ACTIVIDADES REALIZADAS.***

***SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE PLANTA ELÉCTRICA.*** Se toma la decisión de suministrar una planta eléctrica de mayor potencia debido a la necesidad de consumo eléctrico de la planta de osmosis inversa. Esta planta eléctrica fue instalada al lado de la planta que pertenece a la comunidad.

***ACOMETIDA ELÉCTRICA DE PLANTA GENERADORA DE ENERGÍA A TABLERO PRINCIPAL.*** La planta eléctrica queda a una distancia de 50 metros del tablero principal, fue necesario la excavación para conducir el cableado desde la planta eléctrica hasta el tablero, este cable está protegido con tubería conduit.

***SUMINISTRO DE TABLERO PRINCIPAL.*** Para la distribución de las cargas de energía se instaló un tablero principal donde se controla el trabajo de la bomba del pozo, la bomba de baja presión y la bomba de distribución de agua potable. Así mismo este tablero esta comunicado con el tablero de la RO para brindarle energía.”

***“INFORME PUERTO NUEVO: OPTIMIZACIÓN DE PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE POR TECNOLOGÍA DE OSMOSIS INVERSA COMUNIDAD DE PUERTO NUEVO 40.000 L/DÍA.***

*Objetivo: Optimización y puesta en marcha de la planta de tratamiento de agua potable de la comunidad de puerto nuevo.*

**ACTIVIDADES REALIZADAS.**

*CAPTACION. Para la captación fue necesaria la instalación de un tanque plástico en el fondo del mar, el cual fue relleno de piedras de diferentes diámetros con la funcionalidad de filtrar el agua normalmente turbia en la zona costera. Dentro de este tanque fue instalada la bomba marca Grundfos, con un cable de alimentación de energía que va desde el tanque hasta la caseta donde se encuentra la planta eléctrica, este cable está protegido con tubería para evitar el contacto directo de algas o cualquier otro objeto que pueda causar daños.*

*MANTENIMIENTO A PLANTA ELÉCTRICA. La planta eléctrica es propiedad del micro acueducto de puerto nuevo, por su tiempo sin operación fue necesario realizarle un mantenimiento general y la compra de una batería para poder ponerla en marcha.”*

De acuerdo con lo anterior se evidencia que las plantas potabilizadoras de agua a las que se suministró combustible y lubricantes estaban en etapa de instalación y repotenciadas en la vigencia señalada, tal como lo establece el informe “por su tiempo sin operación fue necesario realizarle un mantenimiento general y la compra de una batería para poder ponerla en marcha”. Situación detectada en las plantas localizadas en las poblaciones de (Cardón – Comunidad Casispcho) y (Puerto Nuevo – Comunidad Alijunau).

Deficiencias en torno a la planeación de las necesidades a contratar, sin determinar previamente el correcto funcionamiento de las plantas a las cuales se les pretendía suministrar combustible para su operación.

El mencionado negocio jurídico fue celebrado so pena que su concepción adolece de deficiencias en la aplicación de principios de función administrativa y evaluación precontractual.

Genera posible incumplimiento en la obligación de entrega y en el uso dado a los bienes suministrados.

Así las cosas, es posible plantear que las mencionadas deficiencias en el cumplimiento de los citados principios de contratación y función administrativa, en sede del proceso de suministro de combustible, al no proveer un adecuado procedimiento del estudio de la necesidad relacionado con el conocimiento de las condiciones para operar de las plantas, constituye una vulneración al deber funcional de los servidores que participaron en la elaboración y en el proceso del suministro de combustible objeto de la observación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## Respuesta de la UNGRD

*“La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres -UNGRD- desarrolla un trabajo articulado con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, para apoyar al Departamento de La Guajira debido a la temporada seca –Fenómeno El Niño 2015-2016, en el marco del plan de acción específico liderado por el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, por competencia establecida en la Ley 1523 de 2012, conforme a la Declaratoria de Calamidad, Decreto No. 260 de 2015, realizada por el gobernador del Departamento de la Guajira, la cual fue prorrogada a través del decreto No. 039 de 2016.*

*En este sentido, la UNGRD bajo los principios de concurrencia, subsidiaridad, sistémico y de coordinación, estableció acciones para enfrentar la situación de sequía partiendo de la participación de las entidades según su naturaleza, competencia y responsabilidades en los ámbitos sectoriales y territoriales y partiendo de las necesidades presentadas o expuestas en campo por parte de las autoridades Municipales y Departamentales y respetando la autonomía de las entidades territoriales propias del modelo de descentralización establecido por la Constitución Política, diferentes entidades del Estado asumieron responsabilidades en la ejecución de acciones en las fases de respuesta y recuperación en el marco de la ley 1523 de 2012, toda vez que es aplicando el principio sistémico que trae el numeral 11 del artículo 3 de dicha ley como las acciones de las entidades que conforman el SNGRD deben realizarse bajo el marco de sus competencias y responsabilidades; “Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.”*

*Para la atención de la emergencia en la línea de agua y saneamiento básico, el Departamento de La Guajira solicitó el apoyo a las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y en ese orden, el municipio de Uribia conforme a sus competencias en cuanto a la prestación de los servicios públicos de acuerdo con la Ley 142 de 1994, según la cual “Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos: Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio”, requirió el apoyo con el suministro de combustible para la operación de 14 plantas potabilizadoras que son parte de los sistemas de abastecimiento de agua del Municipio, administrados por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Energía Eléctrica S.A.S. E.S.P. de Uribia, que presta sus servicios en la Alta Guajira del Municipio de Uribia. Y en este orden, mediante solicitud presentada por parte del Secretario de Infraestructura municipal, de conformidad con lo establecido en los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 1523 de 2012, el propio Municipio determinó, en función de las necesidades establecidas a partir del conocimiento del terreno y demandas de su población, los lugares donde debían ser ubicadas las plantas de agua a abastecer de combustible, a saber, comunidades de Cabo de la Vela, Puerto Estrella, Siapana, Nazareth, Cerro de la Teta, Municipio, Castillete, Cardon, Parijen, Poropo, Punta Espada, Puerto Nuevo, Guayabal y Wotocherrain.*

Para responder a la solicitud de apoyo, desde la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de manera subsidiaria y complementaria, en el marco de las medidas especiales de contratación, previstas en el artículo 66 de la citada Ley 1523, se adelantó el proceso contractual – relacionado al contrato N° 9677-PPAL001-589-2015 cuyo objeto es “En virtud del presente contrato el contratista se obliga a suministro de combustible y lubricantes para operación de plantas potabilizadoras como parte de las acciones de respuesta y recuperación para la atención de la situación de calamidad pública decretada en el departamento de La Guajira mediante decreto 260 del 2015”– sometido a los requisitos y formalidades exigidas para la contratación entre particulares, es decir aplicando la normativa contenida en el código civil y código de comercio, respetando los principios de la función administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política. Lo anterior, con fundamento en la solicitud del Municipio de Uribia, en lo establecido en el PAE y el Plan Nacional de Contingencia frente a la temporada seca y un posible fenómeno de El Niño.

Así mismo, se realizó la entrega respectiva de combustible en cada comunidad, suscribiéndose el acta de recibido a satisfacción del suministro por parte del Gerente de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Energía Eléctrica S.A.S. E.S.P. de Uribia<sup>11</sup> como operador de las plantas potabilizadoras ubicadas en las comunidades beneficiadas, de acuerdo a la siguiente tabla:

<b>Relación entrega combustible y lubricantes para la operación de Plantas potabilizadoras Municipio de Uribia - La Guajira Periodo N°1 23 de septiembre de 2015 a 22 de Octubre de 2015</b>			
<b>Fecha corte</b>		<b>30/09/2015</b>	
<b>POBLACIÓN</b>	<b>ACPMXMES GALONES ENTREGADOS</b>	<b>GASOLINA X GALONES ENTREGADOS</b>	<b>LUBRICANTES POR GALONES ENTREGADOS</b>
		<b>MES</b>	<b>MES</b>
CABO DE LA VELA	3.380		7
PUERTO ESTRELLA	3.380		7
SIAPANA	1.903		4
NAZARETH	1.903		4
CERRO DE LA TETA	425		1
MUNICIPIO URIBIA	9.512		19
CASTILLETE	952		2
CARDON	1.042		2
PARJEN	1.359		2
POROPO	1.359		2
PUNTA ESPADA	952		2
PUERTO NUEVO	895		2
GUAYAVAL	0	2.537	1
WOTOCHERRAIN	0	2.537	1
<b>TOTAL</b>	<b>27.062</b>	<b>5.074</b>	<b>56</b>

<sup>11</sup> Es importante mencionar que el suministro de agua es responsabilidad de las administraciones municipales, quienes deben de garantizar la prestación de servicio agua en marco de la ley 142 de 1994 y luego como consecuencia la Gobernación, quienes presentan los proyectos al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, mediante los mecanismos que ha instaurado para presentarlos, como son los Planes Departamentales de Aguas.

Teniendo en cuenta lo anterior y la observación emitida por la Contraloría, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres al no tener información acerca de modificaciones a la solicitud inicial de requerimiento de combustible, para las plantas ubicadas en las comunidades beneficiadas, realizó solicitud de información y aclaración a la empresa prestadora de servicios públicos de Uribia, la cual manifestó lo siguiente:

“1.- Aclaremos que los operarios de las plantas mencionadas que dieron la información, están al frente de las mismas a partir de febrero de 2016, por ende no pueden dar testimonio de si operaron o no las plantas respectivas, o si en su defecto les fue entregado el combustible para la puesta en operación de las plantas en el año 2015.

2.- Si bien en el corregimiento de Puerto Nuevo se realizó el montaje de un nuevo módulo de tratamiento, este se llevó a cabo en el año 2013, y durante el mes de noviembre de 2015 a enero de 2016, lo que se surtió fue el cambio de las membranas reactivando el Módulo de tratamiento a partir de Febrero de 2016, por tanto el combustible suministrado por la Estación de Servicios Los José a la Empresa Triple AAA de Uribia, encargada de operar los módulos de tratamiento y quien a su vez lo hacía llegar a la comunidad y era recibido por la Autoridad tradicional, realizó el almacenamiento y fue entregado a partir del mes de febrero de 2016 para su operación.

3.- Con respecto al Corregimiento de Cardón aclaramos que las plantas prestaron sus servicios de manera intermitente ante daños surtidos en algunos elementos del Módulo de Desalinización, sin embargo el combustible fue recibido por la Empresa Triple AAA, almacenado por la misma, entregado a la autoridad en el momento en que entraba en funcionamiento la planta desalinizadora y potabilizadora, alcanzando incluso para la operación de los primeros meses del año, como consta en las actas de entrega y recibo del Combustible suscrita por la Autoridad Tradicional JUANA EPIAYU, quien puede dar fe de lo que se suscribe anteriormente.” (Documento que se adjunta)

Con fundamento en la respuesta anterior, se puede advertir que desde la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, al amparo de la Ley 1523 de 2012, se ejecutó la entrega de suministro de combustible de manera oportuna y de acuerdo a las necesidades manifestadas por parte del ente territorial en el marco de la declaratoria de calamidad pública.

Así las cosas, y conforme a los fundamentos de hecho y de derecho expuestos anteriormente, se puede constatar que no existe deficiencias en el cumplimiento de los principios de la función administrativa y gestión fiscal, en la medida que la UNGRD contrató el combustible y lubricantes bajo los precios del mercado y no existe reparo alguno en la pertinencia de la aplicación del régimen especial de contratación del artículo 66 de la ley 1523 de 2012 y el procedimiento interno de contratación en emergencia para la adquisición de bienes y servicios en emergencia. Aunado a lo anterior, el combustible fue entregado a la prestadora de servicios domiciliarios para la operación de las plantas conforme a los requerimientos expresados, de los cuales se desprendía la justificada necesidad de la adquisición de combustibles y lubricantes, en razón a las afectaciones ocasionadas por la presencia del fenómeno de origen natural de sequía y el fenómeno de “El Niño”, como bien se encuentra evidenciado en el cuadro de comunidades beneficiadas, que son catorce no solo las dos comunidades relacionadas que presentan presuntas irregularidades.

