

INFORME DE AUDITORÍA

UNIVERSIDAD DE CALDAS

VIGENCIA 2016

CGR-CDSS – No. 109

Junio de 2017

Universidad de Caldas Vigencia 2016

Contralor General de la República

Edgardo Maya Villazón

Vice Contralora

Gloria Amparo Alonso Másmela

Contralor Delegado Sector Social

Antonio José Soto Murgas

Directora de Vigilancia Fiscal

Carolina Sánchez Bravo

Ejecutivo

Marcela Sáenz Trujillo

Supervisores:

Nivel Central
Gerencia

Luz Dary Neuta Velásquez
Gustavo Adolfo Castañeda Meza

Equipo de Auditores:

Responsable de Auditoría
Auditores Gerencia Caldas

Rubiela Parra Rojas
Martha Edith Duarte Benítez
Mauricio Parra Aristizábal
Paulo Andrés Tabares Carmona
Álvaro Márquez Martínez
Alejandro Tabares Carmona
Diego León Vélez Gómez
Hugo Armando Orjuela Robins

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DICTAMEN	5
1.1 GESTIÓN Y RESULTADOS	6
1.1.1 Gestión	6
1.1.1.1 <i>Procesos administrativos</i>	7
1.1.1.2 <i>Indicadores</i>	8
1.1.1.3 <i>Gestión Presupuestal y Contractual</i>	8
1.1.1.4 <i>Prestación del bien o servicio</i>	10
1.1.2 Resultados	11
1.1.2.1 <i>Objetivos misionales</i>	11
1.1.2.2 <i>Cumplimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos</i>	12
1.1.3 Legalidad	12
1.1.3.1 <i>Contractual</i>	13
1.1.3.2 <i>Defensa Judicial</i>	14
1.1.3.3 <i>Cumplimiento normatividad ambiental</i>	15
1.1.4 Financiero	15
1.1.4.1 <i>Opinión de los Estados Contables de la Universidad de Caldas a diciembre 31 de 2016</i>	16
1.1.5 Evaluación del Control Interno.	16
1.2 FENECIMIENTO DE CUENTA	17
1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS	17
1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO	17

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	18
2.1.1. Gestión	19
2.1.1.1 <i>Procesos Administrativos</i>	19
2.1.1.2 <i>Indicadores</i>	48
2.1.1.3 <i>Gestión Presupuestal y Contractual</i>	48
2.1.1.4 <i>Prestación del Bien o Servicio</i>	65
2.1.2. Resultados	65
2.1.2.1 <i>Objetivos misionales</i>	65
2.1.2.1 <i>Cumplimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos</i>	66
2.1.3. Legalidad	86
2.1.3.1 <i>Contractual</i>	94
2.1.3.2. <i>Defensa Judicial</i>	98
2.1.3.3. <i>Cumplimiento de normatividad ambiental</i>	107
2.1.4. Financiero	113
2.1.4.1. <i>Contable</i>	113
2.1.5. Evaluación del Control Interno	137
2.1.6. Rendición de la Cuenta	140
2.1.7. Denuncias	140
3. ANEXOS	141
Anexo 1. Estados Contables.	141
Anexo 2. Matriz de Hallazgos	145

84111-

Doctor
FELIPE CÉSAR LONDOÑO LÓPEZ
Rector
Universidad de Caldas
Manizales

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a la Universidad de Caldas, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Los estados contables terminados al 31 de diciembre de 2015, no fueron auditados por la CGR y se presentan únicamente para fines comparativos.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme con las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, se evaluó el Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados contables de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los estados contables), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal de la Universidad de Caldas rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del año 2016, dentro de los plazos previstos de la Resolución Orgánica No.7350 de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contable, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas.

1.1 GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor, mediante la aplicación de programas de auditoría. Como resultado de la auditoría, para la vigencia 2016, en la gestión y resultados de la Universidad de Caldas, se obtuvo una calificación de **53,372** por lo que se considera como una evaluación desfavorable.

1.1.1 Gestión

La evaluación de la gestión se fundamentó en la valoración de los procesos administrativos, los indicadores, la gestión presupuestal y contractual y la prestación del bien o servicio; en consideración a los principios de eficacia, eficiencia, economía

y gestión ambiental. Se obtuvo una calificación de 76,99, como se detalla a continuación:

1.1.1.1 Procesos administrativos

Se evaluó el proceso administrativo a través de los componentes: dirección, planeación, organización, ejecución y control, establecidos por la Universidad de Caldas en la vigencia 2016, en desarrollo de las actividades relacionadas con su objeto misional, el cual obtuvo una calificación de 67,5 puntos, la cual se fundamenta en los siguientes aspectos:

- Evaluado el Plan de Desarrollo Institucional, se pudo constatar una propuesta de modificación desde el año 2013 y que a la fecha no ha sido formalizada, lo que conlleva a que el plan de acción institucional 2016 no concuerde con el Plan de Desarrollo Institucional en las metas iniciales. Se hace importante precisar en este punto, que la entidad informó a la CGR que el Consejo Superior determinó no realizarle ajustes al mismo, fundado en el hecho que se aproxima la estructuración de un nuevo plan.
- Se observa como un hecho de especial importancia, la falta de gestión y seguimiento que se pudo evidenciar respecto de la prescripción por ineficiente recobro de incapacidades de sus funcionarios, lo que genera pérdidas de recursos a la Universidad, asimismo, las deficiencias de control y los precarios procedimientos que se poseen para el manejo de las incapacidades.
- Se determinaron ineficiencias de control y seguimiento al momento de autorizar las facultades el trámite de las comisiones de estudios, lo que conllevó a superar el porcentaje máximo establecido por la misma institución en el Acuerdo 040 de 2012.
- Existe deficiente monitoreo y seguimiento de las conciliaciones que realiza Contabilidad con el área de recursos físicos.
- Se determinaron desajustes jurídicos entre las normas internas y las normas generales exigibles en materia de incentivos a los servidores públicos.
- Se carece en la institución de reglamentación suficiente que garantice eficiencia fiscal frente a las obligaciones y exigibilidades que deben tener los docentes cuando reciben apoyos económicos para el pago de matrículas de postgrados.

1.1.1.2 Indicadores

La evaluación de los indicadores de gestión consideró las variables de formulación, oportunidad, confiabilidad de la información, calidad, utilidad, relevancia y pertinencia de los resultados. La calificación obtenida corresponde a 80 puntos, la cual se sustentada en los siguientes aspectos:

Los indicadores para los procesos estratégicos, misionales y de apoyo fueron implementados a partir del 2016 a través del Observatorio de Gestión Institucional de la Universidad de Caldas link <http://qlikviewweb.ucaldas.edu.co/qlikview/FormLogin.htm>, el cual permite realizar seguimiento y control a cada indicador por parte de las dependencias a cargo, como por la Oficina de Planeación.

Sin embargo, esta variable se vio afectada por la falta de actualización de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo 2009 – 2018, para el Plan de Acción 2016 y que estén acordes con el contexto actual y con los resultados obtenidos en vigencias que le antecedieron; y que permitan tener información adecuada, útil y oportuna para la toma de decisiones.

Para la evaluación de los indicadores de gestión financieros se tuvo en cuenta los reportes de la Oficina Financiera así: Efectividad (Incremento en el monto de ingresos corrientes e ingresos generados por gestión propia), Eficacia (Ejecución presupuesto de gastos, Ejecución presupuesto de ingresos, Ingresos por rendimientos financieros por colocación de fondos y Presupuesto de Fondos Especiales respecto a inversión) y Eficiencia (Presupuesto apropiado para inversión). Estos indicadores muestran análisis y sirven de insumo para la toma de decisiones.

1.1.1.3 Gestión Presupuestal y Contractual

Basado en los criterios que a continuación se detallan, la calificación de la gestión presupuestal y contractual fue de 76,1 puntos.

El presupuesto de ingresos examinado fue de \$157.793.186.121 y representa el 100% del presupuesto de la entidad para la vigencia 2016.

El presupuesto de gastos examinado fue de \$168.377.362.943, que representa el 100% de su ejecución y representa el 83% del presupuesto apropiado para la vigencia 2016 que fue de \$202.602.147.998.

Respecto al cierre presupuestal de la vigencia 2016, se constituyeron reservas por \$5.690.440.231 y cuentas por pagar por \$2.248.268.886, los cuales no están bien constituidas debido a las siguientes situaciones:

- 1- La Universidad constituyó como Reservas Presupuestales de la vigencia 2016 para la vigencia 2017, avances otorgados por valor total de \$5.419.435.
- 2- Los ordenadores del gasto de los diferentes centros de gastos de la Universidad de Caldas, no solicitaron al jefe de la Oficina Financiera la constitución de las reservas y/o cuentas por pagar al cierre de la vigencia fiscal 2016 por valor total \$859.404.366

Con relación al rezago presupuestal de la vigencia 2015 que fue de \$14.581.968.967, durante la vigencia auditada se evaluó el 15% por \$2.209.911.527.

La evaluación se sustenta en:

- La gestión presupuestal de la entidad es apoyada por el Sistema de Gestión Financiera –SGF- integrado con las áreas de tesorería, contabilidad y presupuesto el cual es alimentado por interfaz por el aplicativo de nómina-SARA- y el Sistema de Inventarios y Compras -SINCO- que permiten apoyar las labores misionales de la Universidad de Caldas; sin embargo, se encontraron deficiencias en la congruencia de la información, entre los reportes del aplicativo SGF y el SINCO, toda vez que se presentan diferencias entre las cifras presentadas en ambos sistemas de las cuentas de edificaciones, redes, líneas y cables, Maquinaria y equipo, equipo médico y científico, muebles, enseres y equipo de oficina, equipo de comunicación y computación, equipo de comedor, cocina y despensa y terrenos y valorizaciones.
- La Universidad cumplió con la normatividad vigente en materia presupuestal en cuanto a la programación, trámite de presentación y aprobación, modificaciones y la ejecución de ingresos y gastos y cierre presupuestal; de igual forma, la información presupuestal guarda concordancia con lo reportado en el plan de acción y el plan operativo anual de inversiones.
- Se encontraron 189 registros de reservas presupuestales sin la Resolución de los centros de gastos solicitando a la Oficina Financiera su constitución como lo estipula el artículo 36 del Acuerdo 01 de 1998 e instructivo para la solicitud de reservas presupuestales y cuentas por pagar gestión financiera I-GF-489, se tomaron como reservas presupuestales avances de viáticos entregados y no legalizados, se elaboraron por parte de los centros de gastos Resoluciones de avance los cuales no fueron remitidos en la vigencia 2016 al área de presupuesto con el fin de culminar el trámite respectivo, ni se solicitó en los tiempos indicados por el SIG (procedimiento para solicitud y legalización de avances P-GF-190) la autorización, cancelación o reintegro del saldo que disponían las Resoluciones de avance.

El Consejo Superior de la Universidad, mediante Acuerdo No. 33 de 14 de diciembre de 2016, aprobó vigencias futuras que para 2017 ascienden a \$1.445.731.515, pero al revisar los Acuerdos No. 09, 18, 24 y 25 del 2016 se evidenció que el valor aprobado no corresponde a la sumatoria de lo contemplado en los acuerdos, siendo este valor para el año 2017 de \$1.671.464.681.

- La Universidad con la suscripción del contrato No. 04-2016 con vigencia de 04 de marzo de 2016 a 04 de marzo de 2017 y cuyo objeto es la vigilancia de sus bienes muebles e inmuebles, transgredió la exigible planificación integral del contrato y el principio de anualidad, pues constituyó una reserva de apropiación con cargo al presupuesto de 2016, pero de manera adicional al habilitar mediante esa figura el contrato hasta 2017, realizó una adición con cargo al presupuesto del nuevo año, cuando para esas eventualidades el estatuto financiero de la Universidad estableció la figura de la Vigencia Futura. En conclusión, la misma Universidad ha reglado estrategias financieras para evitar la bianualidad de la ejecución presupuestal que en este evento se pretermitieron.
- El proceso contractual de la Universidad de Caldas, cumple con los postulados generales de la contratación estatal y la normatividad adoptada por la entidad en su Estatuto de Contratación, en los procedimientos adoptados en lo que no se encuentra regulado por la norma general. Sin embargo, se observaron falencias en materia precontractual, en lo relacionado con la estructuración de pliegos de condiciones, acorde con los requerimientos de la institución y el impacto de estas falencias en el proceso de selección de los contratistas; la planeación del proceso de contratación, de cara a la suficiencia de recursos, para la atención de las obligaciones a cargo de la entidad y los plazos establecidos para la ejecución de las prestaciones; la falencia en el tema de adiciones, sin que se hubiese evidenciado un mayor servicio o prórroga en el tiempo, con el impacto presupuestal, cruzando de una vigencia a otra, sin las autorizaciones que en esta materia rige.

De igual forma se detectaron falencias en el proceso de legalización de los contratos de obra celebrados por la entidad, en el marco de la contribución especial del 5%, que para esta tipología contractual es exigible sin distinción alguna.

1.1.1.4 Prestación del bien o servicio

La calificación para este factor fue de 80,8 puntos, evaluación que se sustenta en los siguientes aspectos:

- La Universidad ha gestionado proyectos con el fin de mejorar su nivel académico, esto se ve reflejado en la acreditación de alta calidad, el fortalecimiento de

programas académicos, la acreditación de programas académicos, la formación doctoral de los docentes, entre otros.

- La Universidad tuvo que realizar ajustes a su normatividad interna donde regula la asignación de cupos especiales en los programas de pregrado, ya que existe un presunto fraude donde varios estudiantes accedieron a programas de pregrado con la distinción Andrés Bello, sin tener al parecer este derecho. El presente hecho se encuentra en investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación.
- La calificación de este componente se ve igualmente afectada por el hecho que la Universidad de Caldas asumió una obligación con la suscripción del Acuerdo de Pago con la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH como forma de pago en especie, según liquidación unilateral de los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009 mediante las Resoluciones No. 1047 y No. 1048 de 2014 por concepto de: sobrecostos por pago de administración e imprevistos superiores a lo pactado, sobrecostos por pago de incentivos operacionales, sobrecostos en análisis de laboratorio Contrato. 093/09 y tasación del perjuicio por el incumplimiento parcial, afectando este componente en cuanto a la satisfacción adecuada en la prestación de servicios a beneficiarios y usuarios, en condiciones de oportunidad, costos y beneficios. Hecho que denota una presunta ineficiente, ineficaz e inefectiva gestión fiscal pues no se observaron acciones colaterales por parte de la entidad ante los hechos revelados, sancionados y aceptados y que propiciaron el acuerdo de pago suscrito.

1.1.2 Resultados

Este componente obtuvo una calificación de 81,42 puntos, producto de la evaluación realizada a los factores: objetivos misionales y cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes, programas y proyectos.

1.1.2.1 Objetivos misionales

La evaluación para el cumplimiento de los objetivos misionales establecidos en el Plan de Desarrollo Institucional 2009 - 2018, en términos de cantidad, calidad, oportunidad y coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes del sector fue de 83,3 puntos. Esta calificación se ve reflejada en los siguientes resultados:

El Plan de Desarrollo Institucional 2009-2018 cuenta con seis (6) variables estratégicas, y trece (13) metas totales. De las metas tuvo un porcentaje de cumplimiento del 80%. El Plan de Acción Institucional para el año 2016 cuenta con 24 metas con un cumplimiento de 81%.

Los proyectos ejecutados por la Vicerrectoría de Investigación y Postgrados y de Proyección, cumplen con los procedimientos establecidos en el Sistema de Gestión Integral SIG.

La universidad ocupó el puesto 10 del ranking en U-SAPIENS, fomentado la investigación, evidenciado en el incremento de: publicación de artículos en revistas indexadas, grupos de investigación escalafonados en categorías A1, A y B, reconocidos por COLCIENCIAS.

1.1.2.2 Cumplimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos

La gestión de la Universidad en el cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes, programas y proyectos para la vigencia fiscal 2016 se califica en 79.5 puntos. Esta evaluación se soporta en los siguientes aspectos:

- Los proyectos formulados y ejecutados en los ejes misionales por la universidad tienen coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, permitiendo la cofinanciación de proyectos especiales con entes del nivel nacional.
- Se determinó ineficiencia y falta de control a los proyectos ejecutados por la Universidad respecto de los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009 suscritos con la ANH, lo que ocasionó una obligación por concepto de: sobrecostos por pago de administración e imprevistos superiores a lo pactado, sobrecostos por pago de incentivos operacionales, sobrecostos en análisis de laboratorio Contrato. 093/09 y tasación del perjuicio por el incumplimiento parcial, de acuerdo con las Resoluciones Nos. 1047 y 1048 de 2014 emanadas por la ANH, situación que afectó este componente, por cuanto ocasionó un presunto daño patrimonial por \$5.001.127.789.

1.1.3 Legalidad

El factor evaluado dio una calificación de 70,83 puntos. Se conceptúa que las operaciones financieras, administrativas y económicas cumplen la normativa interna y externa aplicable a la Universidad de Caldas, salvo en lo relacionado con los hallazgos que se relacionan en el presente informe.

- La Universidad carece de efectivos y actualizados procedimientos para el manejo de las incapacidades médicas, lo que ocasiona una debilidad administrativa, que afecta de manera directa la gestión institucional y fiscal.
- Se pudo determinar que la entidad incumple el artículo 36 del Acuerdo 01 de 1998 y el instructivo para la solicitud de reservas presupuestales y cuentas por pagar gestión financiera I-GF-489, toda vez que los centros de gastos no solicitan mediante Resolución la constitución de las reservas presupuestales; se incumplió

el sistema integrado de gestión SIG - procedimiento para solicitud y legalización de avances P-GF-190 cuando se elaboraron por parte de los centros de gastos Resoluciones de avance, las cuales no fueron remitidas en la vigencia 2016 al Área de Presupuesto con el fin de culminar el trámite respectivo; de igual forma, con el Acuerdo 33 de 14 de diciembre de 2016 el Consejo Superior aprobó vigencias futuras que en el año 2017 ascienden a \$1.445.731.515, pero al revisar los Acuerdos No. 09, 18, 24 y 25 se evidenció que el valor aprobado no corresponde a la sumatoria de lo contemplado en los acuerdos, siendo este valor para el año 2017 de \$1.671.464.681 incumpliendo el artículo 65 de la Ley 30 de 1992 funciones del Consejo Superior literal f) aprobar el presupuesto de la institución. Se incumplió con el artículo 8. Principios del sistema presupuestal del Acuerdo 01 de 1998 cuando suscribió el contrato de vigilancia No. 04 de 2016 para la vigencia 04 de marzo de 2016 al 04 de marzo de 2017 al cual le constituyó una reserva de apropiación en cumplimiento del principio de anualidad con cargo al presupuesto de 2016 que determinaba que los compromisos solo se podían terminar hasta 31 de diciembre, pero de manera adicional al habilitar mediante esa figura el contrato hasta 2017, realizó una adición con cargo al presupuesto del nuevo año, cuando para esas eventualidades el estatuto financiero de la Universidad estableció la figura de la vigencia futura.