En efecto, el actuar de la UNGRD se encuentra plenamente justificado en las evidentes necesidades de la población beneficiada, el actuar de la Entidad fue diligente y riguroso para cumplir con lo requerido de manera pronta y efectiva con el apoyo de las entidades del SNGRD,

*propendiendo porque las comunidades reportadas logran atenuar sus condiciones de vulnerabilidad manifiesta.*

*Respecto a la presunta no utilización del combustible en los corregimientos de Cardón – Comunidad Casispcho y Puerto Nuevo – Comunidad Alijunau, conforme a las explicaciones emitidas por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Energía Eléctrica S.A.S. E.S.P. de Uribia, se establece que no existe detrimento patrimonial para el Estado y de ser necesario se deberán iniciar acciones que permitan desvirtuar lo mencionado por la empresa prestadora de servicios públicos, en la cual indica que el combustible sí fue utilizado y el restante se encuentra almacenado.*

*Conforme a lo expuesto, no existe tampoco deficiencia en el proceso de planeación de la necesidad para la adquisición de bienes y servicios por parte de la Entidad, ni en la utilización de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres destinados para la atención de la emergencia en la Guajira, toda vez que la adquisición de estos bienes guardan relación directa con la afectación presentada en la población y las necesidades expresadas por el departamento y municipios afectados por el evento de origen natural”.*

*Anexos: Documento en el que se relacionan las comunidades a beneficiar y el cuadro de combustible y lubricantes solicitados por la entidad territorial. Actas de recibo de combustible por parte de las autoridades indígenas de las comunidades Puerto Nuevo y Cardón. Respuesta emitida por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Energía Eléctrica S.A.S. E.S.P. de Uribia con fecha 17 de noviembre de 2016. CD 1.*

## **Análisis de Respuesta**

En la respuesta la UNGRD, describe el marco normativo relacionado con los Decretos de Calamidad Pública de la Gobernación de la Guajira No. 260 de 2015 y al No. 039 de 2016, por el cual es prorrogada la declaratoria. De igual forma destaca el principio sistémico<sup>12</sup>, acorde con la Ley 1523 de 2012, principio que rige el accionar de las entidades que conforman el SNGRD.

Igualmente menciona que es el municipio quien “determinó, en función de las necesidades establecidas a partir del conocimiento del terreno y demandas de su población, los lugares donde debían ser ubicadas las plantas de agua a abastecer de combustible”, que como consecuencia originó que el FNGRD suscribiera el contrato 9677-PPAL001-589-2015, relacionado con suministro de combustible. Para lo anterior informa que aporta evidencia relacionada con la entrega a satisfacción del combustible.

---

<sup>12</sup> Principio sistémico: la política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

La respuesta de la entidad evidencia que desconoce situaciones relacionadas con el contrato, y anexa respuesta de AAA de Uribía, dicha respuesta justifica situaciones operativas que pueden afectar lo evidenciado por la CGR, en cuanto a que el personal operativo no corresponde con el que atendió a la comisión, sin embargo no aporta evidencia suficiente para establecer que dichos miembros de la comunidad y operarios de las plantas según su testimonio no fueran los que desempeñaron dicha labor durante el año 2015, e indican haber adelantado procesos de instalación, repotenciación y mantenimiento de las plantas.

Confrontados los soportes suministrados por la UNGRD en donde reportan la entrega de combustible para el funcionamiento de las plantas ubicadas en las comunidades de Cardón y Puerto Nuevo, se considera que los mismos no aportan evidencia suficiente para determinar que los recursos destinados a la contratación de suministro de combustible (contrato No. 9677-PPAL001-589-2015) fueron empleados en la operación de las plantas potabilizadoras, más aun cuando en la respuesta no se anexan las bitácoras de operación que den cuenta de su utilización, por lo que no es posible establecer que AAA de Uribía efectivamente almacenó el combustible y lo utilizó en la operación de las plantas potabilizadoras que permitieran beneficiar con suministro de agua potable a las comunidades mencionadas.

De acuerdo con lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

#### **Hallazgo No.6. Compra de Bus (IP)**

La Ley 489 de 1998 en su Artículo 3, señala que la función administrativa se desarrolla conforme a varios principios, entre los cuales se encuentran, la economía, eficiencia, eficacia y transparencia.

La Ley 87 de 1993 Art. 2, literales A y B, determina los objetivos del sistema de control interno encaminados a la caracterización de los principios en la administración pública, por su parte, el Art.8 de la Ley 42 de 1993 señala entre los principios aplicables a la gestión fiscal: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.*  
(...)

*La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplan con los objetivos previstos por la administración.”*

Se evidenció que la UNGRD a través del FNGRD en virtud de la declaratoria de calamidad pública en el departamento de la Guajira, establecida mediante decreto 260 de 13/07/2015, efectuó la compra de un bus (chasis, carrocería y demás especificaciones de la oferta) previa comparación de cotizaciones de contratistas intermediarios, con contrato 9677-PPAL001-648-2015 del 06/10/15 suscrito con la compañía identificada mediante NIT.900.881.464-8 por un valor de \$325 millones de pesos, para apoyar la mencionada calamidad en el municipio de Maicao.

La constitución de la empresa contratista se surte mediante documento privado de fecha 04/08/2015 con registro en cámara de comercio el 20/08/2015, situación que permite establecer la falta de concordancia de la información certificada por la compañía INCONCAR S.A.S. con la cual se soporta la experiencia del proponente como consideración de la evaluación precontractual.

Efectuado estudio de mercado de los costos del chasis, la carrocería y demás especificaciones que integraron la oferta del contratista, se evidencia un sobre costo de \$74.1 millones.

**Tabla 14**  
**COSTO DE ADQUISICIÓN DEL BUS**  
Millones de \$

Concepto	Valor (en millones \$)
Costo chasis Chevrolet FRR <sup>13</sup>	\$97
Carrocería INCONCAR <sup>14</sup>	\$141.7
Pólizas de seguro, Transporte del Vehículo para entrega en la Guajira, Matrícula Oficial, Radio, Logos UNGRD, Suministro de combustible <sup>15</sup>	\$11.8

*Fuente. Facturas Concesionario y Carrocero  
Ajustado. Equipo auditor*

El mencionado negocio jurídico fue celebrado so pena que su concepción adolece de deficiencias en la aplicación de principios de función administrativa y evaluación precontractual respectivamente.

Así las cosas, es posible plantear que las mencionadas deficiencias en el cumplimiento de los citados principios de contratación y función administrativa, en

<sup>13</sup> Factura de venta FBB9211 del 6 de octubre de 2015 - Centro Diesel.

<sup>14</sup> Factura de venta BG00-0074 del 6 de octubre de 2015 - INCONCAR S.A.S.

<sup>15</sup> Valores del mercado de los costos adicionales relacionados en la Tabla 13.

sede del proceso de adquisición del bus, al no proveer un adecuado procedimiento para establecer los precios de referencia y estudio de necesidad respectivamente; lesionan directamente el patrimonio estatal al materializar una gestión antieconómica que generó un daño patrimonial en los términos del Art. 6 de la Ley 610 de 2006 en cuantía de \$74.1 millones.

En ese tenor, la anterior falta de planeación y selección objetiva, ligada a las deficiencias en los estudios previos materializada en el estudio de mercado adelantado, adicionalmente constituye una vulneración al deber funcional de los servidores que participaron en la elaboración y en el proceso de adquisición del bus objeto de la observación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de la UNGRD**

*“Con la declaratoria de calamidad pública No. 260 del 13 de julio de 2015 expedida por el Gobernador de la Guajira y la formulación del Plan de Acción Específico – PAE, en donde se tuvo en consideración las dificultades presentadas para la movilización segura de la población vulnerable del Municipio de Maicao, como eran los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados que se vieron afectados por las altas temperaturas, atentando contra sus derechos fundamentales a la salud y a la vida; se incluyó la línea de intervención “Equipamientos, bienes y servicios-adquisición de bienes, servicios, vehículos, elementos y equipos para atender las necesidades de la Población que resultó afectada por la emergencia de origen natural”.*

*En este contexto, el día 15 de septiembre de 2015, en visita del Señor Presidente de la República al corregimiento de Paraguachón del municipio de Maicao, la Gobernación de la Guajira junto con el municipio de Maicao, le manifestaron la necesidad de adquirir un bus para el transporte de la población afectada por la fuerte temporada seca y Fenómeno de El Niño. Procediendo el Señor Presidente, en su calidad de conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, a ordenar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como entidad que coordina, asesora y dirige el SNGRD, que adelantara el proceso de adquisición del bus.*

*En virtud de lo anterior, dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y sistémico definidos en la Ley 1523 de 2012, y en ejecución del PAE, en la línea de adquisición de bienes, servicios, vehículos, elementos y equipos para atender las necesidades de la Población que resultó afectada por la emergencia de origen natural, la UNGRD en el marco de las medidas especiales de contratación previstas en el artículo 66 de la citada Ley, inició la estructuración del proceso contractual sometido a los requisitos y formalidades exigidas para la contratación entre particulares, siempre garantizando la materialización de los principios de la*

<sup>16</sup> El Art.6 de la Ley 610 de 2000 señala: “(...) 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 (...). Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política a través del estricto cumplimiento del procedimiento especial establecido en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012, de acuerdo con el cual, la entidad, una vez establecida la necesidad, realiza un estudio de mercado, una evaluación de propuestas y una posterior selección del contratista.

En este sentido resulta importante advertir que este instrumento de planificación en emergencia no es una lista taxativa de bienes o servicios a adquirir, si no que maneja líneas gruesas que permiten atender la emergencia sin convertirse en un limitante para realizar una atención pronta, efectiva y eficaz, a la población damnificada o afectada.

Conforme a lo mencionado, para la estructuración del proceso contractual se tuvo en cuenta la necesidad presentada por la comunidad afectada, la cual se transcribe textualmente del documento de solicitud de presentación de cotizaciones a cinco firmas, así:

#### **“DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD**

Como consecuencia de la temporada seca y el fenómeno de El Niño el Departamento de La Guajira se ha visto fuertemente afectado debido a las altas temperaturas que ocasionan entre otros, desabastecimiento de agua que generan deserción escolar y problemas de salud, enfermedades (deshidratación, desnutrición, etc.), baja productividad (siembras), disminución de la economía, trashumancia de semovientes (caprinos y ovinos), interrupción de los servicios públicos esenciales, afectando las condiciones normales de vida, dejando en situación de vulnerabilidad a sus comunidades. Esto generó la declaratoria de calamidad pública No. 260 del 13 de julio de 2015 expedida por el Gobernador de la Guajira por un período de seis (6) meses.

Esta situación se convierte en una constante en el primer trimestre del año próximo, siendo La Guajira el departamento con la sequía más grave. Esta va a agravar también la de por sí grave situación que viven los niños y las comunidades indígenas.

Por lo anterior, se deben adoptar medidas desde ya debido a la poca probabilidad de que esta perspectiva cambie. Situación que se evidencia en los reportes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia publicado el 15 de septiembre de 2015 en su página Web <http://www.ideam.gov.co/>, en el que reporta: “Los incendios de la cobertura vegetal, presentados en las últimas semanas, así como la fuerte sequía que experimentan algunas zonas de las regiones Caribe y Andina, son claras consecuencias de la intensificación del Fenómeno El Niño.

A los déficits de lluvias, que superan el 70% de los promedios históricos de la época, se suman a las altas temperaturas registradas, que en algunos casos, como en Ibagué, Tolima, han superado los 5°C por encima de los promedios. Estas condiciones secas generan, junto con la presencia de los vientos fuertes de la época, las condiciones propicias para la propagación de incendios.

Los déficits de precipitación se acentuaron entre los meses de julio y agosto, siendo más notorios en zonas de La Guajira, Atlántico, Magdalena, Norte del Cesar, Norte de Santander, Tolima, Huila, Valle, Cauca, Risaralda, Caldas, Quindío, Nariño, Occidente de Cundinamarca y Occidente de Boyacá.

(...)

*Los resultados de los diferentes modelos de predicción y análisis del IDEAM, basados en la información emitida por agencias internacionales del clima como la NOAA y el Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (IRI), de Estados Unidos, advierten que 'El Niño' se encuentra en transición hacia un fenómeno de intensidad fuerte.*

*A finales de noviembre y principios de diciembre, se estima que 'El Niño' alcance su punto máximo; por lo que existe una probabilidad del 95% de que se extienda hasta el primer trimestre de 2016.*

*De la misma forma, se debe resaltar que la segunda temporada de lluvias del año, la cual estará presente durante los meses de octubre y noviembre, presentará déficits entre el 40% y el 60% con relación a los promedios históricos, en especial en las regiones Caribe y Andina.*

*Por eso, se recomienda a la comunidad en general, al Sistema Nacional Ambiental, al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a las autoridades nacionales, regionales y locales, y a los sectores productivos, no bajar la guardia y continuar atentos a los comunicados que continuamente está emitiendo el Instituto y a mantener activas las acciones preventivas."*

*Ahora bien, la declaratoria de calamidad pública es el resultado de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales, que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al Distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta y recuperación entendiéndose rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas.*

*En el marco de ella y dentro de las acciones a adelantar para el cumplimiento del Plan de Acción Específico para la Respuesta, se plantea la adquisición de bienes, servicios, vehículos, elementos y equipos para atender las necesidades de la Población que se ve afectada por la emergencia de origen natural.*

*En lo que va corrido de la emergencia, se ha evidenciado que existen debilidades en los medios de movilidad segura de la población más vulnerable del municipio de Maicao como lo son niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados que se ven afectados en mayor proporción debido a las altas temperaturas que se presentan y que ponen en riesgo derechos fundamentales como la salud y la vida.*

*Es en este contexto, se requiere fortalecer la atención de la emergencia que afronta el municipio de Maicao en el Departamento de la Guajira, mediante la adquisición de un medio de transporte (Bus), que le permita a la población más vulnerable proteger la vida y la salud y solucionar problemas de movilidad y disminuir el riesgo al que se encuentran expuestos, debido a que no cuenta con los medios de transporte mínimos que garanticen un nivel de impacto moderado al presentarse un fenómeno de origen natural y/o antropogénico no intencional, garantizando las condiciones normales de vida y continuar con el desarrollo de sus actividades y deberes habituales".*

*De igual manera, la justificación de la necesidad para la contratación, se plasmó en la solicitud de elaboración de minuta remitida a la Fidupervisora, en el entendido que todos los documentos estructurados por la UNGRD para la adquisición del bien hacen parte del contrato:*

*"(...)*

*Que como consecuencia de la Temporada de Seca, producto de las alteraciones y fenómenos bioclimáticos en el planeta, como quiera que nos encontramos frente a una importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, se han presentado emergencias que han generado Declaratorias de Calamidad Pública en varios municipios del país, con el objeto de dotarse de las herramientas necesarias dirigidas a afrontar los eventos adversos relacionados y retomar a la normalidad.*

*Que estos efectos climáticos, han conllevado a la Declaratoria de Calamidad Pública, en varios departamentos, los cuales se ubican en su mayoría en zonas costeras, en donde la temporada seca afecta gravemente a la población; debido a las altas temperaturas que ocasionan entre otros, desabastecimiento de agua, deserción estudiantil, enfermedades de la salud (deshidratación, desnutrición, enfermedades de la piel, etc.), baja productividad (siembras), disminución de la economía, trashumancia de semovientes (caprinos y ovinos), interrupción de los servicios públicos esenciales, debido a que no se cuenta con fuentes hídricas suficientes que permitan el abastecimiento de agua potable a toda la población necesitada.*

*Que para atender debidamente la situación y mitigar los efectos de la intensa temporada seca que se vive en algunas regiones del país, se hace necesaria la realización de obras, adquisición de bienes, vehículos, elementos y equipos para atender las necesidades de la Población que se ve afectada por la emergencia de origen natural.*

*Que el impacto por la temporada seca está más relacionado con la vulnerabilidad de los recursos naturales y de las diferentes actividades y regiones del país, así como de los sectores productivos nacionales y locales, es así como los siguientes sectores se ven afectados: - Sector abastecimiento de agua para consumo humano y animal por reducción de la oferta hídrica. - Sector Ambiental incremento de los incendios forestales y afectación en fauna silvestre. - Sector agropecuario por déficit hídrico. - Sector salud porque se incrementan las enfermedades tropicales como las infecciones respiratorias agudas, la tuberculosis, la malaria, la fiebre amarilla, el cólera y el dengue. - Sector hidroenergético porque los sistemas hidrográficos de Colombia donde se encuentran la mayoría de los embalses del sistema energético se reducen. - Sector transporte porque disminuye las condiciones normales de vida de la comunidad damnificada.*

*Que como consecuencia de la temporada seca, el Departamento de la Guajira se ha visto fuertemente afectado y por lo tanto en situación de vulnerabilidad sus comunidades, lo que causó la declaratoria de Calamidad Pública, entendiéndose esta, como el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, Distrito, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.*

*Dado lo anterior el Departamento de la Guajira Decreto la Situación de Calamidad Pública mediante Decreto 260 del 13 de julio de 2015 con una vigencia inicial de seis (6) meses.*

*En lo que va corrido de la emergencia, se ha evidenciado que existen debilidades en los medios de movilidad segura de la población más vulnerable del municipio de Maicao como lo son niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados que se ven afectados en mayor proporción*

debido a las altas temperaturas que se presentan y que ponen en riesgo derechos fundamentales como la salud y la vida.

Es en este contexto, se requiere fortalecer la atención de la emergencia que afronta el municipio de Maicao en el Departamento de la Guajira, mediante la adquisición de un medio de transporte (Bus), que le permita a la población más vulnerable proteger la vida y la salud y solucionar problemas de movilidad y disminuir el riesgo al que se encuentran expuestos, debido a que no cuenta con los medios de transporte mínimos que garanticen un nivel de impacto moderado al presentarse un fenómeno de origen natural y/o antropogénico no intencional, garantizando las condiciones normales de vida y continuar con el desarrollo de sus actividades y deberes habituales. (...)"

Como ya se puso de presente, el proceso precontractual para la adquisición del bien se adelantó de conformidad con el procedimiento interno contractual con el que cuenta la entidad para la adquisición de bienes y servicios en emergencia y en ese orden, una vez definida la necesidad, un técnico con profesión en ingeniería electromecánica elaboró la ficha técnica del bus requerido para la satisfacción de dicha necesidad cuyo contenido es el que a continuación se muestra:

CARACTERÍSTICAS	DESCRIPCIÓN TÉCNICA CHASIS
MODELO	No inferior a 2014 (Nuevo)
COLOR	Blanco
CAPACIDAD DE PASAJEROS	Mínimo 30 Pasajeros
POTENCIA MOTOR	Mínimo 150 HP
CONTROL DE EMISIONES DE GASES	Mínimo Euro II
TRACCIÓN	4X2
TIPO DE COMBUSTIBLE	Diésel
SISTEMA DE ALIMENTACIÓN	Turbo alimentado de inyección electrónica
SISTEMA DE ASPIRACIÓN	Turbo Cargador - Intercooler
CILINDROS	Mínimo 4 en línea
CILINDRAJE	Mínimo 3.900 CC
CAJA DE VELOCIDADES	Mínimo 5 velocidades adelante y 1 de reversa, de accionamiento mecánico, palanca al piso.
FRENOS	*Circuito dual de aire 100% independiente. *Delantero y trasero: tambor, banda campana. *De parqueo: accionamiento en las ruedas.
DIRECCIÓN	Hidráulica o asistida hidráulicamente
TANQUE DE COMBUSTIBLE	Un tanque o dos de forma rectangular o circular en acero o aluminio con capacidad de mínimo 30 galones americanos, en conjunto con válvula de drenaje y tapa con cerradura de llave
LLANTAS	Llantas según fabricante cumpliendo las Normas Técnicas Colombianas números NTC - 1256 y NTC - 1364. Repuesto: 1 llanta nueva tipo direccional.

TIMÓN	Lado izquierdo con mínimo dos radios, con pito incorporado, con regulación de altura y profundidad
CONTROL DE VELOCIDAD	El vehículo deberá estar provisto de un sistema de alarma audible a 60 km/h y visual para control del límite de velocidad.
CHASIS	Viga en acero de alta resistencia reforzado y original de fábrica, no se aceptan modificaciones, ensambles o adaptaciones por parte del concesionario o distribuidor, excepto las que requiera la UNGRD.
HOMOLOGACIÓN	Chasis y carrocería debidamente homologada con las últimas disposiciones de regulación en transporte especial de pasajeros y las demás normas concordantes sobre el tema, emanadas por el ministerio de transporte
EQUIPAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Alarma de reversa audible</li> <li>*Radio AM/FM, MP3, USB y 6 parlantes distribuidos uniformemente en el interior del bus</li> <li>*Toma corriente rápida de 12V</li> <li>*Retrovisores laterales externos y de puntos ciegos y retrovisor interno para pasajeros.</li> <li>*Mínimo 1 claraboya con accionamiento para salida de emergencia.</li> <li>*Parasol conductor, tapa motor con aislamiento acústico, bodegas laterales y trasera con chapa de seguridad externa.</li> <li>*Cometas para pito de aire, Juego de salpicaderas.</li> </ul>
CARACTERÍSTICAS	<b>DESCRIPCIÓN TÉCNICA CARROCERÍA Y CABINA</b>
Las especificaciones técnicas requeridas de la carrocería adaptada para pasajeros deben estar contenidas en la ficha técnica del fabricante que se adjunta con la cotización.	
El bus Debe cumplir con la resolución 7126 de 1995 expedida por el Ministerio de Transporte y con construcción, seguridad y confort según la norma NTC 5206.	
ESTRUCTURA	Cuerpo en acero tubular con tratamiento anticorrosivo por inmersión, puerta de acceso de acero (o aluminio) y estructura del maletero en aluminio (o acero), bodegas laterales. Acero calibre 12, 14 y 16. La carrocería debe soportar la carga con una deformación vertical y horizontal.
FORRO INTERIOR	Revestimiento interior bajo las ventanas y revestimiento interno del techo debidamente asegurado a la estructura. Carrocería debidamente impermeabilizada con pasamanos.
FORRO EXTERIOR	Capota en lámina o plástico reforzado en fibra de vidrio de calibre mínimo 3 mm. Costados forrados en lámina con una capa intermedia de poliuretano o fibra anti flama. Láminas tratadas con elemento impermeabilizantes.
AIRE ACONDICIONADO	El vehículo debe tener aire acondicionado con doble zona de control para la capacidad de pasajeros.
VIDRIOS VENTANAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos los vidrios del vehículo deben ser de una o dos piezas.</li> <li>Panorámico vidrio laminado y laterales en vidrio templado.</li> <li>Dos ventanas mínimo con vidrio de expulsión o de fragmentación con su respectivo dispositivo e información de salida de emergencia y uso.</li> <li>Ventana para el conductor.</li> </ul>

PISO	<i>Piso en madera cubierto con sintético lavable, antideslizante y retardante al fuego.</i>
SILLETERÍA	<p><i>Con asientos, espaldar reclinable y abullonado en espuma moldeada tapizada en paño tipo automotriz de buena calidad con apoyabrazos abatibles al lado del corredor, plan de asientos 2x2 y/o 2x1.</i></p> <p><i>La Silla individual del conductor debe ser tipo confort, retráctil con apoyacabezas con corredera y ergonómica.</i></p> <p><i>Todas las Sillas deben contar con el sistema de cinturón de seguridad, según normas para transporte de pasajeros.</i></p> <p><i>Los herrajes de la silletería deben cumplir con los requisitos establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC – 3638.</i></p>
PUERTAS	<p><i>*Una puerta lateral izquierda salida del conductor de apertura manual provista con chapa de seguridad externa. (Opcional).</i></p> <p><i>*Una o dos puertas laterales (una delantera y una trasera, para subida y bajada de pasajeros), tipo pantográfica o de dos hojas, prevista con sistema de emergencia, y con un dispositivo de operación interno y externo.</i></p> <p><i>*Sistema boster con caja de mecanismo metálica para abrir y cerrar, provista de un sistema para asegurarla en la parte interna.</i></p> <p><i>*Mecanismo de accionamiento puertas lateral derecha en caso de emergencia.</i></p>
PALOMERAS	<p><i>Rejillas porta paquetes interiores tapizadas, con luces para pasajeros, luz ambiente de techo tipo fluorescente o tipo LED.</i></p> <p><i>Puede tener diseño estructural como pasamanos.</i></p>
CINTURONES DE SEGURIDAD	<p><i>Cinturón de seguridad retráctil para el conductor de tres puntos y en todos los asientos de pasajeros con cinturón de mínimo dos puntos cumpliendo con la norma NTC – 1570 de 2003. Deberá poseer cinturones de seguridad de 3 puntos en los puestos que no tengan al frente otros asientos.</i></p>
SISTEMA DE MONITOREO	<p><i>AVL o GPS con transmisión de datos por un año, que genere localización y coordenadas en una plataforma virtual.</i></p> <p><i>El vehículo deberá contar con un tacógrafo que registre los siguientes datos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>a. Velocidad.</i></li> <li><i>b. Tiempos de marcha y detención.</i></li> <li><i>c. Distancia recorrida.</i></li> </ul> <p><i>El disco o documento registrador deberá tener, a lo menos, una duración de 24 horas, e indicará todas las variaciones de velocidad que se produzcan entre 0 y 120 kilómetros por hora. Este disco será sustituido por uno nuevo cada vez que expire su duración. Previo a colocar el disco en el tacógrafo, se anotarán en él la fecha de su instalación, la placa del vehículo, y la lectura de la cuenta kilómetros. Las características técnicas del tacógrafo serán tales que permitan a las autoridades el retiro en cualquier momento del documento registrador.</i></p>
HERRAMIENTAS	<p><i>El Proveedor debe entregar el vehículo con las siguientes herramientas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>(1) Gato con capacidad para levantar el Vehículo cargado.</i></li> <li><i>(1) Cruzeta para pernos.</i></li> <li><i>(1) Extintor de mínimo cinco (20) libras, cerca del conductor y sujeto a la estructura mediante sistema de suelte rápido.</i></li> </ul>