1.1.3.1 Contractual

La entidad desarrolla el proceso contractual a través de proyectos, acorde con su objeto misional y en pro del funcionamiento del ente autónomo universitario, además asignó los recursos necesarios para la ejecución de los mismos, no se determinaron incumplimientos contractuales, en menoscabo de los recursos públicos; con excepción del contrato para la actualización de los avalúos sobre los predios de la Universidad, en el que se determinó la ausencia de utilidad del producto entregado con el menoscabo en los recursos públicos invertidos. Se denotaron falencias en el sistema documental utilizado para la conformación de los expedientes contractuales, los cuales conservan los documentos pertenecientes a la etapa precontractual, hasta la legalización de estos procesos jurídicos. Los Informes de supervisión reposan en la División Financiera, como un requisito habilitante para el pago al contratista.

La entidad utiliza como mecanismo de supervisión, un documento denominado "Acta de Recibo a Satisfacción" el cual es diligenciado por cada funcionario responsable de esta actividad, una vez se surte el cobro por parte de cada contratista, este instrumento no da cuenta de la ejecución de cada contrato, en condiciones de cantidad y calidad del servicio prestado y/o de los bienes recibidos por parte de la entidad. De igual forma, se observó de manera aleatoria, que los controles en materia de supervisión son más el producto de la experiencia de cada funcionario, que el fruto de una política o directrices emitidas por parte de la entidad, en materia contractual, ya que los instrumentos contenidos en su norma marco y en los procedimientos que lo desarrollan, requiere de una cohesión de este proceso desde

las diversas aristas del mismo, incluyendo aspectos como el jurídico, financiero y presupuestal.

En el aspecto de legalización de los contratos, no se determina la aplicación de criterios uniformes respecto al pago de la contribución especial sobre los contratos de obra pública, dado que no actuó como agente de retención de la contribución del 5%, que trata la Ley 1106 de 2006. Pues la entidad no tiene claros si ésta celebra este tipo de contratos y por lo tanto la existencia del hecho generador que obliga la retención al contratista de este tributo.

El proceso contractual en general cumple con los requisitos exigidos en el Estatuto de Contratación en sus diferentes etapas. No obstante y como se denota en los hallazgos de auditoría, se determinaron contratos con deficiencias en la aplicación de las reglas para la selección de oferentes, pues no se encuentran en consonancia con lo realmente requerido por la organización y aforos de recursos insuficientes para el cubrimiento del valor del servicio dentro del período contratado, lo que conllevó al uso de la figura contractual de la adición, sin que mediara una extensión en la prestación del servicio o una ampliación del plazo contratado.

1.1.3.2 Defensa Judicial.

La Universidad cuenta dentro de su estructura organizacional, con una dependencia encargada de asumir la defensa jurídica de la entidad ante los estrados judiciales. Se observó en los casos tomados dentro de la muestra la atenta defensa en los litigios entablados contra la organización, en las diferentes etapas de los procesos, en los diferentes despachos judiciales en la ciudad de Manizales.

Se observa en los procesos terminados, un mayor índice de fallos en favor de la entidad, que aquellos que tuvieron sentencia desfavorable a sus intereses.

En los casos en que la Universidad inició procesos judiciales en calidad de demandante, obtuvo providencia a favor de sus pretensiones.

La Universidad de Caldas conformó el Comité de Conciliación, el cual a la fecha carece de su propio reglamento. Este estamento, en la vigencia auditada, no se reunió con la periodicidad ordenada en el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 2015. En sus sesiones, se analizaron las posiciones institucionales para cada caso concreto en cuanto a la viabilidad de presentar postura conciliatoria judicial o extrajudicial, diseñaron estrategias de defensa jurídica particulares de cada caso y en general se evidenció una buena gestión para la defensa jurídica de los intereses de la entidad.

La universidad adoptó el Manual de Formulación e Implementación de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico. No obstante, lo anterior, la entidad no tiene

establecidas directrices institucionales generales para la aplicación de mecanismos de arreglo directo en los temas por los que en mayor medida es requerida en sede judicial y carece de directrices institucionales generales para la aplicación de mecanismos de arreglo directo.

La entidad durante la vigencia 2016 cumplió con las obligaciones de registrar la información en el sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado –EKOGGI- y de acuerdo con el instructivo emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE- a través de la Circular Externa No. 02 del 29-1-2016. No obstante lo anterior, el ente universitario incumplió con el deber legal de enviar semestralmente a la Agencia de Defensa Judicial del Estado los informes sobre acciones de repetición y llamamiento en garantía en los términos del artículo 2.2.4.3.1.2.14 del Decreto 1069 de 2015.

1.1.3.3 Cumplimiento normatividad ambiental

La Universidad de Caldas no tiene desarrollado un Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA o similar, sin embargo cuenta con una oficina de sostenibilidad ambiental y poseen un manual de Gestión Ambiental el cual direcciona todas las actividades de carácter ambiental para el mejoramiento y uso adecuado de los recursos naturales, para esto, se ejecuta el denominado “Plan de acción ambiental 2016”, en el cual se enmarcan diferentes actividades tales como el manejo integral de los residuos sólidos comunes y peligrosos, educación ambiental, estrategia huella de carbono, cumplimiento legal en granjas, tramites y permisos de investigación científica y sistema de gestión ambiental ISO 14001.

Estos se desarrollaron y se ejecutaron según lo planeado, sin embargo, se encontraron deficiencias en el manejo de los residuos sólidos peligrosos – RESPEL, y en el cumplimiento legal de los permisos y obtención de los mismos, en las granjas de investigación y experimentación de Tesorito, Montelindo y la Cruz en lo referente al cumplimiento de las obligaciones de las concesiones de aguas superficiales, permiso de vertimientos y del agua para consumo humano.

1.1.4 Financiero

La calificación de este componente es de cero (0) puntos de conformidad con criterio establecido por la CGR cuando el producto de la opinión a los Estados Contables es NEGATIVA, como es el caso, en virtud a la evaluación realizada al proceso en el cual se determinaron deficiencias en el registro de inversiones, avalúos de bienes inmuebles, contabilización de los recursos del sistema de regalías y registro del cálculo actuarial.

1.1.4.1 Opinión de los Estados Contables de la Universidad de Caldas a diciembre 31 de 2016

En nuestra opinión, los estados contables de la Universidad de Caldas, **no presentan razonablemente**, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Universidad de Caldas a 31 de diciembre de 2016 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Los errores, inconsistencias o salvedades limitaciones encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$93.736.532.268, valor que representa el 30.46% del activo total de la entidad que asciende a \$307.755.391.024.00.

Las incertidumbres encontradas no son generalizadas, por cuanto se determinó en el proceso auditor, cifras contables, sobre los cuales no se obtuvieron razonabilidad, así:

Saldo al 31 de diciembre de 2016 en la subcuenta 242552 honorarios del tercero Unión Temporal Sabe por \$1.425.341.580 y Universidad de Caldas \$30.883.637.

En la subcuenta 242529 Cheques no cobrados o por reclamar por \$3.845.279.

Se determinó que la Universidad no registra contablemente las incapacidades por cobrar a las EPS, determinando incertidumbres por dicha omisión en la contabilidad desde la vigencia 2012 a 2016.

Igualmente, se evidenció diferencias entre los saldos de Balance y el aplicativo SINCO por \$1.044.934.776.

1.1.5 Evaluación del Control Interno.

En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 1.670 puntos, valor correspondiente al concepto de "Con deficiencias". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 1,598, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar, que, para el período auditado, la calidad y eficiencia del control interno de la entidad es "Con deficiencias". En términos generales, los controles existen, pero no se aplican en algunos casos, lo que evidencia debilidades, las cuales se registran en el capítulo de resultados de auditoría y son la causa general de las observaciones presentadas.

1.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República **NO FENECE** la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2016.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron 38 hallazgos administrativos, de los cuales 6 corresponden a hallazgos con alcance fiscal por \$200.072.948,00, 14 tienen presunto alcance disciplinario, en uno (1) se solicita inicio de indagación preliminar, 3 serán trasladados a CORPOCALDAS y 13 a la Contaduría General de la Nación, para lo de su competencia.

1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

De acuerdo con los requerimientos previstos en el numeral 4° artículo décimo séptimo de la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013 de este ente de control, la Universidad de Caldas debe rendir en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes – SIRECI, dentro de los veinticinco (25) días hábiles contados a partir del recibo del informe de auditoría, un plan de mejoramiento que incluya acciones tendientes a eliminar las causas que generaron los hallazgos.

Bogotá, D. C,

JOSE ANTONIO SOTO MURGAS
Contralor Delegado para el Sector Social

Directora de Vigilancia Fiscal: Dra. Carolina Sánchez Bravo
Supervisora Nivel Central: Dra. Luz Dary Neuta Velásquez
Ejecutiva Auditoría: Dra. Marcela Sáenz Trujillo
Supervisor Encargado: Dr. Gustavo Adolfo Castañeda Meza
Proyectó: Equipo Auditor Gerencia Departamental de Caldas



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Con base en las conclusiones y hallazgos relacionados en el presente informe, la Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados de la Universidad de Caldas para la vigencia 2016, es desfavorable, con la consecuente calificación de 53,372 puntos, resultante de ponderar los aspectos que se relacionan en la siguiente tabla.

Tabla No.01. Matriz evaluación gestión y resultados

COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Variables a Evaluar	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Eficiencia, Eficacia	Determinar la eficiencia y eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstos producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	Dirección, planeación, organización, control (seguimiento y monitoreo) y ejecución.	15%	67,5	18,13	0,200
			Indicadores	Formulación; Oportunidad; Confiabilidad de la información a datos de las Variables que los conforman; Calidad; Utilidad; Relevancia y; Pertinencia de los resultados.	25%	80,0	28,00	
			Gestión Presupuestal y Contractual	Manejo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación) Adquisición de Bienes y Servicios.	35%	76,7	26,66	
			Prestación del Bien o Servicio	Capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos; para satisfacer adecuadamente a los beneficiarios y usuarios, en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad, costo, cobertura y beneficio.	25%	81,8	20,21	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN					100%		76,992	16,398
Control de Resultados 30%	Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración Costos Ambientales Equidad	Establecer en qué medida los sujetos de la violación agran y cumplen las pines, programas y proyectos adaptados por la administración en un periodo determinado.	Objetivos misionales	Grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y/o Planes del Sector.	50%	83,3	41,67	0,300
			Cumplimiento e Integridad de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos	Grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos Cantidad, Calidad, Oportunidad, resultados satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales. Efectividad del Plan de Mejoramiento	50%	79,5	39,75	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS					100%		81,42	24,426
Control de Legalidad 10%	Eficiencia	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otro índole.	Cumplimiento de normatividad aplicable al año a usma auditado	Normas estatutarias e internas aplicables	100%	70,8	70,83	6,100
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD					100%		70,83	7,083
Control Financiero 30%	Economía, Eficacia	Establecer si las Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera	Razonabilidad o Evolución Financiera	Opinión o Concepta	100%	0,0	8,86	0,000
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO					100%		0,80	0,000
Evaluación del Control Interno 10%	Eficacia, Eficiencia	Obtener comprensión del sistema de control interno e de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad y Confianza	Concepta	100%	64,650	64,65	6,100
CALIFICACIÓN COMPONENTE DE CONTROL INTERNO					100%		64,65	6,465
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA								53,372

Fuente: Equipo Auditor

La evaluación de la gestión y resultados se realizó con el objeto de analizar integralmente la gestión, y se fundamentó en la valoración de los sistemas de control de: gestión, resultados, legalidad, financiero y control interno, y en consideración a los principios de eficacia, eficiencia, economía y gestión ambiental.

2.1.1. Gestión

2.1.1.1. Procesos Administrativos

En la calificación de este componente se evaluó la ejecución, seguimiento y monitoreo de la gestión realizada por la universidad para el cobro de las incapacidades a las EPS del personal administrativo y docentes, las situaciones administrativas al personal docente y la ejecución de los proyectos de la vicerrectoría administrativa, encontrándose las siguientes deficiencias:

HALLAZGO No. 01: APOYOS ECONÓMICOS PARA EDUCACIÓN FORMAL AL PERSONAL ADMINISTRATIVO CON NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD. (A-D-F)

El Decreto Ley 1567¹ de 1998, Artículo 6º.- Principios Rectores de la Capacitación. Las entidades administrarán la capacitación aplicando estos principios

g. Prelación de los Empleados de Carrera. Para aquellos casos en los cuales la capacitación busque adquirir y dejar instaladas capacidades que la entidad requiera más allá del mediano plazo, tendrá prelación los empleados de carrera. Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo.

-La Corte Constitucional en sentencia C-1163/00 del 6 de septiembre de 2000, declara exequible el literal g) del artículo 6º del Decreto - Ley 1567 de 1998, "Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado".

- El Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, del treinta y uno (31) de julio de dos mil ocho (2008), con Número interno: 1906, radicación: 11001-03-06-000-2008-00043-00, Referencia: reglamentación de la carrera administrativa en las universidades estatales

De conformidad con lo expuesto, en desarrollo del principio de autonomía consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política y en la ley 30 de 1992, los entes universitarios autónomos pueden regular y prever su administración en sus estatutos generales la carrera administrativa dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes. Sin embargo, como la ley 30 de 1992 presenta vacíos en esa materia, en los estatutos de las universidades públicas debe regularse la carrera administrativa con base en la ley 909 de 2004 que es de

¹ Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado.

aplicación supletoria, hasta tanto el legislador considere necesario expedir una ley especial para dicha carrera administrativa

La Universidad de Caldas, Resolución Nro. 0243 de 2010, artículo 1: autorizar la participación de los empleados con nombramiento provisional en programas de capacitación tanto formal como no formal, de conformidad con las necesidades de cada uno de los puestos de trabajo que ocupan, las funciones que desempeñan y el aval del jefe inmediato.

En el año 2016 la Universidad de Caldas ha otorgado apoyos económicos para capacitación de educación formal, al personal administrativo cuyo nombramiento es de provisionalidad, por un valor de \$25.535.094, como se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla No.02 Pagos efectuados

Nota Débito	Fecha	Orden de Pago	Fecha	Valor	Resolución Oficina de Gestión Humana Nro.
5943	29/04/2016	5248	25-abr.-16	2,770,900.00	135
6038	03/05/2016	5863	29-abr.-16	2,799,790.00	134
7017	12/05/2016	6277	6-may.-16	2,792,353.00	139
5938	29/04/2016	5238	25-abr.-16	1,855,700.00	128
5939	29/04/2016	5239	25-abr.-16	886,729.00	129
5941	29/04/2016	5243	25-abr.-16	886,729.00	131
5942	29/04/2016	5246	25-abr.-16	858,400.00	132
6922	11/05/2016	6168	4-may.-16	1,282,605.00	133
5944	29/04/2016	5249	25-abr.-16	1,714,710.00	137
5945	29/04/2016	5250	25-abr.-16	630,000.00	138
7019	12/05/2016	6332	6-may.-16	3,650,000.00	170
19200	31/10/2016	17792	25-oct.-16	443,365.00	431
19349	03/11/2016	18175	28-oct.-16	1,152,609.00	433
19348	03/11/2016	18172	28-oct.-16	1,220,409.00	434
21449	24/11/2016	19721	21-nov.-16	429,200.00	491
22653	07/12/2016	21049	2-dic.-16	515,935.00	517
5946	29/04/2016	5435	26-abr.-16	694,060.00	127
6034	03/05/2016	5825	28-abr.-16	951,600.00	136

Fuente: Información suministrada por la Universidad de Caldas.

Al ser consultada la entidad al respecto, ella sustenta su posición en el postulado de la autonomía universitaria que gozan las universidades públicas del país y por ello en que tienen un régimen laboral propio.

La respuesta no es de recibo pues no existe concordancia y unidad normativa entre las normas internas de la universidad, con las normas generales en materia de incentivos a los servidores públicos de la Entidad, teniendo en cuenta que la Universidad NO posee un régimen laboral de carácter especial, de cara a la

autonomía universitaria que de este tipo de entidades se predicen en su organización interna.

Por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$25.535.094 por la ineficiencia fiscal generada por transgresión legal y presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 02 - PAGO DE INCAPACIDAD SUPERIOR A 180 DIAS (A-D-F)

LEY 100 DE 1993:

“Artículo 206.- Incapacidades. Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos las empresas promotoras de salud podrán subcontratar con compañías aseguradoras. Las incapacidades originadas en enfermedad profesional y accidente de trabajo serán reconocidas por las entidades promotoras de salud y se financiarán con cargo a los recursos destinados para el pago de dichas contingencias en el respectivo régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.”

DECRETO LEY 19 DE 2012:

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

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia.”

“Artículo 142. Calificación del estado de invalidez.

El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

“Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. (...)

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas

contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.

Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones -, ARP, aseguradora o entidad promotora de salud) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la respectiva entidad.

Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación de la Entidad Promotora de Salud, la Administradora de Fondos de Pensiones postergará el trámite de calificación de Invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal reconocida por la Entidad Promotora de Salud, evento en el cual, con cargo al seguro previsional (sic) de invalidez y sobrevivencia o de la entidad de previsión social correspondiente que lo hubiere expedido, la Administradora de Fondos de Pensiones otorgará un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.

Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda. Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto.

Decreto 2463 de 2001 "Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez".

Artículo 23.-Rehabilitación previa para solicitar el trámite ante la junta de calificación de invalidez.

(...)

Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación, la administradora de fondos de pensiones con la autorización de la aseguradora que hubiere expedido el seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o entidad de previsión social correspondiente, podrá postergar el trámite de calificación ante las juntas de calificación de invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal otorgada por la entidad promotora de salud, siempre y cuando se otorgue un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.

(...)

De conformidad con lo señalado en la ley, la administradora del sistema de seguridad social integral o la entidad de previsión social correspondiente que incumpla con el pago de los subsidios por incapacidad temporal, será sancionada por la autoridad competente.

DECRETO 2943 DE 2013 "Por el cual se modifica el parágrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999."

Artículo 1. *Modificar el parágrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999, el cual quedará así:*

Parágrafo 1°. *En el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán a cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.*

Sentencia T-920/09

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional.
Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil nueve (2009).
(...)