		<p>(1) Llave de tuercas con tamaños adaptables (10").</p> <p>(1) Juego de destornilladores de seis (6) piezas de diferente medida con 3 de tipo estrella y 3 de tipo pala.</p> <p>(1) Alicates de diez pulgadas (10").</p> <p>(2) Conos de mínimo 45 cm cada uno con cinta reflectiva.</p> <p>(1) Botiquín de primeros auxilios, según norma de tránsito.</p> <p>(2) Tacos de madera para bloquear el vehículo.</p> <p>(1) Linterna de LED con baterías recargables.</p> <p>(1) Juego de cables de ignición mínimo ciento (100) amperios.</p> <p>(1) Maletín para portar las herramientas anteriormente mencionadas.</p>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>		<b>DESCRIPCIÓN TÉCNICA DE OTRAS EXIGENCIAS VARIAS</b>
MANUALES DE LOS VEHICULOS		<p>Manuales de operación.</p> <p>Manuales de servicio o mantenimiento.</p> <p>Catálogo de partes y componentes del equipo.</p> <p>Ficha técnica completa.</p> <p>Lo anterior en medio magnético y/o físico en idioma Español.</p>
REGISTRO DE MATRICULA DEL VEHICULO	DE	El vehículo debe ser entregado con registro de matrícula oficial a quien determine la UNGRD y libre de impuestos, multas, embargos, pignoraciones y demás gravámenes y limitaciones de la propiedad hasta la fecha de recibo de las mismas.
SEGURO DE TODO RIESGO DEL VEHICULO	DEL	Póliza todo riesgo por un año del equipo completo sin deducible a nombre de quien indique la UNGRD. Documento que debe ser entregado en la recepción del vehículo en sitio.
SEGUROS DEL VEHICULO	DEL	<p>Seguro extracontractual y contractual por un año del equipo completo, a nombre de quien indique la UNGRD, documento que debe ser entregado en la recepción del vehículo en sitio.</p> <p>SOAT: Con vigencia de 12 meses a nombre de quien indique la UNGRD, contados a partir de máximo 5 días calendario después de la fecha de matrícula.</p>
GARANTÍA DEL VEHICULO	DEL	<u>Garantía mínima</u> por dos (2) años o 100.000 km, lo primero que ocurra, contado a partir de la suscripción del acta de recibo a satisfacción del bien. Debe cubrir todos sus componentes físicos y accesorios, de los motores, de los sistemas hidráulicos, sistemas eléctricos y en general de todos los componentes y accesorios del equipo sin importar la marca que suministre o la procedencia de los mismos.
SERVICIOS VENTA DEL VEHICULO	POS DEL	<p>Mantenimientos preventivos a nivel nacional en concesionarios autorizados, dentro de los cuales se debe ubicar uno cercano al municipio de Maicao, por un (1) año o 50.000 km lo primero que ocurra, según cronograma recomendado por el fabricante.</p> <p>(Ejemplo: cada 5.000 km).</p> <p>El mantenimiento preventivo debe incluir todos los insumos recomendados por el fabricante, originales y genuinos a todo costo, como por ejemplo: cambios de aceite y filtros, lubricantes, alineación, balanceo, revisión del sistema eléctrico, revisión partes del motor, lavado general, calibración, engrase de partes, revisión y recargas de aire acondicionado y demás partes necesaria en cada mantenimiento.</p> <p>En caso de Garantía y que se necesite traslado en grúa, esta debe ser asumida por el proveedor o también se acepta atención en sitio, todo coordinado con el beneficiario del Vehículo.</p>

<p>OTRAS CONSIDERACIONES</p>	<p>Los bienes deben ser entregados con logos institucionales pintados en poliuretano, según especificaciones y dimensiones de la UNGRD, laterales, parte posterior, para un total de máximo 6 logos.</p> <p>Las herramientas suministradas deben ser de óptima calidad y de reconocida trayectoria en el mercado.</p> <p>El tanque debe estar lleno de combustible para la entrega oficial.</p> <p>Se debe realizar capacitación en el cuidado diario y operación del vehículo al conductor (es) que el beneficiario disponga, según lo acordado con el destinatario final del vehículo.</p> <p>La entrega del vehículo se debe realizar en el corregimiento de Paraguachón (Municipio de Maicao – La Guajira).</p>
----------------------------------	---

Con la ficha técnica definida, se procedió a realizar un estudio de mercado con el fin de determinar qué empresas ofrecían el bien con las características técnicas exigidas, garantías, servicios postventas, pólizas y que fuera entregado en el corregimiento de Paraguachón en un tiempo menor de 15 días. Durante este ejercicio, el 22 de septiembre de 2015 se recibió, vía correo electrónico, una cotización de la empresa Panda Motors, de la organización Casa Toro, quien entregaba el vehículo de manera inmediata pero en la ciudad de Bogotá D.C. y por un valor de \$510.000.000 IVA incluido (Se anexa cotización). Igualmente se realizaron visitas a concesionarios y carroceras.

Seguido esto, el 26 de septiembre de 2015, se enviaron solicitudes de cotización a cinco (5) empresas: BussCar de Colombia S.A., Car Hyundai S.A., Daimler Colombia S.A., MYR Maquinaria S.A.S. y Navitrans S.A.S., en las que se les indicaba que se estaba adelantando un estudio de mercado para la "ADQUISICIÓN DE UN (1) BUS CON DESTINO AL MUNICIPIO DE MAICAO, COMO PARTE DE LAS ACCIONES DE RESPUESTA EN EL MARCO DE LA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA DECLARADA MEDIANTE DECRETO 260 DE 2015, CON EL FIN DE APOYAR EL RESTABLECIMIENTO DE LAS CONDICIONES NORMALES DE VIDA DE LA COMUNIDAD AFECTADA", para lo que se anexó la ficha técnica del bus y se informaron las condiciones del contrato. El plazo de entrega de cotizaciones se definió inicialmente para el día 28 de septiembre de 2015 pero, por solicitud de Daimler Colombia S.A., se amplió hasta el 30 de septiembre a la 1:00 pm. Esta cotización debía ser entregada en la Av. Calle 26 # 92-32 edificio Gold 4 Piso 2 – UNGRD – Grupo de Gestión Contractual o al correo electrónico [procesosdecontratacion@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:procesosdecontratacion@gestiondelriesgo.gov.co). Vencido el plazo para la presentación de cotizaciones, la UNGRD solo recibió cotizaciones de BussCar de Colombia S.A. y MYR Maquinaria S.A.S. y la respuesta de Daimler Colombia S.A. manifestando que no lograron obtener las pólizas en las condiciones exigidas y que, por lo tanto, no podían participar.

Siguiendo el procedimiento interno contractual para la adquisición de bienes y servicios en emergencia, el técnico verificó las cotizaciones allegadas y elaboró un informe de la valoración técnica en el cual estableció que la cotización más favorable de acuerdo a los criterios establecidos en la solicitud de cotización (ficha técnica y obligaciones específicas y generales del contratista) era la presentada por MYR Maquinaria S.A.S. por un valor de \$325.000.000. Esta valoración, según lo establecido en dicho procedimiento, contempló tiempos de entrega, precio y cumplimiento del requerimiento técnico de conformidad con la necesidad a satisfacer.

Una vez realizado el informe de valoración técnica, se procedió a evaluar financiera y jurídicamente a la empresa MYR Maquinaria S.A.S., por ser la única cotización que cumplió con todas las exigencias, obteniendo como resultado "Cumple". Con este resultado, el 3 de octubre de 2015 se le informó a MYR Maquinaria S.A.S. que su cotización fue la más favorable para la entidad y se le solicitó que ratificara su intención para contratar e informara sobre la aceptación de las condiciones

establecidas en la justificación para contratar y las mencionadas en la invitación. Ese mismo día, la empresa MYR Maquinaria S.A.S. respondió ratificando su intención de contratar y aceptando las condiciones establecidas tanto en la justificación como en la invitación a contratar.

Este proceso precontractual finalizó con la suscripción y perfeccionamiento del contrato de compraventa No. 9677-PPAL001-648-2015 celebrado entre el FNGRD/Fiduprevisora S.A. como contratante y M&R Maquinaria S.A.S. como contratista, cuyo objeto fue la compraventa del vehículo descrito en el contrato, el cual, posteriormente fue entregado mediante acta de transferencia en propiedad a la entidad territorial, para su uso, administración y disposición conforme a la mencionada acta. Lo anterior en el marco de la declaratoria de calamidad pública y el cumplimiento del plan de acción, por un valor de \$325.000.000.

En este valor de \$325.000.000 está incluido no solamente el valor del chasis y la carrocería sino, además, los costos de matrícula, sistema de monitoreo, herramientas y accesorios, SOAT, póliza todo riesgo sin deducibles, garantía de dos años o 100.000 km, logos institucionales, tanque lleno de combustible al momento de la entrega, costos de transporte hasta el corregimiento de Paraguachón y servicios postventa, que incluye mantenimientos preventivos a nivel nacional en concesionarios autorizados por un año o 50.000 km, así como los insumos recomendados por el fabricante, genuinos y originales a todo costo y, el servicio de grúa en caso de ser necesario.

Incluye además, el valor correspondiente a los impuestos típicos de este tipo de contrato, tales como IVA (16%), rete IVA (15% del IVA), retención en la fuente (2,50%), Rete ICA (1,14%) e impuesto a las transacciones financieras (4x1000) y, por supuesto el porcentaje de utilidad del contratista.

Al respecto, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 31 de agosto de 2011<sup>17</sup>, con ponencia de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio, manifestó:

*"El objeto de los contratos que celebran las entidades públicas, persigue el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Por consiguiente, la causa del contrato es la satisfacción de las necesidades colectivas y de interés general a cuyo logro deben colaborar quienes contratan con la administración, no obstante que pretendan obtener con su ejecución un beneficio económico inicialmente calculado. De acuerdo con esta orientación, los contratos estatales están poderosamente influidos por el fin que ellos involucran, cual es el interés público, lo que determina, por una parte, que no le es permitido a la administración desligarse de la forma como los particulares contratistas realizan la labor encomendada a través del contrato; y de otra, que el contratista ostente la posición de colaborador de la entidad. Es decir, con el contrato se pretende la realización de un fin de interés general, pues es un medio que utiliza la administración pública para la consecución de los objetivos Estatales, el desarrollo de sus funciones y la misión que le ha sido confiada, con la colaboración o contribución de los particulares contratistas, los cuales concurren a su formación persiguiendo un interés particular, que consiste en un provecho económico o lucro que los mueve a contratar y que se traduce en un derecho a una remuneración previamente estipulada, razonable, proporcional y justa, como retribución por el cumplimiento del objeto contractual. Es, entonces, la razonable contraprestación económica*

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, número de radicación 25000-23-26-000-1997-04390-01(18080), 31 de agosto de 2011.

la que permite que exista un adecuado balance entre el interés público que anima al Estado a contratar y el interés individual que estimula a los particulares colaboradores a obligarse a suministrar los bienes y servicios objeto del contrato para contribuir con el cumplimiento de los fines de la contratación, el cual debe ser calculado y previsto al tiempo de proponer y contraer el vínculo contractual." (Subraya y negrilla fuera de texto original)

Es decir que, siempre en los contratos que celebre el Estado, independiente de si se hace bajo el régimen de Contratación Pública o bajo un régimen excepcional, debe tenerse en cuenta el porcentaje de utilidad del particular que contribuye con la administración pública en la consecución de los fines y objetivos Estatales.