*"Frente a la incapacidad laboral generada por **enfermedad de origen común o no profesional**, como sucede en el caso que ocupa la atención de la Sala, el artículo 206 de la Ley 100 de 1993, dispone que "Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157², el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos las Empresas Promotoras de Salud podrán subcontratar con compañías aseguradoras. Las incapacidades originadas en enfermedad profesional y accidente de trabajo serán reconocidas por las Entidades Promotoras de Salud y se financiarán con cargo a los recursos destinados para el*

² Se refiere a los afiliados al Sistema mediante el Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado.

pago de dichas contingencias en el respectivo régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto”.

El anterior precepto, al referirse a “las disposiciones legales vigentes”, se entiende que debe ser armonizado con el artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo, que prevé un auxilio monetario por enfermedad no profesional, en los siguientes términos: “En caso de incapacidad comprobada para desempeñar sus labores, ocasionada por enfermedad no profesional, el trabajador tiene derecho a que el empleador le pague un auxilio monetario hasta por ciento ochenta (180) días, así: las dos terceras (2/3) partes del salario durante los primeros noventa (90) días y la mitad del salario por el tiempo restante”, sin que en ningún caso pueda ser inferior al salario mínimo legal vigente³.

De las normas en cita se puede concluir, que las Entidades Promotoras de Salud (E.P.S.) son las inicialmente obligadas a asumir el pago de las incapacidades laborales generadas por enfermedad de origen común o no profesional, pero sólo durante los primeros 180 días de incapacidad.

De esta manera, surge el interrogante, si tratándose de incapacidad derivada de enfermedad de origen común o no profesional, hay lugar al pago de incapacidades mayores a 180 días, y por cuenta de quién, tal y como sí ocurre en el Sistema General de Riesgos Profesionales, en cuanto a la incapacidad generada por enfermedad de origen profesional.

Sobre este particular, el artículo 23 del Decreto 2461 de 2001, “por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez” estableció que, en tratándose de una enfermedad de origen común o no profesional, en la que exista concepto favorable de recuperación, la Administradora de Fondos de Pensiones a la cual se encuentre afiliado el trabajador, con la autorización de la aseguradora que hubiere expedido el seguro provisional de invalidez, tiene la potestad de postergar el trámite de calificación ante las Juntas de Calificación de Invalidez, hasta por 360 días adicionales a los primeros 180 días de incapacidad otorgada por la E.P.S., para lo cual, le debe conceder al trabajador un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando y que estaba a cargo de dicha entidad. Al respecto, la norma en cita señala lo siguiente:

“ARTICULO 23.-Rehabilitación previa para solicitar el trámite ante la junta de calificación de invalidez.

(...)

Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación, la administradora de fondos de pensiones con la autorización de la aseguradora que hubiere expedido el seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o entidad de previsión social correspondiente, podrá

³ Ver Sentencia C-543 del 18 de julio de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

postergar el trámite de calificación ante las juntas de calificación de invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal otorgada por la entidad promotora de salud, **siempre y cuando se otorgue un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador** (Negrilla fuera de texto).

Interpretando el alcance de dicha norma, la jurisprudencia constitucional ha señalado, que el pago de las incapacidades laborales mayores a 180 días corre a cargo de la Administradora de Fondos de Pensiones a la cual se encuentre afiliado el trabajador.

Lo anterior, por cuanto el artículo 23 del Decreto 2463 de 2001, al señalar que es posible postergar el trámite de calificación de invalidez, hasta por 360 días, y que en dicho lapso, el fondo de pensiones debe otorgarle al trabajador un subsidio equivalente al de la incapacidad que venía disfrutando por parte de la respectiva E.P.S., lleva a concluir que es al fondo de pensiones a quien le corresponde asumir el pago de las incapacidades a partir del día 181 hasta la fecha en que se produzca el dictamen de invalidez, por lo menos, por 360 días más.

El anterior criterio, ha sido esbozado por la jurisprudencia de esta Corte en los siguientes términos:

“La interpretación sistemática de los preceptos citados⁴ permite concluir que, en la actualidad, las Entidades Promotoras de Salud no pueden legalmente cubrir con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud prestaciones económicas derivadas de incapacidad temporal generada en enfermedad general, por más de 180 días.

Cumplidos los 180 días continuos de incapacidad temporal, será al Fondo de Pensiones al que se encuentre afiliado la persona a quien corresponde el pago de la prestación económica, mientras se produce la calificación de invalidez por parte de la Junta de Calificación de Invalidez, en los términos del artículo 23 del Decreto 2463 de 2001”.⁵

(...)

Para la solución de dicha controversia, la Corte mantiene el criterio jurisprudencial según el cual, se debe partir de una interpretación del artículo 23 del Decreto 2463 de 2001, de manera que resulte conforme con la Constitución Política, en el entendido de que, tratándose de incapacidades que superan los ciento ochenta (180) días, le corresponde al respectivo Fondo de Pensiones asumir el pago de dicha prestación únicamente hasta que se evalúe la pérdida de la capacidad laboral, siempre y cuando, como resultado de dicho dictamen, la persona tenga derecho al

⁴ Los preceptos citados hacen referencia a los artículos 206 de la Ley 100 de 1993 y 227 del Código Sustantivo del Trabajo.

⁵ Ver Sentencia T-980 del 10 de octubre de 2008, M.P. Jaime Córdoba Treviño.

reconocimiento de la pensión de invalidez. En esa medida, en el evento en que el afiliado no alcance el porcentaje requerido de invalidez o se le haya dictaminado una incapacidad permanente parcial, y por sus precarias condiciones de salud se sigan generando incapacidades laborales, le corresponde al Fondo de Pensiones continuar con el pago de las mismas hasta que el médico tratante emita un concepto favorable de recuperación o se pueda efectuar una nueva calificación de invalidez.

Para la Corte es claro que el propósito que persigue el artículo 23 del Decreto 2463 de 2001, es garantizarle al trabajador un cubrimiento de las incapacidades mayores a 180 días mientras se produce su recuperación o haya lugar al reconocimiento de la pensión de invalidez.

Bajo ese entendido, lo pretendido por el ordenamiento, fue establecer en cabeza de los fondos de pensiones, la obligación de garantizar al trabajador una indemnización equivalente a la que venía recibiendo por parte de la Entidad Promotora de Salud, con el fin de asegurar su mínimo vital y el de su familia, cuando ese estado de incapacidad supera los 180 días.

Acorde con ello, la ley le impone al empleador el deber de mantener el vínculo laboral con el trabajador mientras dure la incapacidad, debiendo continuar con su obligación de realizar, durante ese periodo, los respectivos aportes a salud, pensiones y riesgos profesionales. En efecto, el artículo 26 de la Ley 361 de 1997⁶, al tiempo que consagra expresamente la protección laboral reforzada del trabajador incapacitado, prevé que:

“En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral; a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo.

No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren”.

(...)

Así las cosas, de conformidad con el artículo 206 de la Ley 100 de 1993, el artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 23 del Decreto 2461 de 2001, el trabajador incapacitado tiene derecho a que la E.P.S. a la cual se encuentre afiliado, le reconozca y pague las incapacidades laborales generadas por enfermedad de origen común hasta el día 180. A partir del día 181, el pago de dicha prestación

⁶ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

se encuentra a cargo de la respectiva A.F.P. a la cual se encuentra afiliado el trabajador, hasta que se produzca el dictamen de pérdida de la capacidad laboral y como resultado del mismo, se llegue a la conclusión de que aquel tiene derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez. En caso contrario, y en la medida en que se sigan generando incapacidades laborales, la A.F.P. debe continuar con el pago de las mismas, hasta que el médico tratante emita un concepto favorable de recuperación o se pueda efectuar una nueva calificación de invalidez.

Sentencia T-419/15

Magistrada Ponente (e): MYRIAM AVILA ROLDAN
Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil quince (2015).

“El primer fundamento normativo relativo al reconocimiento y pago de las incapacidades laborales se encuentra en el artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual establece que el trabajador tiene derecho a obtener de su empleador un auxilio económico hasta por 180 días cuando exista una incapacidad, comprobada, que le impida desempeñar sus funciones. Al tenor literal de la mencionada disposición, “En caso de incapacidad comprobada para desempeñar sus labores, ocasionada por enfermedad no profesional, el trabajador tiene derecho a que el {empleador} le pague un auxilio monetario hasta por ciento ochenta (180) días, así: las dos terceras (2/3) partes del salario durante los primeros noventa (90) días y la mitad del salario por el tiempo restante”.

(...) cuando las incapacidades sean mayores a 180 días, la norma que regula esas hipótesis es el artículo 23 del Decreto 2463 de 2001. Sobre dicha disposición ya se ha pronunciado esta Corporación, señalando que, “la norma que regula el trámite previo a la solicitud de la calificación de la invalidez, les asigna a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y a las administradoras de riesgos profesionales (según se trate de incapacidades de origen común o laboral, respectivamente) la función de remitir a sus afiliados a las juntas de calificación, previo concepto de rehabilitación integral”⁷. De esta forma, tal remisión debe efectuarse antes de que se cumpla el día 150 de incapacidad temporal. No obstante, “el Decreto 2463 permite que la AFP postergue el trámite de calificación hasta por 360 días calendario adicionales a los primeros 180 días de incapacidad temporal que otorgó la EPS, si el mencionado concepto de rehabilitación es favorable y con la condición de que “otorgue un subsidio equivalente a la incapacidad temporal que venía disfrutando el trabajador”⁸

De conformidad con las anteriores disposiciones, la Corte ha consolidado un precedente, según el cual el pago de las incapacidades laborales por enfermedades generales que se causan a partir del día 181 depende o corre por cuenta de la AFP, hasta tanto el trabajador se recupere o su enfermedad sea valorada por la junta de

⁷ Ibid.

⁸ Artículo 30, Decreto 2463 de 2001.

calificación de invalidez. Ello, por cuanto no es posible dejar desprotegido al trabajador y las normas deben interpretarse de conformidad con el principio de solidaridad⁹.

Ahora bien, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley 19 de 2012, más conocido como "Ley Anti trámites", el escenario varió. Las obligaciones de cada una de las partes, en su esencia, se mantuvo igual, pero las responsabilidades y cargas fueron diferentes. En efecto, el artículo 121, por ejemplo, le atribuyó a los empleadores la responsabilidad de gestionar directamente el pago de esas prestaciones, para evitar que fueran los trabajadores quienes asumieran esas diligencias, pues se trata de personas que no están en las mejores condiciones de salud. La norma prohíbe trasladarles a los afiliados dicha carga y advierte que, para efectos laborales, estos deben informarle a su empleador sobre la expedición de la respectiva incapacidad o licencia.

El artículo 142 adicionó dos párrafos al artículo 41 de la ley 100 de 1993, relacionado con el procedimiento relativo con la calificación de invalidez, pero que tendrá efectos directos en el reconocimiento y pago de las incapacidades. Al tenor literal de la mencionada norma,

"Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación de la Entidad Promotora de Salud, la Administradora de Fondos de Pensiones postergará el trámite de calificación de Invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal reconocida por la Entidad Promotora de Salud, evento en el cual, con cargo al seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o de la entidad de previsión social correspondiente que lo hubiere expedido, la Administradora de Fondos de Pensiones otorgará un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.

Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda. Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto".

De conformidad con la mencionada disposición, la normatividad vigente sobre incapacidades mantuvo en cabeza de las AFP, la posibilidad de postergar el trámite de calificación de invalidez hasta por 360 adicionales a aquellos 180, iniciales. Eso

⁹ Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-980 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba); T-920 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza); T-137 de 2012 (M.P. Humberto Sierra) y T-263 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio).

significa que, "en principio, que las AFP siguen siendo las responsables del pago de las incapacidades que superen 180 días".

La sentencia T-333 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), recoge las principales modificaciones que introdujo el Decreto Ley 19 de 2012. En aquella ocasión, la Corte advirtió que el régimen para el reconocimiento y pago de las incapacidades laborales sigue siendo el mismo, salvo que las EPS asumirán por su cuenta el pago de las incapacidades laborales superiores a 180 días cuando sea por su negligencia o culpa, que se retrase la emisión del concepto médico de rehabilitación. A continuación, se sintetizan las pautas vigentes:

- Las incapacidades por enfermedad general que se causen desde entonces y hasta el día 180 deben ser pagadas por la EPS (Ley 100 de 1993, artículo 206). En todos los casos, corresponde al empleador adelantar el trámite para el reconocimiento de esas incapacidades (Decreto Ley 19 de 2012, artículo 121).
- La EPS deberá examinar al afiliado y emitir, antes de que se cumpla el día 120 de incapacidad temporal, el respectivo concepto de rehabilitación. El mencionado concepto deberá ser enviado a la AFP antes del día 150 de incapacidad (Decreto Ley 19 de 2012, artículo 142).
- Una vez reciba el concepto de rehabilitación favorable, la AFP deberá postergar el trámite de calificación de la invalidez hasta por 360 días adicionales, reconociendo el pago de las incapacidades causadas desde el día 181 en adelante, hasta que el afiliado restablezca su salud o hasta que se dictamine la pérdida de su capacidad laboral (Decreto 2463 de 2001, artículo 23).
- Si el concepto de rehabilitación no es expedido oportunamente, será la EPS la encargada de cancelar las incapacidades que se causen a partir del día 181. Dicha obligación subsistirá hasta la fecha en que el concepto médico sea emitido.
- Si el concepto de rehabilitación no es favorable, la AFP deberá remitir el caso a la junta de calificación de invalidez, para que esta verifique si se agotó el proceso de rehabilitación respectivo y, en ese caso, califique la pérdida de la capacidad laboral del afiliado. Si esta es superior al 50% y el trabajador cumple los demás requisitos del caso, la AFP deberá reconocer la pensión de invalidez respectiva. Si es menor del 50%, el trabajador deberá ser reintegrado a su cargo, o reubicado en uno acorde con su situación de incapacidad¹⁰.

La Universidad de Caldas efectuó pagos a los señores identificados con cédula No.13.890.XXX por \$50.023.563, No.10.278.XXX por \$13.065.905 y a No.10.255.XXX por \$914.088, por concepto de incapacidades por enfermedad

¹⁰ Puntos de texto extraído de la Sentencia T-333 de 2013.

general a partir del día 181, según los siguientes documentos, pagos que le correspondía realizar a las EPS o AFP según el caso así:

- Planilla Incapacidades Recobro Docente con cedula No.13.890.XXX cancelados a partir del 25/09/14 al 30/06/16 por \$50.023.563.
- Comprobante de Regresión Período Nómina del 15/09/15 al 28/02/17 del señor con cédula No.10.278.XXX por \$13.065.905.
- Reporte Acumulado Mensual Conceptos de Nómina del señor identificado con cédula No. 10.255.XXX correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2013 por \$914.088.

De manera complementaria el Jefe de la Oficina de Gestión Humana de la universidad suscribió ACTAS DE COMPROMISO con los señores identificados con cédula No.13.890.XXX y No.10.278.XXX de fechas 29/09/14 y 11/05/16 respectivamente, con el propósito de hacer la devolución de los dineros cancelados por la universidad correspondiente a incapacidades superiores a 180 días.

La CGR como parte de su labor auditora y a efectos de dilucidar la situación valoró la Resolución No. 595 de 2016 Manual de funciones de funcionarios de la Universidad de Caldas y no se evidenció en ninguna de sus funciones la competencia y la facultad al Jefe de Oficina de Gestión Humana para avalar esos pagos y suscribir y firmar estas actas de compromiso, en tal sentido, de los hechos descritos se pudo constatar:

- De acuerdo con información que reposa en la hoja de vida, se constató que al señor con cedula No.13.890.XXX, le fue reconocido el pago de incapacidades superiores a los primeros 180 días, a la cuenta bancaria relacionada por el afiliado en la AFP, con primer pago el 29/10/14 retroactivo desde el día 181 de incapacidad, según oficio del 27 de febrero de 2015 folio 377 y con oficio de fecha del 06/10/2015 de Protección Pensiones y Cesantías certifican las incapacidades causadas y pagadas directamente al señor en mención, desde octubre de 2014.
- De igual forma, se encontró por parte del equipo auditor oficio BZ2017-2018355-0527774 del 24/02/2017 de COLPENSIONES, a través del cual informan que fue recibida de forma satisfactoria el reconocimiento de subsidio por incapacidad del señor con cédula No.10.278.XXX, trasladado al área competente para dar el trámite.
- En cuanto al señor con cédula 10.255.XXX, de acuerdo con el reporte de la EPS COOMEVA no reconoció a la universidad este pago, argumentando que: *“La incapacidad acumuló 180 días, debe remitirse a la Administradora de Fondo de Pensiones del afiliado. (Art. 227 del Código Sustantivo del Trabajo)”*.

Efectuado el análisis a toda la situación anterior se concluye por parte de la CGR:

1. Las normas, disposiciones jurisprudenciales y/o doctrinales expuestas, tanto por la Universidad como por la CGR, determinan de manera clara y contundente que el pago de las incapacidades superiores a 181 días son exigibles en su pago a la Administradora de Fondos de Pensiones AFP correspondiente.
2. Ahora bien, se desprende del análisis realizado, que en caso que esas entidades por alguna circunstancia dilaten o sean inoportunas en los pagos, **Decreto Ley 19 de 2012, artículo 121** corresponde al EMPLEADOR honrar esas exigibilidades a efectos de cubrir al EMPLEADO dado el ESTADO DE INDEFENCIÓN en que se encuentra.
3. De darse el caso, de pago por parte del EMPLEADOR, una vez realizado dicha erogación debe proceder con la debida diligencia, en protección de los recursos fiscales institucionales, a realizar los cobros y recobros correspondientes utilizando los medios más adecuados y expeditos para el efecto.

La Universidad responde en 4 documentos y en los siguientes términos a los interrogantes presentados en recurrentes comunicaciones:

"(...)

RESPUESTA No.1

"1. *No existe norma que permita la cancelación de las incapacidades superiores a 180 días ni procedimiento establecido por la Universidad para aplicar en estos casos.*

Es cierto que la oficina de Gestión Humana ha cancelado las incapacidades superiores a 180 días, pero no es cierto que esto se haya efectuado sin lineamientos, por cuanto tenemos que el día 28 de agosto de 2014 por medio del oficio No. 13796 de la Secretaría General de la Universidad de Caldas, la cual emitió concepto jurídico (...), en respuesta a una pregunta elevada a dicha dependencia, para desvincular al señor (...), quien se encontraba próximo a cumplir los 180 días de incapacidad, a lo que respondió la Secretaría:

"(...) En todo caso, el empleador no podrá dar por terminado la vinculación de la persona incapacitada hasta tanto no exista concepto favorable de rehabilitación por parte de la EPS y autorización del Ministerio del Trabajo para poder terminar su vinculación o haber sido reconocida su pensión de invalidez."