Ahora, con el propósito de desvirtuar el posible sobreprecio en la adquisición del bus, el doctrinante Dávila Vinuesa<sup>18</sup> señala que el tema del sobreprecio debe ser analizado con detenimiento y tratarlo en su justa dimensión, pues no todo lo que se imputa como sobreprecio lo es, ni todo sobreprecio es reprochable. Agrega, además, que existen una serie de criterios fundamentales para analizar si existen o no sobreprecios, toda vez que "pueden existir precios por encima del mercado que tengan plena justificación en un momento determinado, dadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar propias de cada contrato." (Subraya fuera de texto original)

Es así como, señala el autor, que "el análisis del sobreprecio no debe limitarse tampoco a la comparación entre el valor comercial de las obras, bienes y servicios contratados y el fijado en el contrato, para deducir responsabilidad cuando no coincidan, ya que el precio justificado no necesariamente se identifica con el valor comercial, aunque el mismo deba ser el indicativo desde donde debe partir todo análisis. Lo anterior, por cuanto en muchos casos el precio real en un momento dado no coincide con el comercial. El precio comercial, entendido este como el habitual en un período de tiempo determinado, puede variar según el sitio, por la ocurrencia de paros, catástrofes, tomas guerrilleras, etc., por la forma de pago convenido, por los riesgos que la entidad traslada a los contratistas e incluso por la historia de la entidad en el cumplimiento de los pagos." (Subraya fuera de texto original)

Por último, concluye el autor que, "el análisis del sobreprecio no debe simplemente limitarse a una simple comparación entre los precios del mercado y el pactado sin entrar a valorar las condiciones que pudieron haber afectado el precio convenido, ya que ello constituye un grave error generador de mayores costos para el erario cuando el afectado por una determinación en esas condiciones adoptada, demuestre judicialmente las razones que motivaron un precio, si se quiere mayor al del mercado y en cuyo evento, la justicia deje sin efectos el acto sancionatorio y condene al pago de los perjuicios sufridos." (Subraya fuera de texto original)

En el presente caso, como ya se ha demostrado, la adquisición del bus se hizo en el marco de la atención de la emergencia que originó la declaratoria de una calamidad pública en el Departamento de La Guajira, en donde era fundamental e indispensable la celeridad y prontitud en la atención a la población damnificada o afectada, en cuanto estaban en juego los derechos fundamentales de la población, por ello se procuró realizar la adquisición del bus en un tiempo expedito de menos de 15 días y realizando la entrega en el Corregimiento de Paraguachón, Municipio de Maicao, condiciones que sin duda, incidían en el precio, sin que esto implicara un desconocimiento a lo contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política.

<sup>18</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo, Régimen Jurídico de la Contratación Estatal, Segunda Edición, Legis, 2003, Bogotá, Págs. 204 a 208 citado en la tesis de grado de maestría en Derecho Administrativo presentada por Julieth Paola Valdés.

*Así las cosas, y conforme a los fundamentos de hecho y de derecho planteados en este escrito, no se evidencia un sobre costo en el contrato suscrito con la firma MYR Maquinaria S.A.S. toda vez que, si partimos de los valores presentados por el Equipo Auditor, el chasis Chevrolet tiene un costo FRR \$97.300.000 y la Carrocería INCONCAR \$141.700.000, para un total de \$239.000.000, valor al que se le deben adicionar los costos directos e indirectos que fueron descritos anteriormente y que no fueron tenidos en cuenta por el Equipo Auditor, en cuanto para establecer un detrimento patrimonial del Estado como lo plantea la CGR, se debe tener en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se adelantó el proceso de adquisición del bien por parte de la UNGRD.*

*Adicional a esto, debe tenerse en cuenta que el vehículo bus se adquirió como un producto homogéneo, indiferenciable por sus cualidades en su origen de fabricación, por lo que las cotizaciones solicitadas por la Entidad solo se basaron en el valor del producto completo como bus y no como chasis o carrocería; esto toda vez que la adquisición de equipos de productos completos, se debe a que la garantía del mismo se consolida con una empresa que responda por todo el bien, sin correr el riesgo de adquirirlo por separado y que en el evento de un daño del vehículo, tanto el carrocerero como el fabricante del chasis, se eximan de responsabilidades por haber intervenciones en el producto tanto mecánica como estructuralmente.*

*Tampoco existen deficiencias en el cumplimiento de los principios de la función administrativa, ni del objeto del Plan de Acción Específico, pues se encuentra evidenciado en el actuar de la Entidad la diligencia y rigor para cumplir con el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, el artículo 209 de la constitución política y el procedimiento interno contractual con el que cuenta la entidad para la adquisición de bienes y servicios en emergencia.*

*Además, no existe deficiencia en el proceso de planeación de la necesidad para la adquisición del bus, ni en la utilización de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres destinados para la atención de la emergencia en la Guajira, toda vez que la adquisición de dicho bien guarda relación directa con la afectación presentada en la población, de acuerdo con las necesidades expresadas por el departamento de la Guajira y la misma población.*

*Respecto a la observación del Equipo Auditor acerca de la certificación aportada por la firma MYR Maquinaria S.A.S. suscrita por INCONCAR se destaca que esta no se contempló en la ficha técnica como un requisito evaluable o de habilitación en el proceso contractual, solo se requería establecer la relación comercial entre éstas. Además, el contrato se suscribió con una firma legalmente constituida bajo las normas legales para Colombia, contratista que cumplió a cabalidad con lo estipulado en el contrato”.*

*Anexos: Documentos que soportan el proceso precontractual y contractual estructurado por la UNGRD como entidad que asesora, dirige y coordina el SNGRD, incluyendo el acuerdo para la prosperidad donde la comunidad manifiesta la necesidad de contar con un transporte adecuado y el presidente de la República adquiere el compromiso, el Plan Nacional de Contingencia frente a la temporada seca y un posible fenómeno de El Niño, cotización enviada por Panda Motors y el procedimiento para contratación en emergencia. CD 1 y CD 2.*

## **Análisis de Respuesta**

La respuesta de la UNGRD, describe el proceso precontractual y contractual relacionado con la adquisición del vehículo, así mismo describe la necesidad del

mismo para la atención de la emergencia en el Departamento. Adicionalmente sustenta el hecho de evidenciar que no existe un sobrecosto, dado que la negociación incluyó conceptos adicionales de costo.

La respuesta cita sentencias del Consejo de Estado relacionadas con procesos de contratación, adicionalmente menciona doctrinas referentes a sobreprecios, con el propósito de desvirtuar el hallazgo.

Si bien es cierto que en su respuesta la UNGRD manifiesta que, *“no se evidencia un sobre costo en el contrato suscrito con la firma MYR Maquinaria S.A.S. toda vez que, si partimos de los valores presentados por el Equipo Auditor, el chasis Chevrolet tiene un costo FRR \$97.3 millones y la Carrocería INCONCAR \$141.7 millones, para un total de \$239.0 millones, valor al que se le deben adicionar los costos directos e indirectos que fueron descritos anteriormente y que no fueron tenidos en cuenta por el Equipo Auditor, en cuanto para establecer un detrimento patrimonial del Estado como lo plantea la CGR, se debe tener en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se adelantó el proceso de adquisición del bien por parte de la UNGRD”*, también es cierto que la UNGRD no cuantifica los costos adicionales a que hace referencia en su respuesta, situación no desvirtúa el hallazgo y amerita la apertura de una indagación preliminar. Para la CGR es claro que las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se adelantó el proceso de adquisición, el tema en discusión es poder establecer el costo real del bus adquirido, con sus correspondientes componentes<sup>19</sup>, que para la UNGRD determinaron un valor final de \$325 millones, sin cuantificar detalladamente los conceptos y valores adicionales pagados, que generan un mayor valor del activo adquirido.

De acuerdo con lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe, para lo cual se efectuará una Indagación Preliminar.

### **6.1.2. Fondo Nacional de Gestión del Riesgo-FNGRD**

#### **Hallazgo No.7. Seguimiento a Transferencia de Recursos al FMGRD de Uribia:**

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

---

<sup>19</sup> Costo chasis Chevrolet FRR \$97.300.000; Costo Carrocería INCONCAR \$141.700.000; demás Especificaciones (Pólizas de seguro, Transporte del Vehículo para entrega en la guajira, matrícula oficial, radio, logos UNGRD, tanqueo) \$11.841.379

e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;

La Resolución 357 de 23 de Julio de 2008, "Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación", expedida por la Contaduría GENERAL DE LA NACIÓN; capítulo ASPECTOS INTRODUCTORIOS, determina: "Toda la información revelada en los estados contables debe ser susceptible de comprobaciones y conciliaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas, que acrediten y confirmen su confiabilidad, relevancia y comprensibilidad (...)"

El numeral 3.7 de la misma resolución establece:

*"3.7. Soportes documentales. La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deben estar respaldadas en documentos idóneos, de tal manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria. (...)*

*De conformidad con el desarrollo de la gestión contable por procesos y los manuales de procedimientos implementados en las entidades, se deberá hacer un análisis y evaluación de los diferentes tipos de documentos que sirven de soporte a las operaciones llevadas a cabo, así como la forma y eficiencia de su circulación entre las dependencias, y entre la entidad y los usuarios externos, con el propósito de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar un eficiente flujo de documentos.*

*De igual forma, deben implementarse los controles necesarios que permitan la recepción oportuna de los documentos que se generan en otras entidades, los cuales son fundamentales para la ejecución del proceso contable. Atendiendo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, las entidades también deberán definir las políticas para archivar los documentos soporte de los registros contables, de conformidad con las normas jurídicas que le sean aplicables.*

*3.8. Conciliaciones de información. Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico (...)."*

En el análisis efectuado a comunicación remitida por el FNGRD, en donde informa sobre las Transferencias Efectuadas al Municipio de Uribe por \$2.500 millones, se pudo establecer que el suministro inicial de información no corresponde con la realidad de los registros en la cuenta especial del Municipio de Uribe CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES, en donde se registran ingresos por \$2.800 millones, valor superior en \$300 millones al valor reportado.

Con lo anterior se evidencian deficiencias de control interno, relacionadas con la administración de la información relacionada con Traslado de recursos a la cuenta CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES del municipio de Uribe. Oficialmente en comunicación FIDUPREVISORA-FNGRD 20160040884571, no fue reportado dicho traslado de recursos al FMGRD de Uribe.

Situación que no asegura la confiabilidad de la información reportada oficialmente por el FNGRD como transferencias con cargo a los recursos Transferidos al ente territorial.

### Respuesta del FNGRD

*"La Fiduprevisora S.A., como Representante Legal y Administradora del FNGRD, remitió el oficio con radicado No 20160041314001 suscrito por el Gerente de Negocios de la Vicepresidencia de Administración Fiduciaria, la siguiente respuesta:*

*La transferencia que por un yerro de digitación no se relacionó corresponde a la siguiente:*

ENTE TERRITORIAL	FECHA	COMPROBANTE DE EGRESO	ORDEN DE PAGO	CONCEPTO	RECURSOS TRANSFERIDOS	SALDO POR LEGALIZAR
URIBIA	8/AGO/2014	14000885	14-0852	Para cancelar transferencia de recursos, para apoyo logístico y operativo de la calamidad no. 037 del 14 de febrero de 2014, expedido por el municipio de Uribia-Guajira.	\$300.000.000	SO

*Tal como se anotó en el oficio 20160040884571, la legalización de las transferencias relacionadas con la declaratoria de calamidad pública No. 037 de 2014 se realizó en conjunto, esto considerando que los recursos se transfirieron para un objetivo común.*

*Por las razones expuestas, solicitamos de la manera respetuosa reconsiderar la observación, ya que Fiduprevisora S.A. está cumpliendo con las disposiciones relativas a las transferencias de recursos por parte del FNGRD, así como a la legalización de las mismas conforme al marco normativo vigente".*

Oficio FNGRD-02663, con radicado 20160041314011, con fecha 15 de noviembre de 2016.