Por tal razón, la Oficina de Gestión Humana ha procedido a acatar la instrucción de la Secretaría General de la Universidad.

Es importante mencionar que los trabajadores cuando presentan incapacidades prolongadas se encuentran en un estado de indefensión, es así como las posiciones jurisprudenciales han sostenido en reiteradas ocasiones que no se puede desvincular a los empleados en esta situación, con el fin de que la persona incapacitada no interrumpa el tratamiento, el acceso a la atención médica y mucho

menos afectar al trabajador incapacitado al no percibir sus medios de subsistencia, bien sea a través del salario, o de la pensión de invalidez, si a ella tiene derecho.

*Sólo en caso extremo la vinculación puede ser terminada por justa causa, cuando el trabajador no recupere su capacidad laboral y así lo determinen los dictámenes médicos **tras el tratamiento y rehabilitación integral** o se compruebe la imposibilidad de su realización o como se dijo anteriormente, cuando le haya sido reconocida la indemnización o pensión por invalidez; así lo ha establecido la Corte Constitucional en las sentencias **T-504 de 2008** y en la **T-613 de 2011**, en la cual se estableció el Derecho a la estabilidad laboral Reforzada de personas en Estado de Debilidad Manifiesta por razones de Salud.*

Según concepto del Ministerio del Trabajo, de acuerdo a fundamentación legal existente ha manifestado lo siguiente:

El numeral 15 del Artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Artículo 7º del Decreto 2351 de 1965, establece como justa causa de terminación del contrato de trabajo en el sector particular, la siguiente:

*“La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga carácter de profesional, así como cualquier otra enfermedad o lesión que lo incapacite para el trabajo, cuya curación no haya sido posible durante ciento ochenta (180) días. El despido por esta causa no podrá efectuarse sino al vencimiento de dicho lapso y **no exime al patrono de las prestaciones e indemnizaciones legales y convencionales derivadas de la enfermedad.**” (Subrayado y negrillas fuera de texto original)*

Sin embargo, lo anteriormente dispuesto no es aplicable cuando se trate de una incapacidad superior a 180 días generada por enfermedad profesional o accidente de trabajo, en el entendido que en el Sistema General de Riesgos Profesionales la incapacidad superior a 180 días no es justa causa para la terminación del contrato de trabajo unilateralmente por el empleador.

En este evento, de conformidad con lo previsto en el Artículo 4º de la Ley 776 de 2002, el empleador está en la obligación, si el trabajador recupera su capacidad de trabajo, de ubicarlo en el cargo que desempeñaba o a proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes, para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios.¹¹

¹¹ <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/incapacidad/262-12-se-puede-despedir-a-un-trabajador-con-una-incapacidad-de-origen-profesional-superior-a-180-dias.html>

2. No se evidenció una garantía real (pagaré, letra o póliza) que respalde los recursos pagados por la Universidad a los señores con cédula No.13.890.XXX y No.10.278.XXX

Al respecto el artículo 422 del Código General del Proceso dice lo siguiente:

“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

Los documentos suscritos con los señores con cédula No.13.890.XXX y No.10.278.XXX contienen los requisitos enunciados por el Artículo 422, es decir, contienen una obligación clara, expresa y exigible y además son Ley para las partes, alcance legal que le ha dado el Legislador en la disposición anteriormente enunciada. Es claro que los documentos en referencia prestan merito ejecutivo, por lo tanto en el momento que se requiera se podrá acudir a la vía judicial para hacer valer los derechos allí establecidos a favor de la Universidad.

Es necesario tener en cuenta que la Oficina de Gestión Humana no está generando un detrimento patrimonial, puesto que aún nos encontramos en los términos de Ley para adelantar más gestiones de las que se han venido realizando y/o reclamaciones administrativas al respecto, según lo dispuesto en la Ley 1438 de 2011:

ARTÍCULO 28. PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A SOLICITAR REEMBOLSO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador.

Así las cosas, la administración de la Universidad cuenta con término trienal para hacer los recobros respectivos.”

3. El jefe de la Oficina no cuenta con las facultades para firmar dichos documentos.

“La Universidad de Caldas, no tiene un procedimiento frente a la suscripción de acuerdos de pago con sus empleados, los Jefes de esta Dependencia dentro de sus gestiones y protección de los recursos públicos han suscrito este tipo de documentos, el cual tiene alcances y efectos jurídicos, todo con el ánimo de salvaguardar los recursos de la entidad.

Dentro de las gestiones efectuadas en aras de recuperar los valores cancelados por concepto de incapacidades, fue asistir al Ministerio del Trabajo, la Jefe de Gestión Humana, la contratista encargada de incapacidades y la Profesional Universitario, funcionarias de esta Dependencia, donde nos reunimos (...) y la Coordinadora de Inspectores de Trabajo, donde ratificaron la recomendación de la suscripción de acuerdos de pago para que sirvan de mérito ejecutivo.

La gestión del cobro, también se encuentra dentro de la misma gestión pública, a la que se encuentran llamados los funcionarios públicos, donde se pueden encontrar múltiples soluciones para hallar los medios más convenientes, y que para el caso en comento, fue la de suscribir con los funcionarios con cédula No.13.890.XXX y No.10.278.XXX, el Acta de Compromiso suscrito por las partes.

Además como se expresó anteriormente, al no poder desvincularlos por su protección especial, nos vimos en la tarea de establecer un mecanismo para la recuperación de estas prestaciones económicas en el momento que les sea reconocida bien sea su indemnización o pensión por invalidez.

La Resolución No.500 de 2015 –Manual de Funciones – al amparo del cual se suscribió el Acuerdo de Pago con el señor con cédula 10.278.xxx, establece entre otras las siguientes funciones del Jefe de Gestión: “

“ ...

*“5. Analizar y evaluar el manejo de las situaciones administrativas, garantizando el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de gestión del empleo público **en aras de proveer continuidad, eficacia y eficiencia en el desarrollo de las actividades académicas y administrativas de la institución.** (Subrayado y negrillas nuestras).*

8. Apoyar la administración de la nómina de los funcionarios y contratistas de la Universidad de Caldas, con el fin de garantizar exactitud y oportunidad en los pagos.”

Respuesta No. 2

“Si bien, según lo estipulado en los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 227 del CST y el 23 del Decreto 2461 de 2001, el trabajador incapacitado tiene derecho a que la E.P.S. a la cual se encuentre afiliado, le reconozca y pague las incapacidades laborales generadas por enfermedad de origen común hasta el día 180 y a partir del día 181, el pago de dicha prestación se encuentra a cargo de la respectiva A.F.P. a la cual se encuentra afiliado el trabajador, es importante traer a colación los criterios jurisprudenciales, que en busca de la protección de los trabajadores en estado de debilidad manifiesta han sostenido la NO desvinculación laboral de estos, así lo ha manifestado la corte, con el fin de que la persona incapacitada no interrumpa ni el tratamiento, ni el acceso a la atención médica y mucho menos dejar al trabajador

afectado en su capacidad laboral sin percibir los medios de subsistencia, bien sea a través del salario, o de la pensión de invalidez, si a ella tiene derecho.

(...)

La Secretaría General de la Universidad de Caldas a petición de la oficina de Gestión Humana ha dado conceptos jurídicos frente a las incapacidades superiores a 180 días y la terminación del vínculo laboral, mediante oficio No 15726 del 30 de noviembre de 2012 conceptuó:

(...) “La Universidad de Caldas, las empresas de servicios temporales o cualquier otra persona (natural o jurídica) que funja como empleador y que proceda a desvincular a un trabajador que ha sufrido una enfermedad o un accidente durante la relación laboral que le impide el ejercicio de sus funciones, desconoce el orden jurídico al omitir el cumplimiento de la protección laboral reforzada que por mandato constitucional se vierte en el trabajador en tales condiciones”.

(...)

Si bien es cierto que con los señores con cédula Nros. 13.890.XXX y 10.278.XXX se suscribieron actas de compromiso, con el fin de garantizar la recuperación de los dineros entregados por la Universidad a ellos, mientras que se adelantaba el trámite ante las distintas entidades para el reconocimiento del mismo y posterior a ello si el concepto de recuperación fuera desfavorable pensión de invalidez, cabe resaltar que NO se puede hablar de un detrimento patrimonial, en tanto que, se han adelantado trámites pertinentes administrativos con el fin de obtener la recuperación y garantía de estos pagos, además aun nos encontramos dentro del término para adelantar los mecanismos judiciales pertinentes, si fuese necesario, para recuperar los dineros pagados.

En cuanto a la observación sobre el oficio de la Administradora de fondos de pensión, Protección, con fecha del 27 de febrero de 2015, con recibido de la oficina de Gestión Humana del 06 de marzo del mismo año, el cual reposa en la hoja de vida del señor 13.890.XXX, donde se le manifiesta que se le va a reconocer las incapacidades superiores a 180 días, le informamos que esta administración no tenía conocimiento de la existencia de este oficio, sin embargo, el mes de junio de 2016, se suspende el pago al señor con cédula 13.890.XXX por cuanto fuimos notificados del reconocimiento de la pensión por invalidez por parte de AFP Protección.

Es importante dejar claridad, que la Universidad de Caldas actuó bajo el principio y los postulados de la buena fe, buscando garantizar los derechos laborales y fundamentales del empleado que se encontraba en una situación de debilidad manifiesta, como lo ha ordenado la Jurisprudencia relacionada anteriormente.

De manera contraria a la actuación del señor con cédula 13.890.XXX, como se deja entrever es de carácter doloso y de mala fe, tan es así que no autorizó al AFP Protección, que el pago del retroactivo pensional por invalidez fuera pagado al empleador, como consta en respuesta al derecho de petición recibida el 22 de febrero del presente año, la cual se anexa con este documento.

La Universidad de Caldas, por medio de la oficina de Gestión Humana y Tesorería han adelantado los trámites para el cobro coactivo del acta suscrita con el Señor con cédula 13.890.XXX; aunque los resultados aún no son favorables, no se puede hablar de hallazgo fiscal en todo, puesto que aún estamos dentro de los términos para adelantar las acciones jurídicas y administrativas para lograr la devolución o recuperación de estos dineros.

Frente a la observación sobre el oficio BZ2017-2018355-0527774 del 24 de febrero de 2017 de Colpensiones, el cual hace mención al trámite del señor con cédula 10.278.XXX de la siguiente manera.

(...) “En respuesta a su petición radicada como se indica en la referencia, en la que **solicita** “estado del trámite de reconocimiento de subsidio por incapacidad”, ha sido recibida de forma satisfactoria, y será enviada al área competente para dar trámite a su petición”

De acuerdo a lo anterior, se entiende que la petición que se realizó a COLPENSIONES fue recibida de forma satisfactoria y se le daría trámite, pero se debe ACLARAR que la petición era la de dar información sobre el “estado del trámite de reconocimiento de subsidio por incapacidad” petición frente a la cual se recibió respuesta no satisfactoria, el día 6 de marzo de 2017 por medio del oficio BZ2017 2055320-0531661, en la cual informan que la petición solicitada se encuentra sometida a reserva y no reposa autorización del afiliado para dar conocimiento de la misma a terceros; además se ha requerido en reiteradas ocasiones a la esposa del Señor Cortes Carillo, para que informe el estado del trámite, a lo cual nos ha dado respuesta de que, al día de hoy no hay reconocimiento del subsidio por parte de la AFP respectiva.”

Respuesta No. 3

(...)

“Frente a lo planteado por la Contraloría, consideramos que esta realiza una interpretación taxativa de la norma, sin tener en cuenta otros aspectos jurisprudenciales, indispensables cuando se trata de personas con protección especial, desde la teoría del daño patrimonial o fiscal, la misma Contraloría General de la República, en concepto No. 80112 EE15354 estableció:

“En estos supuestos puede presentarse divergencia de interpretaciones sobre una norma y cada una de esas interpretaciones puede implicar una

consecuencia distinta. Por lo tanto es posible que si se juzga la actuación de la administración desde una interpretación distinta a la que ésta acogió, parecerá que se habrá causado un daño patrimonial al Estado. Estos casos que podríamos denominar como «casos difíciles» deben ser cuidadosamente estudiados y ampliamente sustentados por los funcionarios encargados de establecer la responsabilidad fiscal. Creemos que el criterio para decidirlos es el siguiente: ¿es plausible la interpretación jurídica que realizó la administración? Si la interpretación que realizó la administración es plausible, la actuación debe entenderse como lícita y por lo tanto no puede decirse que exista un daño. Contrario sensu, si la interpretación no es plausible se habrá causado un daño». (...)

Respuesta No. 4

“Volvemos hacer mención de la normatividad y jurisprudencia aplicable en los casos de incapacidades superiores a 180 días; según lo estipulado en los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 227 del CST y el 23 del Decreto 2461 de 2001, el trabajador incapacitado tiene derecho a que la E.P.S. a la cual se encuentre afiliado, le reconozca y pague las incapacidades laborales generadas por enfermedad de origen común hasta el día 180 y a partir del día 181, el pago de dicha prestación se encuentra a cargo de la respectiva A.F.P. a la cual se encuentra afiliado el trabajador; es importante traer a colación los criterios jurisprudenciales, que en busca de la protección de los trabajadores en estado de debilidad manifiesta han sostenido la NO desvinculación laboral de estos, así lo ha manifestado la corte, con el fin de que la persona incapacitada no interrumpa ni el tratamiento, ni el acceso a la atención médica y mucho menos dejar al trabajador afectado en su capacidad laboral sin percibir los medios de subsistencia, bien sea a través del salario, o de la pensión de invalidez, si a ella tiene derecho.”

(...) “los pagos realizados al señor con cédula 10.255.XXX (...), se realizaron partiendo de conceptos plausibles, es decir situaciones de las que se tienen expectativas reales, como lo es en este caso la recuperación de estos dineros; tan es así que COLPENSIONES tiene estipulado el trámite administrativo para realizar la gestión de pago de las incapacidades, tiene los formatos establecidos para efectuar dicha gestión por parte del Empleador, teniendo en cuenta dichos lineamientos e instrucciones estamos llenando los documentos necesarios y estamos dentro del término para realizar la gestión y recuperar lo pagado.

Para la Universidad de Caldas es importante dejar claro que la Oficina de Gestión Humana no hizo el pago de las incapacidades superiores a 180 días desconociendo la normatividad vigente, todo lo contrario, se ha obrado teniendo en cuenta todos los lineamientos jurídicos y administrativos, buscando la garantía de los recursos públicos, sin menoscabar los derechos laborales y fundamentales de los trabajadores implicados en esta observación.”

(...)

“Reiteramos nuevamente que hablar de hallazgo fiscal implica la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal, situación que no ha sucedido por cuanto la Oficina de Gestión Humana ha actuado en el amparo de un Estado de Debilidad manifiesta por parte de quienes se encuentran o se encontraron en una incapacidad superior a 180 días (Estado de Debilidad manifiesta protegido en diferentes pronunciamientos de Corte Constitucional).”

Análisis de las Respuestas por parte de la CGR.

La universidad en la respuesta acepta que está cancelando las incapacidades superiores a 180 días, haciendo alusión al concepto jurídico expedido por la Secretaría General mediante oficio 13796 del 2014, este concepto hace unas consideraciones respecto a la gestión que se debe adelantar en cuanto a las incapacidades que superen los 180 días.

En lo referente a los conceptos jurídicos que se citan y que fueron emitidos por la SECRETARIA GENERAL DE LA UNIVERSIDAD y que establecen de manera explícita que los funcionarios que presenten esa situación de incapacidad no se pueden desvincular, se aclara de manera enfática por parte de este organismo de control que en ningún momento ha solicitado que se desvinculen los señores con cédula No.13.890.XXX y No.10.278.XXX, ya que la Sentencia T-920/09 en uno de sus apartes establece *“...la ley le impone al empleador el deber de mantener el vínculo laboral con el trabajador mientras dure la incapacidad, debiendo continuar con su obligación de realizar, durante ese periodo, los respectivos aportes a salud, pensiones y riesgos profesionales. En efecto, el artículo 26 de la Ley 361 de 1997¹², al tiempo que consagra expresamente la protección laboral reforzada del trabajador incapacitado”*.

Sentencia T-504 de 2008 **“ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DEL DISCAPACITADO-Protección superior”**
(...)

“Puede colegirse, entonces, que la jurisprudencia constitucional ha extendido el beneficio de protección laboral reforzada a favor, no solo de los empleados discapacitados calificados como tales, sino a todos aquéllos que padecen de deterioros en su estado de salud que comprometen su desenvolvimiento funcional. En efecto, en virtud de la aplicación directa de la Constitución, constituye un trato discriminatorio el despido de un empleado en razón de la enfermedad por él padecida, frente a la cual procede la tutela como mecanismo de protección.”

¹² Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

Sentencia T-613 de 2011

“DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE PERSONA EN ESTADO DE DEBILIDAD MANIFIESTA POR RAZONES DE SALUD-“...

“ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA-Ineficacia del despido sin autorización previa y expresa del Ministerio de Protección Social/TRABAJADOR DISCAPACITADO-Pago de indemnización no convierte el despido eficaz si no se ha hecho con previa autorización del Ministerio del Trabajo”...

“DERECHO AL MINIMO VITAL Y ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD”...

“4.5. ... es posible concluir que en virtud del derecho a la estabilidad laboral reforzada, el trabajador que se encuentre en una situación de debilidad manifiesta como resultado de la grave afectación de su salud, tiene derecho a conservar su trabajo, a no ser despedido en razón de su situación de vulnerabilidad y a permanecer en él siempre que sea posible y haya cumplido de manera adecuada sus funciones, hasta que se configure una causal objetiva que amerite su desvinculación laboral, previa verificación y autorización de la autoridad laboral correspondiente. En caso de que se omita este presupuesto, por vía de interpretación jurisprudencial la Corte Constitucional ha considerado procedente la solicitud de reintegro por tutela.¹³”

De igual forma, la entidad en la respuesta manifiesta que “...según lo estipulado en los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 227 del CST y el 23 del Decreto 2461 de 2001, el trabajador incapacitado tiene derecho a que la E.P.S. a la cual se encuentre afiliado, le reconozca y pague las incapacidades laborales generadas por enfermedad de origen común hasta el día 180 y a partir del día 181, el pago de dicha prestación se encuentra a cargo de la respectiva A.F.P. a la cual se encuentra afiliado el trabajador,...” en este punto, es claro, que el responsable del reconocimiento del pago de incapacidades es la AFP a partir del días 181 y no es la universidad.

De nuevo se reitera que en ningún momento la CGR, observó que se desvinculen los señores con cédula Nro. 13.890. XXX y 10.278.XXX, ya que la Sentencia T-920/09 en uno de sus apartes establece “...la ley le impone al empleador el deber de mantener el vínculo laboral con el trabajador mientras dure la incapacidad, debiendo continuar con su obligación de realizar, durante ese periodo, los respectivos aportes a salud, pensiones y riesgos profesionales. En efecto, el artículo 26 de la Ley 361 de 1997¹⁴, al tiempo que consagra expresamente la protección laboral reforzada del trabajador incapacitado”.

¹³ Ver sentencia T-819 de 2008 y T-121 de 2011.

¹⁴ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

Ahora bien esboza la entidad que ha sido eficiente en su gestión de cobro y que por ende no existe DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO y manifiesta “...NO se puede hablar de un detrimento patrimonial, en tanto que, se han adelantado trámites pertinentes administrativos con el fin de obtener la recuperación y garantía de estos pagos, además aun nos encontramos dentro del término para adelantar los mecanismos judiciales pertinentes, si fuese necesario, para recuperar los dineros pagados.”, al analizar la situación se encuentra;

- Al señor con cédula No.13.890.XXX la AFP PROTECCION le realizó los pagos por estos conceptos en el lapso comprendido desde el 29/10/14 hasta 30/07/15 según certificación de Protección Pensiones y Cesantías, sin que a la fecha se tenga referencia de alguna acción CIERTA de parte de la Universidad EN POS DE RECUPERAR los emolumentos doblemente cancelados, denotándose una INEFICIENCIA E INEFICACIA FISCAL, toda vez que desde octubre 6 de 2015 PROTECCION informó a la Universidad de los pagos realizados.
- En el caso del señor con cédula 10.278.XXX, COLPENSIONES trasladó al área competente para el trámite del reconocimiento de subsidio por incapacidad según oficio BZ2017-2018355-0527774 del 24/02/2017, sin que se observe otra actuación.
- Al señor con cédula 10.255.XXX, según reporte de EPS COOMEVA NO RECONOCIÓ a la universidad este pago, argumentando que: “La incapacidad acumuló 180 días, debe remitirse a la Administradora de Fondo de Pensiones del afiliado. (Art. 227 del Código Sustantivo del Trabajo)”. Pero al valorar la situación se observa que esta acción data de hace 3 años y 7 meses sin que se tenga noticia de acción de recobro frente a la AFP.

Al valorar cada uno de los eventos La CGR pudo confirmar y concluir:

- De acuerdo con información que reposa en la hoja de vida, se constató que al señor con cédula No.13.890.XXX, le fue cancelado doblemente la erogación que le era exigible a la AFP. Los pagos los hizo inicialmente la Universidad y después la entidad AFP PROTECCION generándole al momento un Daño Patrimonial a la Universidad por \$50.023.563.

La CGR no evidencia gestión fiscal efectiva por parte de la Universidad, debido a que después de dos años de haber informado el fondo de pensiones a la universidad, sobre el reconocimiento y pago de incapacidades superior a 180 días al señor con cédula No.13.890.XXX, esto es el 27/02/2015 y luego el 6/10/2015,

no ha iniciado acciones suficientes, pertinentes y conducentes para la recuperación de los recursos pagados generando una práctica INEFICIENTE PARA LA GESTIÓN FISCAL en detrimento de la Universidad

- Al señor con cédula 10.255.XXX la Universidad le canceló la suma de \$914.088 en los meses de agosto, septiembre y octubre de 2013 sin que a la fecha 3 años y 7 meses haya realizados los recobros correspondientes.

Dados los hechos ampliamente expuestos la CGR confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía total de \$50.937.651 y con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 03: INCAPACIDADES PRESENTADAS EN FORMATO DIFERENTE A LAS EPS (A-D)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”

LEY 42 DE 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejerce

Artículo 8º.- *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. (...)*

Concepto 10240 - 140206 -19 de mayo de 2011, Ministerio de la Protección Social

*... “considera la Oficina que si bien la enfermedad constituye una justa causa para ausentarse de las labores, dicha **situación deberá ser acreditada a través de la incapacidad que expida el médico tratante de la EPS en la que se encuentre afiliado el trabajador**; pues en caso contrario, podría configurarse el incumplimiento de la prohibición establecida en el Artículo 60 del Código Sustantivo del Trabajo, cuyo texto señala: “4) faltar al trabajo sin justa causa de impedimento o sin permiso del empleador, excepto en los casos de huelga, en los cuales deben abandonar el lugar de trabajo”.*

En el caso de las consultas y/o tratamientos con médicos particulares, no adscritos a las EPS, las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, no han reglamentado nada respecto del tema de la transcripción de incapacidades o

*tratamientos, razón por la cual, éstas se harán bajo los **parámetros establecidos por las EPS, según las oportunidades y mecanismos que determinen su aceptación, situación que nos lleva a señalar que será la EPS quien entre a determinar - en cada caso - las condiciones y aceptación de los certificados de incapacidad o tratamientos emitidos los médicos particulares.***

En consecuencia, las faltas del trabajador a su lugar de trabajo podrían justificarse siempre que la EPS respectiva, transcriba las incapacidades ordenadas por el médico particular, en caso contrario, podría quedar inmerso en una causal de incumplimiento de sus prohibiciones u obligaciones.

*Finalmente, es oportuno aclarar que el Artículo 40 del Decreto 1406 de 1999 aludido en su comunicación, efectivamente contempla la obligación del empleador de asumir las prestaciones económicas correspondientes a los tres (3) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general, tanto en el sector público como en el privado, **bajo el entendido de que dichas incapacidades son ordenadas por la EPS correspondiente**, pero no es aplicable la mencionada norma cuando las incapacidades son ordenadas por médicos particulares y no han sido transcritas.” Negrilla fuera de texto*

DECRETO 2943 DE 2013 “Por el cual se modifica el parágrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999”

“Artículo 1. Modificar el parágrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. En el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán a cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.

CONCEPTO No. 20152000043081 DEL 09-11-15 de la Contaduría General de la Nación, respecto de la causación de incapacidades establece:

“Las incapacidades no se deben causar en el momento que el funcionario hace llegar el certificado de incapacidad; en cumplimiento del principio de causación, éstas se deben causar una vez surjan los derechos y obligaciones, es decir cuando se cumpla el trámite para el reconocimiento de las mismas, a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS.

El trámite para el reconocimiento se refiere a un acto administrativo, es decir que el empleador debe radicar en las respectivas EPS las incapacidades que sus empleados le presenten en papelería oficial, buscando el reconocimiento económico.

Las transcripciones de las incapacidades siguen siendo parte de los trámites que están a cargo de los afiliados. La transcripción es un procedimiento en el que la EPS genera una incapacidad que le fue recetada a uno de sus afiliados en papelería no oficial, debido a que se llevó a cabo en atención por urgencias, hospitalización, SOAT, o por un prestador de servicios. En consecuencia, la validez de las incapacidades suscritas por médicos particulares depende de las medidas determinadas por la EPS, para reconocer incapacidades emitidas por médicos particulares”

GUÍA DE TRÁMITES Y SERVICIOS DE GESTIÓN HUMANA G-GH-751-Versión 1

Reporte de Incapacidades.

Circular 000004 del 13 de mayo de 2016 emanada de Oficina de gestión Humana

“Las expedidas por atención de pólizas o por atención de Médicos Particulares, deben ser transcritas por la EPS y **tramitadas directamente por el funcionario**, presentarlas a su Jefe para que sean remitidas a la Oficina de Gestión Humana; en caso que no se transcriban por la EPS estos días serán a cargo del Empleado”

La Universidad de Caldas ha recepcionado a sus funcionarios incapacidades provenientes de médicos particulares que las EPS no han reconocido. De igual forma, la Universidad realizó el pago de los salarios durante el tiempo no laborado, así:

Tabla No. 03
Relación de Incapacidades en formato diferente de la EPS

CEDULA	EPS	BASE	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	No. DIAS	VALOR
10,279,XXX	SURA	3,062,325	08/04/15	24/04/15	17	1,735,318
24,337,XXX	SURA	1,004,000	28/09/15	13/10/15	16	535,467
10,251,XXX	SALUD TOTAL	3,260,667	09/12/15	11/12/15	3	326,067
30,320,XXX	SALUD TOTAL	5,689,576	25/11/15	27/11/15	3	568,958
TOTAL						3,165,810

Fuente: Información suministrada por la Universidad de Caldas

Estos hechos se presentan por deficiencias de control interno, ausencia de procedimientos y controles adecuados que pueden generar pérdida de los recursos al cancelar a los funcionarios por tiempo no laborado con incapacidades sin el lleno de los requisitos legales, considerando que *“las faltas del trabajador a su lugar de trabajo podrían justificarse siempre que la EPS respectiva, transcriba las incapacidades ordenadas por el médico particular, en caso contrario, podría quedar inmerso en una causal de incumplimiento de sus prohibiciones y obligaciones”*.

La Universidad en su respuesta, manifiesta que ha efectuado las gestiones pertinentes de solicitud de transcripción de las siguientes incapacidades: señora con cédula No. 24.337.XXX, por 16 días a la EPS SURA, la cual fue rechazada; la señora

con cédula 30.320.XXX y el señor con cédula No. 10.251.XXX por 3 días cada uno a la EPS Salud Total, dando respuesta desfavorable.

Respecto al caso del señor con cédula 10.279.XXX se encuentra en proceso jurisdiccional NURC: 1-2016-080298 (J2016-1131) en la Superintendencia de Salud desde el 04/07/16, pues al negarse por parte de la EPS el pago, se acudió ante esa instancia, quien aún no dirime la situación.

Analizada la respuesta de la entidad se observa que no desvirtúa lo observado pues acepta los hechos y allega autorización de descuento por nómina de los funcionarios identificados con cédula No. 24.337.XXX por 16 días, y No: 30.320.XXX por 3 días y No. 10.251.XXX por 3 días, manifestando de manera adicional que se encuentra en el término de tres años para solicitar el reembolso de estos recursos ante las EPS, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 04: PRESCRIPCIÓN DE INCAPACIDADES (A-D-F)

Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”

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

Realizado el análisis a la información suministrada por las EPS, se evidenció que la Universidad de Caldas presenta una gestión antieconómica en el cobro de incapacidades con corte a 31/03/2014, como se detalla en las siguientes tablas:

Tabla No. 04
Relación de Incapacidades E.P.S. SANITAS

No. ID	FECHA INICIO	FECHA FIN	DIAS PRES CRIT DS	AUTORIZACION	ESTADO DE PAGD	VALOR	OBSERVACION	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	ANALISIS RESPUESTA DE LA ENTIDAD Y VERIFICACION EN GESTION HUMANA
30.335.XXX	21/10/12	04/11/12	15	53991985	Generado (Pendiente por cobrar)	364,822	Liquidación EPS sin pago	Incapacidad al parecer no fue reportada a la Universidad.	Se evidenció falta de seguimiento y control en el reporte de ausentismo. El hecho que no fuese reportada esta incapacidad, no lo exime de la gestión de cobro y de implementar estrategias para el seguimiento. Por lo tanto este registro se valida en la observación
TOTAL						364,822			

Fuente: Oficio LMDG-RM-0130 E.P.S. Sanitas Rad 2017ER0031282 Cálculo: CGR

Tabla No. 05
Relación de Incapacidades E.P.S. CAFESALUD - SALUDCOOP

No. ID	FECHA INICIO	FECHA FINAL	DIAS PRES-CRITOS	No. AUTORIZADOR	INCAPACIDAD No.	ESTADO LIQUIDACION	VALOR	OBSERVACION	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	ANALISIS RESPUESTA DE LA ENTIDAD Y VERIFICACION EN GESTION HUMANA
2.951.XXX	31/10/13	02/11/13	1	352743511	1872837	Liquidada	18,900	Prestación susceptible de pago (Favor remitir cuenta de cobro) según EPS	Decreto 1406/1999 Art. 40 Parágrafo 1. Los 3 días primeros días de incapacidad laboral serán a cargo del empleador.	Realizado el análisis se encontró otro registro en el mismo mes del 24/10/12 al 26/10/12 correspondiente a la incapacidad No. 1866635, por lo tanto, se modificó el No. De días prescritos de 3 a 1. Se valida con prescripción de 1 día.
52.310.XXX	31/01/13	31/01/13	1	361272902	1946894	Liquidada	20,013		Realizado el análisis se encontró otro registro en el mismo mes del 28/01/13 al 30/01/13 correspondiente a la incapacidad No. 1944040, por lo tanto se valida este registro de la observación comunicada.	
65.830.XXX	21/03/14	21/03/14	1	404069103	2290376	Liquidada	20,533		Realizado el análisis se encontró otro registro en el mismo mes del 17/03/14 al 18/03/14 correspondiente a la incapacidad No. 2286208, por lo tanto se valida este registro de la observación comunicada.	
TOTAL							59,446			

Fuente: Oficio PQR-CF-662943 E.P.S. Cafesalud Rad. 2017ER0031264. Elaboró: Cálculos Equipo Auditor CGR

Tabla No. 06
Relación de Incapacidades NUEVA E.P.S.

No. ID	FECHA INICIO	FECHA FIN	DIAS PRES-CRITOS	IBC	INCAPACIDAD No.	ESTADO LIQUIDACION	VALDR	CAUSAL DE NO RECONOCIMIENTO	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	ANALISIS RESPUESTA DE LA ENTIDAD Y VERIFICACION EN GESTION HUMANA
12.106.XXX	23/11/12	07/12/12	9	1,710,000	1043672	Incapacidad sin pago	342,000.	22 Pago Exclusivo al Aportante	El trabajador tiene relacionadas dos incapacidades la primera con fecha inicial del 23/11/12 hasta el 17/12/12, la siguiente incapacidad: fecha inicial del 08/12/12 hasta el 06/01/13, ambas incapacidades tienen como causal de no reconocimiento el "pago exclusivo al Aportante". Si bien es cierto que al momento de generarse la incapacidad, se encontraba vinculado a la Universidad de Caldas, la causa de no reconocimiento ya mencionada, se entiende de las incapacidades que reclama el empleado directamente cuando cotiza como independiente	Se cotizó con el reporte de liquidación de nómina que, en noviembre/12 el pago fue de 30 días sin registro de incapacidad, en diciembre/12 salió a vacaciones del 24/12/12 al 16/01/13, se pagó las vacaciones y en enero/13 los días restantes de las vacaciones sin registro de incapacidad. De acuerdo con registro de liquidación se evidenció un descuento de 6 días en el mes de mayo/13. Se indagó que la fecha de retro fue el 10/09/13 según el aplicativo SARA. Fecha en la cual pasaron más de 7 meses después de la última incapacidad para hacer la gestión de cobro por parte de la universidad, la cual no se evidenció, por lo tanto este registro se valida de la observación comunicada descontando los 6 días que fueron descontados en el mes de mayo de 2013.
12.106.XXX	08/12/12	06/01/13	30	1,710,000	1051014	Incapacidad sin pago	1,140,000	22 Pago Exclusivo al Aportante		
TOTAL							1,482,000			

Fuente: Correo electrónico PQR 550206 del 02/03/17 Nueva EPS. Cálculos: CGR

Valor total incapacidades prescritas en las tres (3) EPS \$1.906.268.

Esta situación se originó por la falta de gestión, seguimiento y control respecto de las incapacidades otorgadas por las diferentes EPS, lo que ocasiona detrimento patrimonial por \$1.906.268.

Analizada la respuesta de la entidad se determina que la misma no logra desvirtuar la situación con sus argumentos, por cuanto se evidenció otros registros en el mismo mes con incapacidades ya asumidas por el empleador, denotándose la falta de gestión de cobro y de seguimiento al ausentismo de los funcionarios, generando pérdida de recursos.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal por \$1.906.268 y presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 05: COMISIÓN DE ESTUDIOS – PORCENTAJE (A)

Acuerdo No. 040 del 15/11/2012 “Por medio del cual se modifica el Acuerdo 023 de 2010, que a su vez modificó el Acuerdo 021 del 2002 Estatuto Docente”

“ARTÍCULO PRIMERO: *Modificar el artículo 1° del Acuerdo 23 de 2010, el cual quedará así:*

“ARTICULO 1°. *Adicionar un artículo al Acuerdo 021 de 2002 así: Artículo 71 A: Cuando existan varias solicitudes de comisión de estudios de parte de docentes adscritos al mismo departamento, tendrá prioridad quien no haya disfrutado previamente de Comisión de Estudios, sin perjuicio de la política de relevo generacional. **No podrán disfrutar simultáneamente de comisión de estudios más del 10% de los profesores de planta de la facultad respectiva**”.* *Negrilla fuera de texto.*

La Universidad de Caldas otorgó comisión de estudios a los docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, así:

- El señor con cédula No.16.078.XXX con Resolución No. 000151 del 21/02/2014 por 3 años y concede prorroga según resolución No. 00232 del 10/03/17 de 11 meses, con el objeto de cursar estudios de doctorado en Derecho en la Universidad de Palermo (Argentina) y obtener el título respectivo.

El docente suscribió con la universidad el Contrato de comisión de estudios No. 2014-001 del 05/03/14 y modificaciones No. 001 del 09/11/15 y 002 del 13/05/16 por \$244.312.004.

Revisado el expediente del comisionado, se evidenció que mediante oficio 19333 del 09/12/13 Radicado No. 1467 del 11/12/13 emanado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales dirigido al rector, se avaló la solicitud presentada

por el profesor, asimismo, certificó que el 17% de los profesores de planta se encuentran en comisión de estudios.

- La señora con cédula No.30.360.XXX mediante Resolución Nro. 00186 del 20/02/2013 por 4 años y prorroga de 5 meses con Resolución No. 00144 del 21/02/17, para realizar un doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Chile, para lo cual suscribió el Contrato de comisión de estudios No. 2013-03 del 05/03/13 y modificaciones No. 001 del 09/04/15, 002 del 25/01/16, 003 del 15/07/16 y No. 004 del 03/03/17 por \$316.345.990.

Examinado el expediente de la comisionada, se encontró oficio sn del 22/01/13 con radicación No. 0073 del 28/01/13 de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales dirigido al rector, avaló la solicitud presentada por la profesora, asimismo, certificó que el 23% de los profesores de planta se encuentran en comisión de estudios.

Una vez efectuado el cotejó con la información suministrada por la Oficina de Gestión Humana, se constató que el total de docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales es 64 para los meses de diciembre de 2012 y enero de 2013, y 63 para enero, febrero, septiembre, noviembre y diciembre de 2013 y febrero de 2014; fechas en la cual se realizaron las solicitudes de las comisiones de estudio (17/09/13) y (10/12/12), el aval por parte de la facultad (09/12/13) y (22/01/13), y los acto administrativo (21/02/14) y (20/02/13).