**Observación 1. Seguimiento a Transferencia de Recursos al FMGRD de Uribia:**

En cuanto a la situación detectada, "En el análisis efectuado a comunicación remitida por el FNGRD, en donde informa sobre las Transferencias Efectuadas al Municipio de Uribia por \$2.500.000.000, se pudo establecer que dicho valor no corresponde con la realidad de los registros en la cuenta especial del Municipio de Uribia CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES, en donde se registran ingresos por \$2.800.000.000, valor superior en \$300.000.000 al valor reportada.", efectivamente el FNGRD realizó transferencias de recursos al Municipio de Uribia por \$2.800 millones. La transferencia que por un yerro de digitación no se relacionó corresponde a la siguiente:

ENTE TERRITORIAL	FECHA	COMPROBANTE DE EGRESO	ORDEN DE PAGO	CONCEPTO	RECURSOS TRANSFERIDOS	SAIDO POR LEGALIZAR
URIBIA	8/AGO/2014	1403035	14-0852	Para cancelar transferencia de recursos, para apoyo logístico y operativo de la calamidad no. 037 del 14 de febrero de 2014, expedida por el municipio de Uribia Guajira.	\$300.000.000	\$0

Por otra parte, cabe precisar que si bien no se relacionó la transferencia realizada sí se remitió la documentación que soportó la legalización de la misma, la cual estaba incluida en la carpeta ANEXO 1 correspondiente a los soportes del Municipio de Uribia.

De igual forma, es pertinente señalar como se anotó en el oficio 20160040884571, que la legalización de las transferencias relacionadas con la declaratoria de calamidad pública No. 037 de 2014 se realizó en conjunto, es decir, que si bien la UNGRD instruyó tres (3) transferencias de recursos sustentadas en dicha declaratoria de calamidad pública, se practicó una legalización en diciembre de 2014 por el saldo que presentaba el municipio para esas transferencias con un objetivo en común.

Por las razones expuestas anteriormente, solicitamos de la manera respetuosa reconsiderar la observación, ya que Fiduprevisora S.A. está cumpliendo con las disposiciones relativas a las transferencias de recursos por parte del FNGRD, así como a la legalización de las mismas conforme al marco normativo vigente.

## Análisis de Respuesta

De acuerdo con la respuesta del FNGRD se ratifica lo evidenciado por el equipo auditor, en razón a la existencia de las deficiencias de control interno en la administración de la información relacionada con transferencia de recursos. De acuerdo con lo anterior el hallazgo se mantienen en los términos expuestos.

## Hallazgo No.8. Registro de Legalizaciones de Recursos Traslados al FDGRD de La Guajira

La Ley 1523 de 24 Abril de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones establece:

"Artículo 48. Administración y representación. El Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres será administrado y representado, en los términos previstos en el artículo 3° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989. Además se tendrá en cuenta en el manejo del Fondo las directrices, lineamientos e instrucciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres"

"Artículo 80. Transferencia de recursos. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.

*En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.*

*La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.*

*Corresponde a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y legalización de los mismos deban darse, de conformidad con el reglamento que para tal fin expida el Ejecutivo"*

El Decreto 2649 de 1993 de Diciembre 29, por el cual se reglamenta la Contabilidad en General y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, establece: "CAPITULO II; OBJETIVOS Y CUALIDADES DE LA INFORMACION CONTABLE; Artículo 3º. OBJETIVOS BASICOS. La información contable debe servir fundamentalmente para: 1. Conocer y demostrar los recursos controlados por un ente económico, las obligaciones que tenga de transferir recursos a otros entes, los cambios que hubieren experimentado tales recursos y el resultado obtenido en el período. (...) 6. Ejercer control sobre las operaciones del ente económico. (...)"

La Resolución 357 de 23 de Julio de 2008, "Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación", expedida por la Contaduría GENERAL DE LA NACIÓN; capítulo ASPECTOS INTRODUCTORIOS, determina: "Toda la información revelada en los estados contables debe ser susceptible de comprobaciones y conciliaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas, que acrediten y confirmen su confiabilidad, relevancia y comprensibilidad (...)"

El numeral 3.7 de la misma resolución establece:

*"3.7. Soportes documentales. La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deben estar respaldadas en documentos idóneos, de tal manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria. (...)*

*De conformidad con el desarrollo de la gestión contable por procesos y los manuales de procedimientos implementados en las entidades, se deberá hacer un análisis y evaluación de los diferentes tipos de documentos que sirven de soporte a las operaciones llevadas a cabo, así como la forma y eficiencia de su circulación entre las dependencias, y entre la entidad y los usuarios externos, con el propósito de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar un eficiente flujo de documentos.*

*De igual forma, deben implementarse los controles necesarios que permitan la recepción oportuna de los documentos que se generan en otras entidades, los cuales son fundamentales para la ejecución del proceso contable. Atendiendo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, las entidades también deberán definir las políticas para archivar los documentos soporte de los registros contables, de conformidad con las normas jurídicas que le sean aplicables.*

*3.8. Conciliaciones de información. Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico (...)."*

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

*e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*

Evaluada selectivamente la información relacionada con la legalización de recursos por parte del FNGRD, se encuentra lo siguiente:

El ejercicio auditor evidenció la existencia de Comprobantes de legalización<sup>20</sup> de Transferencias Efectuadas al Departamento de la Guajira que suman \$5.440 millones y \$3.750 millones, para un total de \$9.190 millones, valor superior en \$2.239 millones, con relación al total reportado como legalizado de \$6.951 millones.

Adicionalmente comparado los soportes de legalización que suman \$9.190 millones y los recursos transferidos al FDGRD de la Guajira por \$7.000 millones, se presenta una diferencia de \$2.190 millones, valor superior al monto desembolsado.

Efectuada Verificación selectiva de los soportes de legalización remitidos por el FNGRD, y según verificación efectuada en la SHM de Uribia Cuenta Especial del Municipio de Uribia, en el mes de Julio de 2014 se evidencia legalización de gastos pagados con recursos propios del municipio que corresponden a la Orden de pago 006 con NIT.9311890-6, por \$13 millones, con un giro por \$12 millones.

Igualmente se evidenció la existencia de documento soporte del mes de octubre de 2015, el cual no se encuentra refrendado, relacionado con soportes de legalización de recursos transferidos por el FNGRD por \$708 millones, comunicación remitida por el Director Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres (CDGRD) de La Guajira.

Existen inconsistencias en los montos que se registran como legalizados, por cuanto no se remiten soportes de los mismos, principalmente evidenciado en:

Según verificación efectuada en la SHM de Uribia – Cuenta Especial Corriente No.526-201939-73 de BANCOLOMBIA, denominada MUNICIPIO DE URIBIA-CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES, se registran pagos efectuados con

---

<sup>20</sup> De acuerdo con reporte de legalizaciones del FNGRD por \$5.951.758.429 y \$1.000.000.000, para un total de \$6.951.758.429, se reporta un saldo por legalizar de \$48.241.571.

cargo a Transferencias efectuadas por el FNGRD, sobre los cuales no se evidencian soportes de legalización en el FNGRD, por \$685 millones.

Según verificación efectuada en la SHD de La Guajira – en las cuentas: 1) Cuenta Especial Corriente BBVA No.477-006183 y 2) Cuenta corriente Banco de Bogotá No. 530-44453-8 adscritas al Fondo de Gestión de Riesgo de Desastres del Departamento de La Guajira, se registran pagos efectuados con cargo a Transferencias efectuadas por el FNGRD, por \$693 millones sobre los cuales no se evidencian soportes de legalización en el FNGRD.

Las anteriores situaciones se presentan por debilidades de control interno relacionadas con el análisis, seguimiento, verificación y registro de soportes de Legalización de Recursos, hecho que genera incertidumbre en la información relacionada con legalización de recursos transferidos por el FNGRD al Departamento de la Guajira y al Municipio de Uribia.

#### CONVENIO 002 DE 2014

Evaluada selectivamente la información en el Municipio de Uribia, relacionada con el convenio 002 DE 2014, suscrito entre el Municipio de Uribia y la Empresa AAA de Uribia, se apreció lo siguiente:

El valor total del convenio fue de \$2.751 millones, de los cuales el municipio aportó la suma de \$1.436 millones, la UNGRD aportó \$1.200 millones, y la empresa AAA de Uribia aportó \$115 millones. A continuación se relacionan los pagos efectuados, según información reportada por la Secretaría de Hacienda Municipal de Uribia:

**Tabla 15**  
**FUENTES DE PAGOS A CARGO DEL CONVENIO**  
Millones \$

MES	PAGO	ACUMULADO	PAGO CON APORTES UNGRD	PAGO CON APORTE MPIO
mar-14	383.3	383.3		(383.3)
may-14	383.3	766.6		(383.3)
jun-14	333.3	1.100.0		(333.3)
jun-14	50.0	1.150.0	(50.0)	
jul-14	383.3	1.533.3	(383.3)	
ago-14	383.3	1.916.6	(383.3)	
sep-14	383.3	2.300.0	(383.3)	
oct-14	336.0	2.636.0		(336.0)
<b>TOTAL PAGOS</b>	<b>2.636.0</b>	<b>2.636.0</b>	<b>(1.200.0)</b>	<b>(1.436.0)</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Uribia - Información del Convenio 002  
Elaboró: Equipo Auditor

Evaluada la información reportada por el FNGRD, como soporte de legalización de transferencias, se establece que en la misma se incluyen soportes de legalización del convenio 002-2014, que suman \$2,245 millones, como se presenta a continuación:

**Tabla 16**  
**SOPORTES LEGALIZACIÓN DEL CONVENIO 002-2014**  
Millones \$

#	PERIODO	VALOR	Cantidad de OPS de Transporte
1	3 ABR AL 17 ABR	363.4	49
2	3 ABR A 2 MAY	370.8	50
3	3 MAY A 2 JUN	375.9	51
4	3 JUN A 2 JUL	383.3	25
5	3 JUL A 2 AGO	368.4	37
6	3 AGO A 2 SEP	383.3	8
	<b>TOTAL SOPORTES LEGALIZACION</b>	<b>2.245.3</b>	

Fuente: FNGRD - Información del Convenio 002  
Elaboró: Equipo Auditor

El FNGRD, presenta como soportes de legalización, gastos que no corresponden a la ejecución con recursos de Transferencias efectuada por el FMGRD de Uribia, identificados en la tabla anterior con los números 1, 2 y 3, correspondientes a los periodos de abril-mayo de 2014, que suman \$1.110 millones.

Comparados los aportes efectuados de la UNGRD por \$1.200 millones, ejecutados en la cuenta CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES del municipio de Uribia, con los Soportes de Legalización Reportados por el FNGRD por \$2.245 millones, se establece que se genera una diferencia de \$1.045 millones.

Adicionalmente y comparados los gastos soportes de legalización, se aprecian diferencias entre los montos pagados y las legalizaciones, como se presenta a continuación:

**Tabla 17**  
**COMPARACIÓN DE GASTOS DE LEGALIZACIÓN**  
Millones \$

#	MES	PAGO	LEGALIZACIONES	DIFERENCIA
1	MAR-14	383.3	363.4	19.9
2	MAY-14	383.3	370.8	12.4
3	JUN-14	333.3	375.9	(7.4)

Carrera 69 No. 44-35 piso 9. Código Postal 111711. PBX 6477000  
cgr@contraloria.gov.cowww.contraloria.gov.coBogotá D.C. - Colombia

4	JUN-14	50.0		
5	JUL-14	383.3	383.3	0
6	AGO-14	383.3	368.4	14.8
7	SEP-14	383.3	383.3	0
8	OCT-14	336.0		
	<b>TOTAL PAGOS</b>	2.636.0	2.245.3	39.8

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal de Uribe - Información del Convenio 002  
FNGRD - Información del Convenio 002  
Elaboró: Equipo Auditor

Verificado el archivo que sustenta los documentos soporte de legalización de gastos por \$383 millones (#5), \$368 millones (#6) y \$383 millones (#7) se encontró gastos por \$197.9 millones, \$96 millones y \$323 millones respectivamente, que no cuentan con el correspondiente documento contractual (OPS de Transporte).

Adicionalmente se evidencia que en el mes de junio de 2014, la cuenta CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES del municipio de Uribe registra un pago por \$433 millones, valor que no corresponde con la legalización del mencionado mes por \$383 millones (#5). Igualmente para el mes de agosto de 2014 se legaliza un pago por \$368 millones que no es acorde con el gasto ejecutado en la cuenta CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES del municipio de Uribe por \$383 millones.

Las anteriores situaciones, se presentan por debilidades en la supervisión y revisión de los soportes documentales, así como en la efectividad de los procedimientos de conciliación para la legalización de recursos ejecutados por los entes territoriales, así como por la falta de articulación y coordinación interinstitucional, que permita al FNGRD, reflejar las misma información que se ejecuta en el ente territorial.

Así mismo genera incertidumbre y posible sobreestimación de recursos del convenio 002-2014, legalizados por el FNGRD, y la existencia de información incompleta y sin depurar que no permite garantizar procesos efectivos de legalización de transferencias efectuadas por dicha entidad, incluso a nivel de tercero.

#### CONVENIO 072 DE 2015

Evaluada la información reportada por el FNGRD, como soporte de legalización de transferencias, se establece que en la misma se incluyen soportes de legalización de pagos del convenio 072 de 2015, que suman \$1.004 millones, como se presenta a continuación:

**Tabla 18**  
**INFORMACIÓN REPORTADA POR EL FNGRD**  
**Millones \$**

LEGALIZACION CE	TOTAL MOVIMIENTO NETO
PAGO AGUA	255.2
COMPROBANTES OE EGRESO PAGO CONTRATOS TRANSPORTE AGUA	730.8
GASTOS FINANCIEROS	3.7*
GASTOS FINANCIEROS SIN INCLUIR EN CONCILIACION BANCARIA	148.1*
OTROS-OIAN	3.6*
OTROS-OIAN SIN INCLUIR EN CONCILIACION BANCARIA	10.9*
<b>TOTAL</b>	<b>1.004.5</b>

\* Partidas conciliatorias no legalizables  
Fuente: FNGRD - Información del Convenio 072

Comparados los Gastos ejecutados en la Cuenta del Municipio de Uribí – CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES por \$986 millones con los Soportes de Legalización Reportados por el FNGRD por \$1.004 millones, se genera una diferencia de \$18 millones que corresponden a partidas conciliatorias no legalizables que se encuentran incluidas en los soportes de legalización en el FNGRD, relacionados con la cuenta Corriente de Bancolombia No.63148912638 a nombre del Convenio Interadministrativo 072-2015, administrado por AAA de Uribí.

Con relación a los pagos efectuados por concepto de transporte de agua por \$730 millones, corresponden a 58 OPS de Transporte de Agua en Carro Tanques Cisternas, en donde se aprecia lo siguiente:

- Mayor valor de \$12 millones en la legalización de Comprobantes de Egresos asociados a la OPST 038 por \$13 millones, que se legalizó con 4 Comprobantes de Egreso (CE), como son: 13379, Cheque (CH) 918409; 13470 CH918438; 13631 CH918487; 13643 CH918499, que suman \$25 millones.
- Menor valor de \$12,6 millones en la legalización de Comprobantes de Egresos asociados a la OPST 009 y 0010 por \$12,6 millones c/u, que se legalizan en 2 CE, como son: 13380 CH918410 y 13614 CH918468, que ascienden a \$12.6 millones.
- Incertidumbre en la legalización de los CE13467 CH918435 y CE13640 CH918496, con el NIT 17845334 por cuanto al verificar la OPST No.34, se encuentra que la misma está asociada a dicho NIT, sin embargo dicha

orden pertenece a un tercero con diferente nombre, razón por la cual los comprobantes no se sustentan en ninguna OPST.

Por otra parte, en la información de legalizaciones reportada por FNGRD, se encuentra información repetida de documentos relacionados con Contratos, Órdenes de Pago, Comprobantes de Egreso, en diferentes archivos que están soportando diversas legalizaciones.

Las anteriores situaciones, se presentan por debilidades en la supervisión y revisión de los soportes documentales, así como en la efectividad de los procedimientos de conciliación que sustentan la Legalización de Recursos ejecutados por los entes territoriales, así como por la falta de articulación y coordinación interinstitucional, que permita al FNGRD, reflejar las misma información que se ejecuta en el ente territorial.

Lo anterior genera posible sobreestimación y/o subestimación de recursos del convenio 072-2015, legalizados por el FNGRD, así mismo, la existencia de información sin depurar, que no permite garantizar procesos efectivos de legalización de transferencias efectuadas por dicha entidad, incluso a nivel de tercero.

### **Respuesta del FNGRD**

*La Fiduprevisora S.A., como Representante Legal y Administradora del FNGRD, remitió el oficio con radicado No 20160041314001 suscrito por el Gerente de Negocios de la Vicepresidencia de Administración Fiduciaria, la siguiente respuesta: Respecto de la legalización de transferencias de recursos por parte del FNGRD es importante señalar que Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora del Fondo, se ciñe a lo establecido en la Resolución 006 de 2006, de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, hoy Junta Directiva del FNGRD. En este sentido, las legalizaciones proceden una vez los entes territoriales allegan a la fiduciaria los documentos relacionados en el artículo 2 de la resolución en mención.*

*Considerando que las legalizaciones de las transferencias de recursos objeto de esta Actuación Especial de Fiscalización – Control Excepcional involucran más de 2.000 folios, solicitamos respetuosamente la realización de una mesa de trabajo para aclarar las inquietudes que tenga el Equipo Auditor en relación al procedimiento de legalización de las transferencias de recursos realizadas al Departamento de La Guajira y al Municipio de Uribia, y revisar con los soportes documentales originales cómo se procedió con la legalización. Para el anterior fin, proponemos llevar a cabo la mesa de trabajo el 18 de noviembre de 2016 en horas de la tarde en las instalaciones de Fiduprevisora.*

Oficio FNGRD-02663, con radicado 20160041314011, con fecha 15 de noviembre de 2016.

*Observación 2. Registro de Legalizaciones de Recursos Traslados al FDGRD de La Guajira.*

Respecto a la legalización de transferencias de recursos por parte del FNGRD es importante señalar que Fiduprevisora S.A., como vocera y administradora del Fondo, se ción a lo establecido en la Resolución 006 de 2006, de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, hoy Junta Directiva del FNGRD. En este sentido, las legalizaciones proceden una vez los entes territoriales allegan a la fiduciaria los documentos relacionados en el artículo 2 de la resolución en mención.

Considerando que las legalizaciones de las transferencias de recursos objeto de esta Actuación Especial de Fiscalización - Control Excepcional involucran más de 2.000 folios, solicitamos respetuosamente la realización de una mesa de trabajo para aclarar las inquietudes que tenga el equipo auditor en relación al procedimiento de legalización de las transferencias de recursos realizadas al Departamento de La Guajira y al Municipio de Uribía, y revisar con los soportes documentales originales cómo se procedió con la legalización. Para el anterior fin, proponemos llevar a cabo la mesa de trabajo el 18 de noviembre de 2016 en horas de la tarde en las instalaciones de Fiduprevisora.

## **Análisis de Respuesta**

La respuesta de la entidad se refiere al marco normativo sobre el cual ejecuta los procesos de legalización; al igual que a informar que los soportes documentales ascienden a más de 2.000 folios, solicitado una mesa de trabajo para aclarar inquietudes<sup>21</sup>, sin establecer las medidas implementadas por la administración para desvirtuar o aclarar cada uno de los ítems del hallazgo, razón por la cual las causas y efectos identificados permanecen.

Basado en la evidencia documental suministrada por la entidad, y en la respuesta remitida, se establece que el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

### **6.2. NIVEL TERRITORIAL**

#### **6.2.1. Departamento de la Guajira - Fondo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres**

#### **Hallazgo No.9. Procesos Contractuales ejecutados con Recursos de Transferencias del FNGRD**

---

*21 El equipo auditor efectuó mesa de trabajo el día 18 de noviembre de 2016 en las instalaciones de la Fiduprevisora, para escuchar los planteamientos de dicha entidad. En esta reunión el equipo auditor informó que la Comisión de la CGR ejecuta el proceso auditor soportado en evidencias documentales suministradas por la entidad auditada (expedientes físicos, medios magnéticos, correos electrónicos y otros), sobre los cuales efectúa sus pronunciamientos, adicionalmente informó que la entrega incompleta, o la no entrega de la misma, conduce a pronunciamientos erróneos por parte de la comisión, lo cual conlleva a desgastes administrativos y desviación del proceso. En la mesa de trabajo el FNGRD planteó que la observación debería estar dirigida para la totalidad de niveles del sistema, por cuanto a la fecha no se ha reglamentado el control administrativo para la utilización y legalización de recursos, acorde con lo establecido en el artículo 80 de la ley 1523 de 2012.*

La Ley 1523 DE 24 Abril de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones establece:

*Artículo 3°. Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

*11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.*

*12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.*

*Artículo 29. Funcionamiento de los Consejos Territoriales. Los consejos territoriales tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora. En todo caso, el coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo.*

La ley 87 de 1993, establece: Artículo 2°.- *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:*

*e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*

Según muestra selectiva, se evidencian debilidades en los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan verificar la información relacionada con los procesos contractuales ejecutados por el Departamento con recursos de las transferencias efectuadas por la UNGRD, para que los mismos sean de conocimiento tanto de la UNGRD, como del FNGRD, como se describe a continuación:

De acuerdo con reunión efectuada el día 14 de octubre de 2016, se estableció que la coordinación del FDGRD de La Guajira no cuenta con los soportes necesarios, relacionados con las ayudas humanitarias entregadas, que permitan establecer los beneficiarios de las mismas.

Sobre la información disponible, se evidenciaron inconsistencias entre la información del FNGRD, correspondiente a gastos ejecutados con recursos de transferencias de la UNGRD, versus los registros de legalización suministrados por el FDGRD de La Guajira por \$693 millones, donde se pudo establecer que aunque existe información, la misma no se ve reflejada en el FNGRD.

Situaciones presentadas por debilidades de control interno, relacionadas con la implementación de mecanismos que permitan garantizar el flujo efectivo de los procesos de gestión de riesgo, en especial relacionados con determinar los beneficiarios y población atendida en desarrollo de los contratos suscritos, más aun cuando dichos contratos benefician a su población objeto, aduciendo que dicha información solamente es de conocimiento de la UNGRD.

Deficiencias relacionadas con una efectiva vigilancia de los recursos económicos, que permitan garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo, en especial de los procesos contractuales y de transacciones financieras asociadas a los mismos, sobre los contratos suscritos con recursos de transferencias del FNGRD

Esta situación genera incertidumbre en el conocimiento de la totalidad de la población atendida por el Sistema, dificultando la toma de decisiones en torno a planeación y ejecución de recursos.

No se articulan las actividades territoriales de conciliación financiera, con los procesos ejecutados en el FNGRD, hecho que dificulta a la UNGRD garantizar una revelación eficiente y oportuna de las operaciones.

No se recibió respuesta por parte del Departamento, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No.10. Reporte de la Contratación a antes de Control**

La ley 80 de 1993, Artículo 43º. *Establece: "- Del Control de la Contratación de Urgencia. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.*

*Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*

*Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.*

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

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- d) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;

Según muestra selectiva, en la información soporte relacionada con contratación ejecutada por el FDGRD de la Guajira, se establece que los mismos no cuentan con el soporte correspondiente que permita determinar el cumplimiento del mandato legal establecido en el parágrafo del artículo 66 de la ley 1523 de 2012, en consonancia con el art 43 de la ley 80 de 1993 evidencia debilidades de control interno, relacionadas con la supervisión de contratos.

Lo anterior genera incertidumbre en el cumplimiento de los principios de gestión administrativa asociada a la contratación por declaratoria de situación de calamidad pública suscrita con recursos destinados a la atención de Emergencias.

No se recibió respuesta por parte del Departamento, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

#### **6.2.2. Municipio de Uribia: cuenta especial CMGRD-Fondos Oficiales Especiales**

#### **Hallazgo No.11. Mecanismos de Coordinación Interinstitucional relacionadas con la Ejecución de Contratos con Recursos Transferidos por el FNGRD**

La Ley 1523 DE 24 Abril de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones establece:

*Artículo 3°. Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

*11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.*

*12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.*

*Artículo 29. Funcionamiento de los Consejos Territoriales. Los consejos territoriales tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora. En todo caso, el coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo.*

*Artículo 54. Fondos Territoriales. Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.*

*Parágrafo. Los recursos destinados a los fondos de los que habla este artículo, serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados del mismo, por motivos diferentes a la gestión del riesgo. En todo caso el monto de los recursos deberá guardar coherencia con los niveles de riesgo de desastre que enfrenta el departamento, distrito o municipio.*

La ley 87 de 1993, establece:

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

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- d) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación*

Según muestra selectiva, se evidencian debilidades en los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan garantizar oportunamente la información relacionada con los procesos contractuales ejecutados por el Municipio con recursos de las transferencias efectuadas por el FNGRD, para que los mismos sean de conocimiento tanto de la UNGRD, como del FNGRD, como se presenta en el hallazgo No.8<sup>22</sup> del presente informe.

Esta situación obedece a debilidades de control interno, relacionadas con la vigilancia de los recursos económicos, que permitan garantizar el flujo de los procesos de la gestión del riesgo, en especial del proceso financiero.