De acuerdo con lo anterior, se evidenció que, con el otorgamiento de estas comisiones, se superó el porcentaje autorizado, teniendo en cuenta los datos y fechas de cada una de las comisiones; transgrediendo lo estipulado en el Acuerdo 040 de 2012.

Esta situación se originó por el desconocimiento de la norma por parte de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales en el momento de dar el aval para el otorgamiento de la comisión de estudios, además de la falta de control y seguimiento, lo que genera la necesidad de contratar personal docente con el fin de cubrir los compromisos de los profesores que se encuentra en esta situación administrativa.

La Universidad responde que estos docentes fueron vinculados a través de la política de relevo generacional, quienes tenían prevalencia sobre los docentes de carrera para disfrutar de la situación de comisión de estudios, atendiendo el plazo señalado en el Acuerdo 017 de 2007.

Analizada la respuesta de la entidad se confirma el hallazgo, por cuanto el Acuerdo 040 de 2012 no establece excepciones en esta política institucional y el Acuerdo 017 de 2007 no menciona la prevalencia para otorgar las comisiones de estudios a los docentes que ingresaron bajo la política institucional de relevo generacional.

2.1.1.2 Indicadores

La evaluación de los indicadores de gestión se consideró las variables de formulación, oportunidad, confiabilidad de la información, calidad, utilidad y relevancia

El cuadro de mando estratégico incluye la formulación de veintitrés (23) indicadores que tienen el propósito de verificar el cumplimiento de las 13 metas establecidas en el Plan de Desarrollo Institucional y las 24 metas del Plan de Acción Institucional.

En términos generales, los indicadores de gestión de la Universidad presentan una adecuada formulación, no obstante, se encuentran debilidades respecto a la oportunidad y pertinencia de la información, por cuanto a las metas vs los resultados del indicador “*artículos publicados en revistas indexadas en bases de datos internacionales*”, se encuentra desactualizada.

2.1.1.3 Gestión Presupuestal y Contractual

2.1.1.3.1 Presupuestal

En el proceso de programación, elaboración y aprobación del presupuesto, la Universidad cuenta con políticas y procedimientos los cuales son tenidos en cuenta al momento de la formulación y ejecución de ingresos y gastos. Se verificó que el presupuesto aprobado para la vigencia 2016, guardará concordancia con el plan operativo anual de inversiones y con el plan de acción. Igualmente se constató que el presupuesto aprobado por el Consejo Superior fuera el mismo que el liquidado por el Rector a través de acto administrativo. Se verificó la inclusión de los recursos del balance dentro del presupuesto apropiado para la vigencia.

La Universidad desagregó el presupuesto de ingresos y gastos de acuerdo con las cifras aprobadas por el Consejo Superior, realizando modificaciones al presupuesto de acuerdo con la normatividad aplicable en el estatuto financiero, el cual establece normas sobre la elaboración, conformación y ejecución del presupuesto de la Universidad, a través de la expedición de los correspondientes actos administrativos y conforme a la normatividad aplicable a la entidad, donde se faculta al Rector para realizar traslados presupuestales de rubro a rubro dentro de un mismo capítulo del presupuesto.

En el proceso de ejecución y cierre se evaluó el presupuesto de gastos, a través de la verificación de la expedición de los certificados de disponibilidad y registros presupuestales de la muestra de contratos seleccionada, verificando su cierre con el valor efectivamente cancelado durante la ejecución de los contratos.

En la ejecución presupuestal de ingresos se verificó que cada adición presupuestal fuera aprobada mediante acuerdos por el Consejo Superior.

En los ingresos se evaluaron selectivamente, los recursos percibidos por concepto de las transferencias de la nación, tanto para gastos de funcionamiento, concurrencia del pasivo pensional e inversión, y por la venta de servicios que realiza la Universidad, conforme con su objeto social, los cuales se verificaron en la ejecución de ingresos en la contabilidad presupuestal.

Durante la vigencia fiscal de 2016 la entidad ejecutó en su presupuesto de gastos el monto autorizado para cada artículo del mismo, se aplicó exclusivamente al objeto determinado en el texto del respectivo artículo y no se excedió, salvo las modificaciones por medio de créditos adicionales o por traslados hechos en la forma autorizada y emparados en el respectivo acto administrativo. La ejecución consistió en el reconocimiento, recaudación efectiva, contabilización y liquidación de los ingresos, reconocimiento, ordenación, pago y contabilización de los créditos a cargo de la Universidad. Para todas las erogaciones de recursos realizadas durante la vigencia 2016 existía la apropiación suficiente para atender el servicio o satisfacer el gasto, se constituyeron las disponibilidades presupuestales y se efectuaron los registros correspondientes.

Los actos administrativos que afectan las apropiaciones presupuestales de gastos se encuentran amparados por la respectiva disponibilidad presupuestal que garantizan la existencia de la apropiación suficiente, y se expidieron los respectivos certificados de registro presupuestal como requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos que ordenaban gastos y con el objeto que los recursos no se destinaran a otros fines, los cuales se encuentran soportados en órdenes de suministro, órdenes de trabajo, factura, pedidos, resoluciones y contratos entre otros, afectando los rubros correspondientes que por su naturaleza corresponden a la ejecución de las actividades inherentes al objeto social de la Universidad conforme a la normatividad vigente aplicable.

Tabla No. 07
Ejecución de ingresos 2016

	Presupuestado	Ejecutado	%
Total Ingresos 2016	\$202.602.147.998	\$157.793.186.121	100%
Aportes de la Nación	\$105.959.829.328	\$104.802.223.744	66%
Recursos Propios	\$ 44.593.868.155	\$ 52.990.962.377	34%
Recursos del Balance	\$ 52.048.450.515		

Fuente: Información reportada por la Universidad de Caldas. Cifras en pesos

La ejecución de ingresos vigencia 2016 fue de \$157.793.186.121 el cual fue examinado en un 100%. Los aportes de la nación fueron de \$104.802.223.744 lo que corresponde al 66% y la ejecución de ingresos por recursos propios fue de \$52.990.962.377 correspondiente al 34%.

Con respecto al año 2015 la ejecución presupuestal de ingresos se incrementó para la vigencia 2016 en un 4% pasando de \$151.259.151.279 a \$157.793.186.121, los

recursos propios se incrementaron un 1% al pasar de \$52.272.577.946 a \$52.990.962.377, los aportes de la nación se incrementaron en un 6% al pasar de \$98.986.573.333 a \$104.802.223.744.

Tabla No. 08
Ejecución de ingresos vigencias 2015 y 2016

Descripción	Ingresos 2015	Ingresos 2016	incremento %
Ingresos	\$151.259.151.279	\$157.793.186.121	4%
Recursos Propios	\$ 52.272.577.946	\$ 52.990.962.377	1%
Aportes de la Nación	\$ 98.986.573.333	\$104.802.223.744	6%

Fuente: Información reportada por la Universidad de Caldas. Cifras pesos

El presupuesto de gastos ejecutado en la vigencia 2016 fue de \$168.377.362.948 el 83% con respecto de la apropiación definitiva que fue de \$202.602.147.998. Lo ejecutado en funcionamiento fue de \$116.733.395.819 el 98% con respecto a la apropiación definitiva que fue de \$119.161.930.182, el servicio a la deuda ejecutado fue \$1.214.820.612 el 100% de la apropiación definitiva \$1.215.000.000 y lo ejecutado en inversión fue \$50.429.146.517 el 61% de la apropiación definitiva de \$82.225.217.816.

Tabla No. 09
Ejecución de gastos vigencia 2016

	Presupuestado	Ejecutado	%
Total Gastos 2016	\$202.602.147.998	\$168.377.362.948	83%
Funcionamiento	\$119.161.930.182	\$116.733.395.819	98%
Servicio a la Deuda	\$ 1.215.000.000	\$ 1.214.820.612	100%
Inversión	\$ 82.225.217.816	\$ 50.429.146.517	61%

Fuente: Información reportada por la Universidad de Caldas. Cifras en pesos

Tabla No. 10
Ejecución de gastos vigencias 2015 y 2016

Descripción	Gastos 2015	Gastos 2016	% de incremento
Total Gastos	\$159.469.800.119	\$168.377.362.948	5%
Funcionamiento	\$107.263.201.412	\$116.733.395.819	8%
Servicio a la Deuda	\$ 950.494.153	\$ 1.214.820.612	22%
Inversión	\$ 51.256.104.555	\$ 50.429.146.517	-2%

Fuente: Información reportada por la Universidad de Caldas. Cifras en pesos

Con respecto a la vigencia 2015 los gastos en la vigencia 2016 aumentaron un 5% al pasar de \$159.469.800.119 a \$168.377.362.948, los gastos de funcionamiento aumentaron un 8% al pasar de \$107.263.201.412 a \$116.733.395.819, el servicio a la deuda aumento un 22% al pasar de \$950.494.153 a \$1.214.820.612 y la inversión disminuyo un 2% al pasar de \$51.256.104.555 a \$50.429.146.517

Tabla No. 11
 Rezago Presupuestal Vigencias 2015 y vigencia 2016

	Cuentas por Pagar	Reservas Presupuestales	Rezago Presupuestal
Vigencia 2015	\$ 2.356.375.595	\$ 12.225.593.372	\$ 14.581.968.967
Vigencia 2016	\$ 2.248.268.886	\$ 5.690.440.231	\$ 7.938.709.117
	-5%	-53%	-46%

Fuente: Información reportada por la Universidad de Caldas. Cifras en pesos

El rezago presupuestal de la vigencia 2015 fue \$14.581.968.967 y de la vigencia 2016 de \$7.938.709, lo que significa que el rezago presupuestal de 2016 disminuyó en 46% con relación a la vigencia 2015. Las cuentas por pagar de la vigencia 2016 rebajaron en un 5% con relación a la vigencia 2015, las reservas presupuestales de la vigencia 2016 rebajaron con relación a la vigencia 2015 en 53%.

De las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2016 por \$2.248.268.886, se realizó revisión del 100% encontrando que estas fueron pagadas en la vigencia 2017 y corresponden a pagos de parafiscales, pago por servicios profesionales de abogados, pagos de monitorias y reconocimiento económico a estudiantes practicantes; de igual forma se encuentran soportadas con los correspondientes documentos contables y en los cuales se evidencia que la imputación corresponde a los hechos económicos acaecidos. El suministro de bienes y la prestación de servicios por los cuales se creó el pasivo fueron efectuados antes del 31 de diciembre del año fiscal correspondiente y tienen relación de causalidad con el giro normal de sus negocios y/u objeto social, los cuales se encuentran debidamente registradas como compromisos en la contabilidad presupuestal.

Tabla No. 12
 Reservas presupuestales vigencia 2016.

CONCEPTO	VALOR	%
Funcionamiento	\$ 905.853.483	16%
Inversión	\$ 4.784.586.748	84%
Reservas Presupuestales	\$ 5.690.440.231	

Fuente: Información reportada por la Universidad de Caldas. Cifras en pesos

Se constituyeron reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2016 por \$5.690.440.231, de las cuales se realizó revisión al 25% de ellas por \$1.547.640.418. Las reservas presupuestales corresponden a gastos de funcionamiento \$905.853.483 el 16% y a inversión \$4.784.586.748 el 84%. Se encontraron deficiencias en su constitución ya que para la vigencia 2016, los centros de gastos no solicitaron su constitución mediante resolución, se tomaron como reservas presupuestales los avances de viáticos entregados y no legalizados.

Tabla No. 13

Acuerdos de vigencias futuras - vigencia 2016

ACUERDOS NO.	CONCEPTO	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
09 - 2016	Servicio de aseo	\$215.000.000	\$455.000.000	
09 - 2016	Subsidio de Alimentación	\$215.000.000	\$285.000.000	
09 - 2016	Arrendamientos	\$ 17.000.000	\$ 34.000.000	
18 - 2016	Seguros	\$192.964.404	\$643.214.681	\$450.250.277
24 - 2016	Ordenamiento y desarrollo físico de la Universidad	\$ 63.750.000	\$106.250.000	
25 - 2016	Comunicaciones y Transporte	\$ 9.000.000	\$148.000.000	\$150.000.000
		\$712.714.404	\$1.671.464.681	\$600.250.277
Total años - 2017+2018 =		\$ 2.271.714.958		
Total años 2016 + 2017 + 2018 =		\$ 2.984.429.362		

Fuente: Información reportada por la Universidad de Caldas. Cifras en pesos

El Consejo Superior de la Universidad de Caldas mediante Acuerdo No. 33 de 14 de diciembre de 2016, aprobó vigencias futuras por \$712.714.404 para la vigencia 2016, para la vigencia 2017 un valor de \$1.671.464.681 y para la vigencia 2018 un valor de \$600.250.277 para un total de \$2.984.429.362

Presupuesto de Inversión 2016

Analizado el presupuesto de gastos de la vigencia en el componente de inversión, se observó una baja ejecución que conlleva a una deficiente aplicación de los recursos generando retraso en el desarrollo de los proyectos de inversión. Esto se observa de manera puntual en la infraestructura física (adecuación, construcción y mantenimiento); en desarrollo académico, particularmente en la ampliación y diversificación de la oferta académica de pregrado, en cobertura Vicerrectoría Académica y en los fondos especiales. Lo anotado puede visualizarse en la siguiente tabla:

Tabla No. 14

Ejecución Presupuestal Presupuesto de Inversión 2016

IMPUTACIÓN	GASTOS DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN DEFINITIVA	REGISTRO	% DE EJECUCIÓN
24	Inversión	\$ 82.225.217.816	\$ 50.429.146.517	61,33%
24111	Adecuación construcción y mantenimiento de infraestructura	\$ 16.127.124.757	\$ 10.589.028.814	65,66%
24113	Desarrollo académico (capacitación docente y administrativa)	\$ 13.470.549.332	\$ 8.152.004.236	60,51%
24211	Fondos especiales	\$ 44.842.847.329	\$ 26.513.061.795	59,12%

Fuente: Información reportada por la Universidad de Caldas. Cifras en pesos

Incide negativamente el hecho de que el 11% de la ejecución del presupuesto de inversión corresponde a reservas presupuestales, ya que al ser bienes o servicios que serán suministrados o prestados en la vigencia siguiente, no pueden ser incluidos dentro de los resultados de la vigencia evaluada; este hecho se sintetiza en la tabla siguiente:

Tabla No. 15
Reservas y Cuentas por Pagar
Presupuesto de Inversión 2016

EJECUCIÓN PPTAL ACUMULADA A DIC.31.16	VALOR	PORCENTAJE
Apropiación Definitiva	\$82.225.217.816	
Registros	\$50.429.146.517	61%
Obligaciones (Obligaciones/Registros)	\$45.644.559.769	91%
Reservas (Registros - Obligaciones)	\$ 5.690.440.231	11%
Pagos – Tesorería	\$45.532.753.308	100%
Cuentas por pagar (Obligaciones - Pagos)	\$ 2.248.268.886	5%

Fuente: Ejecución Presupuesto de Gastos – Inversión Universidad de Caldas. Cifras en pesos

HALLAZGO No 6: AVANCES COMO RESERVAS PRESUPUESTALES (A)

La Resolución de Rectoría No. 000594 de 2008, por la cual se reglamenta el procedimiento de otorgamiento, uso, y legalización de los avances en la Universidad de Caldas, establece: "Artículo 1o. DEFINICIÓN Los avances son sumas de dinero con una cuantía máxima de 10 S.M.L.M.V entregadas a funcionarios de la Universidad de Caldas.

Procedimiento para la solicitud y legalización de avances Gestión Financiera P-GF-190 del sistema integrado de gestión

Avance: adelantos en dinero con una cuantía máxima de 10 S.M.L.V entregados a los funcionarios de planta, docentes ocasionales y catedráticos, miembros del Consejo Superior y estudiantes regulares de la Universidad de Caldas por concepto de viáticos, gastos de viaje, practicas académicas extramurales, capacitación, apoyo económico y anticipos para adquisición de bienes y servicios que requieran paga de estricto contado, como puede ser compras por internet (exceptuando avances para viáticos y gastos de viaje, practicas académicas extramurales y capacitación que se otorgan a funcionarios, docentes y administrativos los cuales no están sujetos a cuantías máximas)"

Instructivo para la solicitud de reservas presupuestales y cuentas por pagar gestión financiera I-GF- 489

"RESERVA PRESUPUESTAL: Se refiere a los documentos que cuenten con compromiso presupuestal e inicien la ejecución en una vigencia y pasen a la siguiente con un saldo de dinero por ejecutar. Los documentos que no cuenten con las condiciones anteriormente nombradas no se consideran reservas"

La Universidad de Caldas constituyó como Reservas Presupuestales de la vigencia 2016 para la vigencia 2017, avances otorgados por valor total de \$5.419.435.00

Situación que se presenta por:

- 1- El Sistema Financiero de la Universidad de Caldas se cierra automáticamente a 31 de diciembre de cada año y los saldos no ejecutados los constituye como reserva presupuestal.
- 2- No legalización a tiempo de los avances por parte de los funcionarios de la Universidad de Caldas de Planta, docentes ocasionales y catedráticos, miembros del Consejo Superior y estudiantes regulares.
- 3- No aplicación de la Resolución de Rectoría No. 000594 de 2008 por la cual se reglamenta el procedimiento de otorgamiento, uso, y legalización de los avances en la Universidad de Caldas y del instructivo IGF 489 Universidad de Caldas Solicitud de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar

Estos hechos generan saldos de avances que a 31 de diciembre de 2016 pasan a la vigencia 2017 como Reservas Presupuestales sin corresponder.

HALLAZGO No 7: RESOLUCIONES DE AVANCE (A-D)

*La Universidad de Caldas tiene establecido el **Procedimiento para la solicitud y legalización de avances gestión financiera P-GF-190 del sistema integrado de gestión:***

1. *“Requisitos para otorgar un avance:*
 - 2.1. *Resolución por parte del respectivo ordenador del gasto autorizando el avance*
 - 2.6 *formato de resolución y avance*
 3. *el funcionario debe tener en cuenta que todo avance debe ser legalizado*
 - 3.1 *la legalización del avance debe efectuarse en los 5 días hábiles siguientes a la terminación de la comisión o del último gasto.*
 - 3.2 *los avances no legalizados dentro de las fechas establecidas, serán descontados del pago del funcionario responsable del avance, de acuerdo a la resolución No. 00594 del 15 de julio de 2008.*
 - 4- *los avances se otorgan con base en la escala de viáticos de la universidad Acuerdo 04 de 2005 del consejo superior.*

Resolución No. 000594 del 15-07-08 por medio de la cual se reglamentan el procedimiento de otorgamiento, uso y legalización de los avances de la Universidad de Caldas **ARTÍCULO 4: ORDENACIÓN DEL AVANCE:** *Todo avance deberá ser autorizado mediante resolución motivada por el respectivo ordenador del gasto y deberá llegar con sus respectivos soportes a la oficina financiera con mínimo con 3 días hábiles de antelación a su realización, salvo caso de fuerza mayor o caso fortuito demostrado.*

Disciplinario:

Ley 734 de 2002 - Artículo 34, Deberes: *Son deberes de todo servidor público: 33- Adoptar el Sistema de Contabilidad Pública y los demás sistemas de información a que se encuentre obligada la administración Pública.*

Artículo 48 Faltas gravísimas:

26- No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera

52. No dar cumplimiento a las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.

Los centros de gastos de la Universidad de Caldas, elaboraron Resoluciones de avance, las cuales no fueron remitidas en la vigencia 2016 al área de presupuesto con el fin de culminar el trámite respectivo, ni se solicitó en los tiempos indicados por el SIG (procedimiento para solicitud y legalización de avances P-GF-190) la autorización, cancelación o reintegro del saldo que disponían las Resoluciones de avance.

La situación anterior se presenta por el no acatamiento del procedimiento para solicitud y legalización de avances P-GF-190 establecido en el Sistema Integrado de Gestión (SIG) y en la Resolución de Rectoría 00594 de 2008, porque los ordenadores de gasto no envían al área financiera Resoluciones cancelando o anulando los avances creados en la vigencia 2016, falta de comunicación entre las diferentes dependencias que interactúan para las solicitudes, ejecución y legalización de avances y anticipos; lo que trae como consecuencia que las Resoluciones de avance anteriormente relacionadas, pasen como reservas de apropiación para la vigencia 2017, que se muestre al final del periodo en la contabilidad presupuestaria una ejecución que no es real, y que se presenten valores pendientes de legalizar en el área contable.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 8: RESOLUCIONES DE LOS CENTROS DE GASTO PARA LA CONSTITUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES (A-D)

Acuerdo No. 01 de enero 23 de 1998 por el cual se expide el Estatuto Financiero de la Universidad de Caldas

Artículo 36 – RESERVAS DE APROPIACIÓN *Al cierre de la vigencia fiscal los ordenadores del gasto solicitaran al director del área financiera, la constitución de las reservas presupuestales para garantizar los compromisos legalmente contraídos que desarrollen al objeto de apropiación.*

**Instructivo para la solicitud de Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar
Gestión Financiera I-GF-489**

Flujograma

Paso 2

Actividad: Comunica la reserva presupuestal

Responsable: Ordenador del Gasto

Descripción: El ordenador del gasto envía el formato a la Oficina Financiera comunicando la reserva presupuestal

Paso 3

Actividad: Solicita Constitución de reserva presupuestal y/o cuentas por pagar.

Responsable: Ordenador del Gasto

Descripción: Al cierre de la vigencia fiscal los ordenadores del gasto solicitan al jefe de la Oficina Financiera la constitución de las reservas y/o cuentas por pagar en el formato relacionado

Disciplinario:

Ley 734 de 2002 - Artículo 34, Deberes: Son deberes de todo servidor público:

33- Adoptar el Sistema de Contabilidad Pública y los demás sistemas de información a que se encuentre obligada la administración Pública.

Artículo 48 Faltas gravísimas:

26- No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera

52. No dar cumplimiento a las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.

Los Ordenadores del Gasto de la Universidad de Caldas que a continuación se relacionan, no solicitaron al jefe de la Oficina Financiera la constitución de las reservas y/o cuentas por pagar al cierre de la vigencia fiscal 2016.

Tabla No.16
Reservas presupuestales no solicitadas por el ordenador del gasto

CONTRATO No.	ORDENADOR DEL GASTO
OSU 48	DECANATO FAC. DE INGENIERIAS
OSU 57	DECANATO FAC. DE INGENIERIAS
ODC 191	DECANATO FAC. DE INGENIERIAS
OSU 261	DECANATO FAC. DE INGENIERIAS
RAG F1-470	DECANATO FAC. DE INGENIERIAS

CONTRATO No.	ORDENADOR DEL GASTO
RRG G8043	DECANATO FAC. DE INGENIERIAS
AVA G8105	DECANATO FAC. DE INGENIERIAS
RAG G8191	DECANATO FAC. DE INGENIERIAS
OSU 3	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
OSU 60	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
OSU 79	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
OSU 129	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 191	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 193	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
OSU 200	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
OSU 256	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 606	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 667	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 769	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1231	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1329	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1338	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1624	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1777	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1788	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1811	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1827	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 1829	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 2021	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 2120	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 2256	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 2486	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
COV-2016-083	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
AVA G5058	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
RAG G5112	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
RPP G5197	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
RPP G5251	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
RRG G5365	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
RRG G5372	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
RRG G5422	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
ODS 2273	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
RAG G5340	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
RAG G5500	DECANATO FAC. ARTES Y HUMANIDADES
CON 10	DECANATO FAC. CCIAS. AGROPECUARIAS
OSU 67	DECANATO FAC. CCIAS. AGROPECUARIAS
ODS 75	DECANATO FAC. CCIAS. AGROPECUARIAS
OSU 154	DECANATO FAC. CCIAS. AGROPECUARIAS
OSU 161	DECANATO FAC. CCIAS. AGROPECUARIAS
OSU 325	DECANATO FAC. CCIAS. AGROPECUARIAS
RRG G4269	DECANATO FAC. CCIAS. AGROPECUARIAS
OSU 53	DECANATO FAC. CCIAS. AGROPECUARIAS
OSU 205	DECANATO FAC. CCIAS. PARA LA SALUD
ODS 1655	DECANATO FAC. CCIAS. PARA LA SALUD
RAG 457	DECANATO FAC. CCIAS. PARA LA SALUD
AVA G9354	DECANATO FAC. CCIAS. PARA LA SALUD
ODS 9	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
OSU 298	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO

CONTRATO No.	ORDENADOR DEL GASTO
ODS 2106	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
RAG C0000558	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
RAG F2	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
AVA F2055	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
AVA F2084	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
RAG F2313	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
AVA F2360	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
RAG F2151	OFICINA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO
RPP F1294	OFICINA DE GESTIÓN HUMANA
RPP F1343	OFICINA DE GESTIÓN HUMANA
RPP F1384	OFICINA DE GESTIÓN HUMANA
ODS 124	RECTORÍA
CON 27	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
OSU 32	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
OSU 166	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
OSU 245	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
OSU 254	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
OSU 322	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
OSU 338	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
ODC 894	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
ODC 945	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RPP G685	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RPP G776	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RPP G853	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RPP G857	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RPP G860	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RPP G867	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RPP G876	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RPP G681	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
RAG G861	VICERRECTORÍA ACADÉMICA
CON 5	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
CON 12	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
CON 13	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
CON 14	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
CON 15	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
OSU 16	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
CON 24	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
CON 26	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 119	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 125	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 130	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
OSU 147	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
OSU 172	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 214	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
OSU 233	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
OSU 239	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODC 326	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 389	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 527	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODC 529	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODC 597	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODC 780	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA

CONTRATO No.	ORDENADOR DEL GASTO
ODC 912	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 912	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODC 1023	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODC 1031	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1257	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1306	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1656	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1657	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1658	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1672	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 2207	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 2287	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 2424	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
COV 2014-024	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
COV 2015-071-1	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
RPP F-0291	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
RAG G400	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
CON S.G.027-2013	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
CON S.G.028-2013	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1659	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1661	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1671	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
ODS 1979	VICERRECTORÍA ADMINISTRATIVA
OSU 151	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
OSU 193	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
OSU 278	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODC 744	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODS 831	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODS 840	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODC 986	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODC 1017	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODC 1029	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODS 2171	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODS 2292	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODS 2750	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODS 2882	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
RAG I057	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
RAG I407	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
RAG I425	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
ODS 2736	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
COV 2007-031C	VICERRECTORÍA DE PROYECCIÓN UNIVERSITARIA
AVA H1108	VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIONES Y POSTG
AVA H337	VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIONES Y POSTG
AVA H871	VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIONES Y POSTG

Fuente: información reportada por la universidad de Caldas vigencia 2016.

La situación anterior se presenta por el no acatamiento del Acuerdo No. 01 de 1998 por el cual se expide el Estatuto Financiero de la Universidad de Caldas, del instructivo para la solicitud de Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar Gestión Financiera I-GF-489 del Sistema Integrado de Gestión, porque los ordenadores del gasto no solicitaron al jefe de la Oficina Financiera la constitución de las reservas y/o

cuentas por pagar al cierre de la vigencia fiscal 2016, por falta de comunicación entre las diferentes dependencias que interactúan para las solicitudes, ejecución y legalización de las reservas presupuestales, por el desorden administrativo de los centros de gastos, porque aunque los centros de gastos cuentan con un usuario y con un aplicativo en el Sistema de Gestión Financiero por medio del cual realizan seguimiento, control y trazabilidad de las contrataciones y el estado en el cual se encuentran los compromisos, las obligaciones y los pagos, estos no son utilizados.

Lo anterior trae como consecuencia reprocesos en la Oficina de Presupuesto ya que los funcionarios no se ocupan de sus funciones habituales, por atender y corregir las deficiencias realizadas por los centros de gastos, la constitución de las reservas presupuestales para garantizar los compromisos legalmente contraídos que desarrollan el objeto de la apropiación no sean reales, además se muestre al final del periodo en la contabilidad presupuestaria una ejecución que no es real.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

HALLAZGO No. 9: VIGENCIAS FUTURAS (A-D)

Acuerdo No. 01 de enero 23 de 1998 por el cual se expide el Estatuto Financiero de la Universidad de Caldas **Artículo 18: VIGENCIAS FUTURAS** – El Rector podrá presentar para aprobación del Consejo Superior la asunción de obligaciones que afecten presupuesto de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, siempre que los proyectos estén consignados en el Plan de Desarrollo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan la capacidad de endeudamiento de la universidad. Cuando se trate de proyectos de inversión deberá contarse con concepto previo y favorable de la oficina de planeación.

Acuerdo No.33 del Consejo Superior de la Universidad de Caldas (Acta 23 del 14 de diciembre de 2016) “Por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Universidad de Caldas para la Vigencia Fiscal 2017”

Artículo Quinto. VIGENCIAS FUTURAS. El Consejo Superior mediante los acuerdos 09 de 2016, 018 de 2016, 024 de 2016 y 025 de 2016, aprobó vigencias futuras que en 2017 ascienden a \$1.445.731.515, así:

Acuerdo No.09 del Consejo Superior (Acta 10 del 9 de junio de 2016) por medio del cual se aprueban unas vigencias futuras.

Acuerdo No.18 del Consejo Superior (Acta 17 del 7 de septiembre de 2016) por medio del cual se aprueban unas vigencias futuras.

Acuerdo No.24 del Consejo Superior (Acta 19 del 9 de noviembre de 2016) por medio del cual se aprueban unas vigencias futuras.

Acuerdo No.25 del Consejo Superior (Acta 19 del 9 de noviembre de 2016) por medio del cual se aprueban unas vigencias futuras.

El Consejo Superior de la Universidad de Caldas, mediante Acuerdo No. 33 de 14 de diciembre de 2016, aprobó vigencias futuras que en el año 2017 ascienden a \$1.445.731.515. Al revisar los Acuerdos No. 09, 18, 24 y 25 se evidenció que el valor aprobado no corresponde a la sumatoria de lo contemplado en los Acuerdos, siendo este valor para el año 2017 de \$1.671.464.681

La situación anterior se presenta por ausencia de control y seguimiento del acuerdo 33 del Consejo Superior de la Universidad de Caldas que aprueba las vigencias futuras, por falta de comunicación entre las diferentes dependencias que interactúan en la Universidad; lo que trae como consecuencia es la creación de CDP y compromisos presupuestales que no correspondan a los valores de las vigencias futuras aprobadas mediante acuerdos del consejo superior, que se elaboren CDP por debajo o por encima del techo presupuestal aprobado mediante acuerdo del consejo superior; ejecución de contratos por valores que no correspondan a las vigencias futuras aprobadas mediante acuerdos; desfases en el presupuesto de ingresos y gastos y se muestra al final del periodo en la contabilidad presupuestaria una ejecución que no es real.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Conclusiones evaluación presupuestal

Los funcionarios de la Universidad de Caldas de planta, docentes ocasionales y catedráticos, miembros del Consejo Superior y estudiantes regulares, no legalizan a tiempo los avances. Este hecho genera saldos de avances que a 31 de diciembre de 2016 pasan al año 2017 como Reservas Presupuestales sin serlo.

Los ordenadores del gasto de la Universidad de Caldas, no solicitan al jefe de la Oficina Financiera la constitución de las reservas y/o cuentas por pagar al cierre de la vigencia fiscal 2016.

Falta comunicación entre las diferentes dependencias que interactúan para las solicitudes, ejecución y legalización de las reservas presupuestales.

No acatamiento de las diferentes normas y procedimientos internos de la Universidad de Caldas por parte de los funcionarios responsables de los procesos.

2.1.1.3.2 Contractual

Según información reportada por la Universidad de Caldas, en el año 2016, celebró 4.195 contratos, por \$29.642.507.347. Esta contratación incluye la totalidad de actos

celebrados en sus diversas modalidades y forma de selección, de conformidad con el proceso de selección aplicable.

Se tomó una muestra de 44 contratos, que involucraron recursos por \$11.666.945.355, incluidas las adiciones contractuales, equivalente al 39% del valor total contratado por la entidad en la vigencia auditada.

Se determinó el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No. 10: ORDEN DE SERVICIOS AVALUO DE PREDIOS (A-F)

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

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 29 de agosto de 2012, rad. 050012325000199401059, exp.21.315, CP Danilo Rojas Betancourth. es principio general el que los contratos se celebran para ser cumplidos y, como consecuencia de su fuerza obligatoria, el que las partes deban ejecutar las prestaciones que emanan de él en forma íntegra, efectiva y oportuna¹⁵, de suerte que el incumplimiento de las mismas, por falta de ejecución o ejecución tardía o defectuosa, es sancionada por el orden jurídico a título de responsabilidad subjetiva y por culpa, que sólo admite exoneración, en principio, por causas que justifiquen la conducta no imputables al contratante fallido (fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o culpa del contratante, según el caso y los términos del contrato).

Estatuto de Contratación artículo 14 Principio de la planeación. Por medio del cual se establecen objetivos y se definen estrategias, políticas y planes detallados para lograr la eficiencia, eficacia y celeridad en la actividad contractual.

Ley 1474 de 2011 artículo 84 "Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente."

¹⁵Cfr. Corte Suprema de Justicia; Casación Civil, sentencia de 3 de julio de 1963: "La integridad está referida a la totalidad de la prestación debida, hecho o cosa; la efectividad, dice relación a solucionar la obligación en la forma pactada; y la oportunidad alude al tiempo convenido".

Resolución No. 296 de 2009 artículo 7, el supervisor deberá:

“a) Recibir el bien o servicio contratado, constatando que se encuentre en buenas condiciones o que el servicio haya sido adecuadamente prestado y que no hubo queja por parte de los usuarios.

b) Diligenciar el acta de recibo a satisfacción donde igualmente deberá efectuarse la evaluación del proveedor. (...)

e). Requerir por escrito al contratista, cuantas veces sea necesario, cuando incumpla alguna de las obligaciones pactadas e informar al Ordenador del Gasto con copia al Líder del Grupo de Contratación de la Secretaría General.”

- *Instructivo para la Supervisión e Interventoría de los contratos- ICC 438*

FUNCIONES DEL SUPERVISOR: *De conformidad con el artículo 7 de la Resolución 296 de 2009 deberá:*

1. *Recibir el bien o servicio contratado, constatando que se encuentre en buenas condiciones o que el servicio haya sido adecuadamente prestado, sin queja por parte de los usuarios.*

Resolución 060 de 2005, emitido por la CGN

3.4 Responsabilidad en la designación del evaluador.

El representante legal, como responsable de la información financiera, económica y social, será quien designe el evaluador o evaluadores, según corresponda, tratándose de avalúos efectuados por servidores públicos de la entidad o de otras entidades públicas que colaboren en el proceso. En los demás casos, la selección se efectuará de conformidad con las normas de contratación pública vigentes y las demás que las adicionen o modifiquen.

4. Reconocimiento, Registro y Revelación del Avalúo.

El registro de la actualización de los avalúos deberá quedar incorporado en la contabilidad al cierre del período contable, habiendo afectado las cuentas y subcuentas necesarias de conformidad con los procedimientos establecidos en el PGCP vigente y demás normas que lo modifiquen o adicionen.

En notas a los estados contables deberán revelarse los métodos de actualización aplicados para los bienes muebles e inmuebles que hayan sido objeto de la presente norma, así como la antigüedad de los avalúos.

Resolución 357 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.*

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. Por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales que no se encuentren debidamente soportados...

...En cada caso, el documento soporte idóneo deberá cumplir los requisitos que señalen las disposiciones legales que le apliquen, así como las políticas y demás criterios definidos por la entidad contable pública.

La universidad de Caldas suscribió orden de servicio No. 1254 con Valorar Metro cuadrado, el 12 de agosto de 2014. Objeto General: "Avalúo de los predios de la universidad (EDIFICIOS Y TERRENOS) en cumplimiento de la Circular Externa 060 de 2005." Valor \$17.492.800.00, el servicio prestado por el contratista no sirvió como insumo para determinar la fiabilidad del valor de los inmuebles, al existir diferencias entre las áreas presentadas en los avalúos y las áreas reales de los terrenos y edificaciones de la Universidad como se evidencia en la tabla siguiente:

Tabla No. 17
Diferencias entre avalúos y datos actualizados

	Área según datos actualizados en M2	Área según avalúo 2014 en M2	DIFERENCIA EN M2
CONSTRUCCION	77.882.19	73.339.69	4.542.5
TERRENOS	1.783.046.42	902.432.61	880.613.81

Fuente: Información tomada de oficio remitido por Área Financiera a Área de Recursos Físicos.

La universidad de Caldas entregó a Valorar Metro Cuadrado la información de metros cuadrados de cada bien, según reporte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC- la cual no verificó. Al realizar los avalúos tampoco detectaron las diferencias existentes entre la información suministrada por la universidad según reportes del IGAC y las áreas reales, reportando cifras equivocadas en el valor de los bienes avaluados, por lo tanto dichos avalúos no cumplen con el propósito establecido en la Resolución 357 de 2008, como ser soporte idóneo y en consecuencia el propósito de la contratación que era determinar los valores de los bienes inmuebles de la Universidad para presentar la información financiera ajustada a la realidad tampoco se cumplió, lo que conlleva una pérdida de recursos por \$17.492.800.00.