Lo anterior no permite a la UNGRD, articular el componente financiero de los niveles nacional y municipal del sistema nacional, así mismo no permite que exista coherencia entre la ejecución contractual del Ente territorial y sus registros en el FNGRD, que permitan a la UNGRD, conocer desde el momento de su suscripción, los contratos ejecutados con los recursos transferidos, permitiéndole identificar oportunamente el uso de los mismos.

---

<sup>22</sup> Según verificación efectuada en la SHM de Uribia – Cuenta Especial Corriente No.526-201939-73 de BANCOLOMBIA, denominada MUNICIPIO DE URIBIA-CMGRD-FONDOS OFICIALES ESPECIALES, se registran pagos efectuados con cargo a Transferencias efectuadas por el FNGRD, sobre los cuales no se evidencian soportes de legalización en el FNGRD, por \$685.7 millones.

## Respuesta de la Entidad

Mediante oficio de la Alcaldía de Uribe con fecha 23 de noviembre de 2016, radicado en la CGR con No. 2016ER0121148, da respuesta en los siguientes términos: "El Municipio de Uribe, de acuerdo al Decreto 121 de 2016 en su Capítulo Tercero "Mecanismo de Financiación para la Gestión del Riesgos de Desastre" creo el fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre. (Anexo 19 Folios)"

## Análisis de respuesta

Con la respuesta, la entidad hace referencia a la creación del fondo municipal, sin desvirtuar el hallazgo de la CGR, por tal razón el mismo se mantiene en los términos del presente informe.

### Hallazgo No.12. Entrega de Agua a Comunidades Beneficiadas. (FNGRD y AAA)

La Ley 1523 de 2012, establece:

*"Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Artículo 27. Por medio del cual se crearon las instancias de coordinación territorial (Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres) como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.*

*Artículo 37. se establece como obligación de las autoridades departamentales, distritales y municipales, concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción debiendo en ellos contemplar acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres cuyos programas y proyectos deberán ser integrados en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según el caso."*

El Decreto Extraordinario 4147 de 2011 establece:

*"Artículo 4. Funciones de la Unidad para Atención de Riesgo de Desastre:*

*Numeral 1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. (...)*

*Artículo 4, Parágrafo del numeral 10. –"Entiéndase la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible" (...).*

El convenio 072-2015 suscrito entre Municipio de Uribia y la Empresa de Acueducto Aseo y Alcantarillado y Energía Eléctrica de Uribia SAS E.S.P, establece: "*Cláusula C1: OBLIGACIONES COMUNES DEL CONTRATO, literal J "Crear un archivo único y exclusivo con toda la documentación del proyecto, mantenerlo actualizado y disponible para las visitas de seguimiento que realice el Municipio y los organismos de Control".*

Evaluada selectivamente la información relacionada con el convenio 072 de 2015, se encuentra lo siguiente:

El convenio 072 del 11 de septiembre de 2015, suscrito con la Empresa de Acueducto Aseo y Alcantarillado y Energía Eléctrica de Uribia SAS E.S.P, AAA por \$986 millones, tenía como objetivo el suministro de agua potable a través de vehículos cisterna a las comunidades indígenas de la alta y media Guajira del Municipio de Uribia.

Para su ejecución la empresa debía implementar los mecanismos necesarios para el cumplimiento del objeto contratado, su seguimiento y coordinación con el supervisor del contrato.

La supervisión del contrato estuvo a cargo de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Uribia, con el apoyo del personal de planta que el jefe de la dependencia designó o en su defecto del personal de apoyo que se contrate para tales fines en los términos de ley, con el propósito de tener la seguridad de que se cumpla el efectivo control y vigilancia sobre el objeto convencional del vínculo contractual.

Se debían hacer 2 pagos por \$493 millones cada uno, mes vencido, previa presentación del informe parcial de actividades, del acta parcial correspondiente y la certificación de recibo a satisfacción por parte del supervisor, que demuestre el cumplimiento de la actividad contratada para lo cual la empresa presentaría la respectiva cuenta de cobro.

El equipo auditor revisó los documentos entregados por el FNGRD, donde se pudo constatar que estos no son suficientes para demostrar el cumplimiento de la entrega del agua a las comunidades. Adicionalmente, en visita efectuada al Municipio de Uribia, con el fin de revisar los documentos originales del contrato como: 1) Actas de recibo a satisfacción, 2) Bitácoras de los recorridos realizados por los vehículos; 3) Actas de ejecución y liquidación de OPS de Transporte ejecutadas, estableciendo que no existe evidencia documental que permita determinar por cada OPS y vehículo la entrega de agua a la comunidad.

Lo anterior denota debilidades de supervisión, seguimiento y control del convenio, para que los soportes de entrega de agua sean consistentes con cada una de las OPST suscritas, y su correspondiente pago y legalización, por cuanto existe insuficiencia de soportes documentales, que permitan apreciar con transparencia la ejecución del convenio.

Adicionalmente se evidencia desarticulación entre los diferentes niveles del Sistema, por cuanto, no existen evidencias en el nivel nacional, FNGRD, sobre la entrega efectiva del servicio, que permitan a dicho nivel la construcción de indicadores para ajustar o corregir las deficiencias o dificultades presentadas en la atención de la calamidad pública relacionadas con el suministro de agua.

### **Respuesta de la Entidad**

Mediante oficio de la Alcaldía de Uribia con fecha 23 de noviembre de 2016, radicado en la CGR con No. 2016ER0121148, da respuesta en los siguientes términos:

*“El Municipio de Uribia en aras a que la información fue suministrada por medio de correo electrónico de acuerdo al acta de fecha 10 de octubre de 2016, en el por complejidad del escaneo de la información por la cantidad donde fueron más de 8.000 folios, mas sin embargo el Municipio de Uribia realizo el esfuerzo administrativo, para poder cumplir con lo requerido, donde se evidencia los soportes de que se solicitaban.*

*De acuerdo a dicha observación donde informa sobre los documentos allegados no son suficientes para demostrar el cumplimiento de la entrega del agua a las comunidades se le envía adjunto a este oficio las evidencia de entrega agua a las comunidades, donde se evidencia el censo de las comunidades beneficiadas, el recibo a satisfacción de las comunidades, y el conductor que entrega el agua para determinar que vehículo fue el que entrego el suministro de agua el cual se adjuntó en medio magnético en archivo PDF, en 608 folios”.*

*“En la referencia a los informes técnicos del convenio de la empresa AAA de Uribia, estos entregan las actas de entrega a las comunidades como soporte técnico de que el agua se lleva el cual determina la buena ejecución del convenio.*

*“La supervisión ejercida por la Secretaria de Obras del Municipio de Uribia evidencio por y constato por medio de las actas de entrega a las comunidades que el suministro de agua se realiza satisfactoriamente lo cual lo demuestra cada evidencia en el seguimiento que se realiza, se tomaran algunas fotos como muestra de que se evidencio la entrega y como lo anterior dicho las actas de entrega a satisfacción a las comunidades beneficiarias, se adjunta informe de supervisión en un (01) folio”.*

*“Los vehículos que reparten el agua a las comunidades de acuerdo a la emergencia pueden ser enviados a sitios diferentes ya que la cantidad de solicitudes amerita cumplir en ese momento con la emergencia por sequía”.*

### **Análisis de la Respuesta:**

Aunque el municipio remite información en medio magnético como sustento a la entrega de agua a las comunidades, al analizar dicha información, se establece que la misma continúa siendo insuficiente, dado que en varios de los documentos se presenta lo siguiente:

- No se puede asociar el servicio prestado con la Orden de Prestación de Servicio suscrita, el correspondiente convenio, y el valor legalizado ante el FNGRD..
- No se identifica la placa del vehículo transportador asociada a la correspondiente OPST.
- No se establece el número de beneficiarios en cada comunidad, al momento de la entrega de agua.
- No existe reporte consolidado de entregas por orden de prestación de servicio.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.

### **Hallazgo No.13. Coordinación interinstitucional entre El municipio de Uribia, el FDGRD de La Guajira y la UNGRD, para la identificación y solución de necesidades urgentes de agua en Comunidades de Uribia**

Ley 1523 de 2012, establece: *“Artículo 4, Parágrafo del numeral 10. -Entiéndase la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.*

*Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Artículo 27. Por medio del cual se crearon las instancias de coordinación territorial (Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres) como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.*

*Artículo 37. se establece como obligación de las autoridades departamentales, distritales y municipales, concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción debiendo en ellos contemplar acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres cuyos programas y proyectos deberán ser integrados en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demos herramientas de planificación del desarrollo, según el caso."*

Efectuada visita a las poblaciones de: Vereda Puerto Nuevo –Comunidad Alijunau, Corregimiento Cardón – Comunidad Caspsho, se evidenció que el problema de agua en dichas poblaciones, persiste, fundado en que los tanques de 5000 y 10000 litros suministrados mediante el contrato 9677-PPAL001-549-2015 suscrito con Colempaques SAS, no están siendo surtidos con agua potable, encontrándose en algunos casos vacíos, y en otros que fueron retirados de la población, como es el caso de la comunidad Alijunau.

Así mismo, Según inspección en las comunidades de Parrusain, Juyasirain, Amasiraru del municipio de Uribia, se evidenció inoperancia de equipos de desalinización instalados en las comunidades mencionadas, lo cual denota que las acciones adelantadas para la emergencia no están siendo sostenibles en el tiempo, teniendo en cuenta que la necesidad de agua potable persiste.

Deficiencias en la identificación y priorización de necesidades urgentes para la comunidad, que permita solucionar problemas de suministro de agua con recursos destinados a la atención de emergencias.

Deficiencias en la articulación y ejecución de los planes relacionados con abastecimiento de agua a dichas poblaciones.

Situaciones que no permiten observar Intervenciones correctivas, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

### **Respuesta de la Entidad**

Mediante oficio de la Alcaldía de Uribia con fecha 23 de noviembre de 2016, radicado en la CGR con No. 2016ER0121148, da respuesta en los siguientes términos:

*De acuerdo a la observación realizada por visita hechas a distintas comunidades se le informa que en el transcurso del convenio que nos acusa se le suministro el agua por vía de carrotanques tipo cisterna el cual se evidencia en los recibo a satisfacción de las comunidades que se indica en la observación 03 de este pliego, el cual en la respuesta le mostramos que se anexa en 608 folios.*

*En la referencia a la inoperancia de equipos de desalinización instalados en las comunidades mencionadas lo cual denota que las adelantadas para la emergencia no están siendo sostenibles en el tiempo, teniendo en cuenta que la necesidad de agua potable persiste, se le informa que el municipio de Uribia está realizando esfuerzos para poder atender a más de 3.500 comunidades indígenas para el sostenimiento en el tiempo para el servicio de agua potable, y además una serie de mantenimientos preventivos y correctivos para poder subsanar dichas mejoras a las plantas desalinizadora instaladas en el territorio Uribiero, estos mantenimientos se llevaran a cabo pero antes se inspeccionara y se determinara los daños para poder realizar la optimización, mientras se le suministrará el agua por vía de carro tanques tipo cisterna hasta subsanar dicha obra.*

*En cuanto a que el equipo auditor llegó a las comunidades donde realizó las muestras de reparto y en tiempo presente encontró algunas comunidades que tenían los tanques de almacenamiento vacíos, estos reparto de agua se realizan periódicamente donde las comunidades tienen el conocimiento que el agua se no se le lleva todos los días y por la complejidad del caso de Uribia la guajira que son más de ocho mil metros cuadrados en extensión de tierra y más de 3.500 comunidades con difícil acceso en el transporte más sin embargo se les cumple con llevar el agua semanalmente.*

*En cuanto a la desaparición de un tanque de almacenamiento de agua que fue entregado por la Alcaldía a dicha comunidad y esta no cuida lo entregado y se lo hurtan, esto es un caso fortuito, además no está la administración notificado por alguna denuncia o queja de dicha comunidad.*

### **Análisis de la Respuesta**

Con la respuesta de la entidad, se ratifica lo evidenciado por el equipo auditor dado que la situación planteadas en el hallazgo relacionada con el funcionamiento de las plantas desalinizadoras aún permanece, informando que se adelantarán las acciones correctivas correspondientes, realizando diagnósticos para posteriormente efectuar los mantenimientos preventivos y correctivos que se requieran. Igualmente no se desvirtúa lo relacionado con el tanque de la comunidad Alijunau, por cuanto la respuesta se refiere a una situación diferente a la planteada en el hallazgo, mostrando que el tanque fue sustraído, y no retirado por la UNGRD.

De acuerdo con lo anterior, el hallazgo se mantiene en los términos del presente informe.