El informe de Supervisión de la Orden de servicios de Avalúos fechado en junio de 2016, es extemporáneo considerando que los avalúos se realizaron durante la vigencia 2014.

Situación presentada por deficiencias de control, debilidades de la información de la etapa precontractual, basados en estudios consistentes con el objeto a contratar y la necesidad requerida por la entidad contratante, la que debió entregar como criterios de referencia datos fiables para garantizar la realidad en cuanto al número de metros de los edificios y terrenos de la Universidad; y falta de supervisión a las actividades

ordenadas y que generan pérdida de recursos por no cumplirse el propósito de la contratación, que impide utilizar el valor de los avalúos presentados como soporte para registro de las valorizaciones y/o desvalorizaciones de Terrenos y Edificaciones de la Universidad.

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$17.492.800,00.

2.1.1.4 Prestación del Bien o Servicio

La Universidad de Caldas con el fin de responder a las exigencias de la política educativa nacional o internacional, ha realizado las siguientes acciones para la vigencia 2016: 11 programas académicos con acreditación de alta calidad, lo que equivale un cumplimiento del 61% de acuerdo con la meta establecida para la vigencia. Se realizó inversiones en infraestructura y dotación de laboratorios por un valor alrededor de 232 millones, lo que equivale un cumplimiento del 89%.

Se adquirieron libros impresos en todas las áreas del conocimiento, libros digitales y suscripción a bases de datos, la ejecución fue del 100% del presupuesto asignado, por un valor aproximado de 611 millones de pesos.

En cuanto, la formación doctoral al finalizar el 2016 la Universidad cuenta con 113 profesores con el título, 48 realizando estudio de doctorado y 6 iniciaron los estudios, cumpliendo la meta para esta vigencia fiscal, con una inversión de \$2.645.908.838, por comisión de estudios.

Incremento en la cobertura regional en un 15% en estudiantes, con el programa universidad en el campo y la realización de convenios para el Programa Universidad en tu Colegio, que beneficia 700 estudiantes en programas: Técnico Profesional en Operación de la Cadena Logística y Técnico Profesional en Higiene y Seguridad Ocupacional.

Se amplió la cobertura local y regional, mediante programas como: Universidad en el Campo y Universidad en tu Colegio.

2.1.2. Resultados

2.1.2.1. Objetivos misionales

EL Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad de Caldas 2009 – 2018, denominado “Para el Desarrollo de la Región y el Avance de la Ciencia y la Cultura”, fue construido y aprobado en el 2008, es decir, con anterioridad al Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, “Todos por un nuevo País”, por tal razón la coherencia se da en aspectos generales.

El Plan de Desarrollo Institucional existe una propuesta de modificación desde el año 2013 y todavía no ha sido formalizada, lo que conlleva que el plan de acción

institucional 2016 no concuerde con el Plan de Desarrollo Institucional, ya que el primero cuenta con una nueva variable denominada infraestructura física y existen modificaciones en las metas iniciales, esta deficiencia fue detectada en la anterior auditoría realizada por la Contraloría General de la República y a la fecha la Universidad no ha cumplido con esta observación.

2.1.2.1 Cumplimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos

La evaluación a los proyectos ejecutados por la Universidad de Caldas en la vigencia evaluada 2016, se enfocó en tomar la muestra de acuerdo con la materialidad y representatividad del total de recursos invertidos, impacto y coherencia con el Plan de Desarrollo Institucional, como también los proyectos especiales.

Tabla No. 18
Muestra de Proyectos ejecutados Vigencia 2016

DEPENDENCIA	PROYECTOS EJECUTADOS	VALOR	MUESTRA	%	V/MUESTRA	%
ACADÉMICA Y ADMINISTRATIVA	25	\$19.770.718.222	13	52%	\$9.115.973.570	46%
INVESTIGACIÓN Y POSGRADOS	29	6.320.432.497	15	52%	3.398.055.795	54%
PROYECCIÓN	89	751.717.798	18	20%	606.477.987	81%

Fuente: Información suministrada Universidad de Caldas Elaboró: CGR

Efectuada la revisión a los proyectos ejecutados por la universidad en sus ejes misionales de Investigación y Posgrados y Proyección, se evidenció el cumplimiento con los procedimientos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión SIG, sin embargo, se evidenciaron falencias que generaron los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 11: ACUERDO DE PAGO EN ESPECIE DEL 18/09/2015 ENTRE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS –ANH- Y LA UNIVERSIDAD DE CALDAS (A-IP)

Constitución Política de Colombia

"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad..." (...)

"Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. (...)

"La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales (...)"

LEY 42 DE 1993 "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen"

Artículo 8°.- 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. (...)

LEY 610 DE 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”

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

CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL-Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos. Bogotá, D.C, quince (15) de noviembre de dos mil siete (2007) Radicación: 11001-03-06-000-2007-00077-00 Número interno: 1.852

“Las normas constitucionales en cita, permiten afirmar que a partir de la Constitución de 1991, la vigilancia fiscal del manejo de los recursos o fondos públicos, no se limita al control numérico legal, sino que debe orientarse a la evaluación integral de la gestión y de los resultados obtenidos por quienes los tienen a su cargo, pues por mandato constitucional expreso, el control fiscal debe fundarse en los principios constitucionales de eficiencia, economía, equidad y defensa del medio ambiente.”

” Siendo la eficiencia uno de los principios orientadores de la función administrativa² y de la función pública de control fiscal, es evidente que quienes desarrollan actividades de gestión fiscal deben actuar con diligencia en el manejo de los recursos públicos, con el fin de maximizar el uso de los mismos, generar ahorro, reducir costos, evitar que se generen sobrecostos. De otra parte, es claro que las entidades y organismos deben responder por las obligaciones que legal o contractualmente adquieren, y si se causan pérdidas por la conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales tendrán derecho al resarcimiento de lo pagado.

En consecuencia, la evaluación de la gestión fiscal que realiza la Contraloría General de la República y las contralorías del nivel territorial, busca asegurar que los recursos y bienes que la ley asigna a las entidades y organismos públicos en todos los niveles y órdenes se apliquen oportuna y adecuadamente al cumplimiento de sus cometidos específicos.

Así las cosas, encuentra la Sala que cuando una entidad u organismo público por causa de la negligencia, el descuido, o el dolo de un servidor público, a cuyo cargo esté la gestión fiscal de los recursos públicos, deba pagar una suma de dinero por concepto de intereses de mora, multas o sanciones, esa gestión fiscal no es susceptible de calificarse como eficiente y económica. Por el contrario, este tipo de erogaciones, como se analizará más adelante, representan para las entidades u organismos públicos deudores, gastos no previstos que afectan negativamente su patrimonio.”(...)

“El control fiscal así concebido, se ejerce sobre los organismos y entidades públicas evaluando en cada uno de ellos, el grado de eficiencia, economía, eficacia y demás indicadores que permitan juzgar el resultado de la gestión fiscal cumplida por la entidad, u organismos y la de quienes están a cargo del manejo de los recursos asignados al cumplimiento de los cometidos estatales.” ... (...)

“Así las cosas, a la luz de las normas constitucionales que propenden por el manejo eficiente, responsable y oportuno de los recursos públicos por quienes tienen a su cargo tareas de gestión fiscal y, de las de carácter legal que conforman el régimen de control fiscal vigente, el daño causado por la conducta irregular de un servidor o particular se debe determinar en relación con los recursos que específicamente estuvieron a su disposición en razón de sus funciones y no en abstracto frente a los recursos que conforman el patrimonio del Estado.

Como quiera que el daño patrimonial para efectos de responsabilidad fiscal recae sobre una entidad u organismo determinado y no sobre el patrimonio del Estado considerado en abstracto, pasa la Sala a estudiar, si constituye daño patrimonial el hecho de que una entidad u organismo se vea en la obligación de pagar a otro de su misma naturaleza, multas, sanciones o intereses de mora, que se generen en la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal.

En términos generales el daño patrimonial se presenta cuando “la agresión golpea un interés que hace parte del patrimonio o un bien patrimonial o afecta al patrimonio, por disminución del activo o por incremento del pasivo”¹³. En materia de responsabilidad fiscal, esto no es diferente, ya que el daño aparece cuando se produce una lesión, menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos de una entidad u órgano público, por una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna de quienes tienen a su cargo la gestión fiscal. (Artículo 6º de la ley 610 de 2000).

En el caso concreto del pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes de carácter público, hay que determinar si ellos se produjeron por la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión imputable a un gestor fiscal. Si así se concluye, surge para el ente que hace la erogación, un gasto injustificado que se origina en un incumplimiento de las funciones del gestor fiscal. Es claro, entonces, que dicho gasto implica una disminución o merma de los recursos asignados a la entidad u organismo, por el cual debe responder el gestor fiscal.”

En la muestra de proyectos ejecutados en la vigencia 2016 por la Vicerrectoría de Investigaciones y Postgrados de la Universidad de Caldas, se encuentra el proyecto 00HC294 "ESTRATIGRAFIA DEL CRETACICO SUPERIOR-PALEOGENO DE SAN JACINTO-CARIBE COL: APORTE AL CONOCIMIENTO DE SU EVOLUCION GEO por \$4.861.706.937 con una ejecución en 2016 de \$1.694.109.385.

En la revisión efectuada a este proyecto se encontró que su ejecución hace parte del pago en especie por parte de la Universidad de Caldas a la ANH, conforme con el acuerdo de pago suscrito el 18/09/2015.

En la carpeta suministrada por la Vicerrectoría de Investigaciones y Postgrados se encontraron los siguientes registros:

- Oficio radicado 20151400004941 del 12/03/15 del Jefe Oficina Asesora Jurídica ANH, en el cual solicita a la Universidad de Caldas cancelar las obligaciones contenidas en las Resoluciones No. 395 y 1047 de 2014 mediante las cuales se liquida el contrato interadministrativo No. 092 de 2009 por \$2.988.720.891,97 y las Resoluciones 396 y 1048 de 2014 que liquidan el contrato interadministrativo No. 093 de 2009 por \$1.872.986.044,52.

En dicho oficio establece que *"De no realizar el pago en el término de 10 días se procederá al cobro coactivo."*

- Con oficio 5096 F-SEG-DF-007 del 20/03/15 la Universidad de Caldas envía al Jefe Oficina asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la propuesta de pago en el proceso persuasivo de jurisdicción coactiva JC-2015-01, y en la cual menciona en uno de sus apartes lo siguiente: *"Teniendo en cuenta lo anterior, la Universidad de Caldas actualmente se encuentra en imposibilidad de cumplir con la obligación toda vez que no cuenta con la disponibilidad presupuestal para realizar el pago en dinero de los \$4.861.706.936,49. No obstante a ello, en adelante se plantea una alternativa de pago"*.
- Resolución 653 del 24/08/15 de la ANH *"Por medio de la cual se concede un acuerdo de pago a la Universidad de Caldas"* en donde se acepta la propuesta de la universidad del pago en especie consistente en *realizar y unificar la descripción, el muestreo y análisis de laboratorio de 7000 pies (~2133 m) de núcleos pertenecientes a pozos Slim Hole escogidos por la ANH de la región del Sinú - San Jacinto-SSJ"* y se aprueba el acuerdo o convenio de pago.
- El 18/09/2015 se suscribe el acuerdo de pago entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH y la Universidad de Caldas, firmado por el Vicepresidente Técnico de la ANH y el Rector de la Universidad. En el cual establece en su artículo primero que el deudor (Universidad de Caldas) reconoce que debe al Acreedor (ANH) una obligación por \$4.861.706.936,49 y la modalidad de pago es en especie, con un plazo de ejecución de 15 meses.
- Póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 2574225 del 02/10/2015 expedida por Liberty Seguros S.A., en la cual se ampara el cumplimiento, calidad, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del acuerdo de pago del 18/09/2015.

- Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual derivada de cumplimiento No. 557037 del 02/10/2015 expedida por Liberty Seguros S.A. del acuerdo de pago del 18/09/2015.
- Acta de inicio del 13/10/2015.
- Oficio 3985 F2-TD-007 sin fecha, dirigido al docente Departamento de Ciencias Geológicas firmado por el Rector, en donde comunica que fue designado como supervisor por parte de la Universidad del Acuerdo de Pago suscrito con la ANH.
- Se evidenciaron las siguientes actas de supervisión:

Nro. 1 de fecha 8 a 9 de octubre de 2015

Nro. 2 de fecha 28 de abril de 2016

Nro. 3 de fecha 12 de julio de 2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 1 del 12/11/2015

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 2 del 12/12/2015

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 3 del 12/01/2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 4 del 12/02/2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 5 del 10/03/2016

Acta de Primer Informe Productos Acumulados al Mes 6 del 12/04/16

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 7 del 12/05/2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 8 del 13/06/2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 9 del 12/07/2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 12 del 13/10/2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 13 del 11/11/2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 14 del 12/12/2016

Acta de Entrega de Informe Mensual No. 15 del 12/01/2017

En visita fiscal el 15/03/16 y reprogramada el 21/03/16, se solicitó información y fue suministrada por la universidad los siguientes documentos, necesarios para la verificación y aclaración:

- Resolución No. 395 del 02/05/14 *"Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato Interadministrativo No. 092 de 2009 suscrito entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH- y la Universidad de Caldas"* se declara la liquidación unilateral del Contrato No. 092 del 19/08/2009, adicionado mediante Otrosí No. 1 del 31/05/2010 y Otrosí No. 2 del 03/12/2010. Establece la suma total que debe ser reconocida por la Universidad de Caldas por concepto de gastos de personal pagados por fuera del tiempo pactado, de administración e imprevistos y sus rendimientos, reparación de perjuicios causados por el incumplimiento de obligaciones a su cargo, y sobrecostos en gastos de personal vinculado al proyecto por el pago de incentivos operacionales y sus rendimientos, los cuales ascienden a \$4.351.863.311, según se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 19
 Liquidación unilateral Contrato Interadministrativo No. 092 de 2009

Ítems	Concepto	Valor	Rendimientos	Total
1	Sobrecostos en gastos de personal, administración e imprevistos.	769,481,444	1,278,034,642	2,047,516,086
2	Perjuicios por el incumplimiento de obligaciones pactadas	913,000,000	-	913,000,000
3	Sobrecostos en gastos de personal por pago de incentivos operacionales	522,887,086	868,465,139	1,391,352,225
TOTAL				4,351,868,311

Fuente: Información tomada Resolución 395 del 02/05/2014 de la ANH

- Resolución No. 396 del 02/05/14 "Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato Interadministrativo No. 093 de 2009 suscrito entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH- y la Universidad de Caldas" se declara la liquidación unilateral del Contrato No. 093 del 19/08/2009, adicionado mediante Otrosí No. 1 del 31/05/2010 y Otrosí No. 2 del 03/12/2010. Establece la suma total que debe ser reconocida por la Universidad de Caldas, por concepto de gastos de personal pagados por fuera del tiempo pactado, administración e imprevistos y sus rendimientos, reparación de perjuicios causados por el incumplimiento de obligaciones a su cargo, y sobrecostos en gastos de personal vinculado al proyecto por el pago de incentivos operacionales y sus rendimientos, y sobrecostos en valores de muestreos y análisis, ascienden a \$3.772.788.790, detallados en la siguiente tabla:

Tabla No. 20
 Liquidación unilateral Contrato Interadministrativo No. 093 de 2009

Ítems	Concepto	Valor	Rendimientos	Total
1	Sobrecostos en gastos de personal, administración e imprevistos.	747,436,476	1,241,420,071	1,988,856,547
2	Perjuicios por el incumplimiento de obligaciones pactadas	664,000,000	-	664,000,000
3	Sobrecostos en gastos de personal por pago de incentivos operacionales	408,376,956	678,274,831	1,086,651,787
4	Sobrecostos en valores de muestreos y análisis	12,507,200	20,773,256	33,280,456
TOTAL				3,772,788,790

Fuente: Información tomada Resolución 396 del 02/05/2014 de la ANH

- Con Resolución No. 1047 del 10/10/14 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición" se repone parcialmente la Resolución 395 del 02/05/14, en el sentido de modificar el valor que debe reconocer a título de indemnización la Universidad a la ANH, por \$2.988.720.891,97, así:

Tabla No. 21
 Reposición liquidación Contrato Interadministrativo No. 092 de 2009

Ítems	Concepto	Valor	Intereses	Total
1	Sobrecostos por pago de administración e imprevistos superiores a lo pactado.	261.468.945	434.274.760	695.743.705
2	Tasación del perjuicio por el incumplimiento parcial	338.841.625	562.783.337	901.624.962
3	Sobrecostos por pago de incentivos operacionales Cto. 092	522.887.086	868.465.139	1.391.352.225
TOTAL		1.123.197.656	1.865.523.236	2.988.720.892

Fuente: Información tomada Resolución 1047 del 10/10/2014 de la ANH

- Mediante Resolución No. 1048 del 10/10/14 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición" se establece reponer parcialmente la Resolución 396 del 02/05/14, en el sentido de modificar el valor que debe reconocer a título de indemnización la Universidad a la ANH, por \$1.872.986.044.52, así:

Tabla No. 22
 Reposición liquidación Contrato Interadministrativo No. 093 de 2009

Ítems	Concepto	Valor	Intereses	Total
1	Sobrecostos por pago de administración e imprevistos superiores a lo pactado.	283.006.776	470.047.025	753.053.801
2	Sobrecostos por pago de incentivos operacionales Cto. 093	408.376.956	678.274.831	1.086.651.787
3	Sobrecostos en análisis de laboratorio Cto. 093	12.507.200	20.773.256	33.280.456
TOTAL		703.890.932	1.169.095.112	1.872.986.044

Fuente: Información tomada Resolución 1048 del 10/10/2014 de la ANH

Efectuado el análisis se realiza la consolidación de las resoluciones emitidas por la ANH, así:

Tabla No. 23
 Consolidados valores correspondientes a indemnización de la Universidad de Caldas a la ANH por liquidación unilateral de los contratos 092 y 093 del 2009

CONCEPTO	VALOR
Resolución 1047/2014	2.988.720.892
Resolución 1048/2014	1.872.986.044
TOTAL	4.861.706.936

Fuente: Resoluciones 1047 y 1048 de 2014 de la ANH

La Universidad de Caldas constituyó a favor de la ANH las siguientes pólizas con los amparos de: Cumplimiento, calidad, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones y responsabilidad civil extracontractual, según lo estipulado en la cláusula décima primera del acuerdo de pago del 18/09/15, así:

Tabla No. 24
Pólizas Liberty Seguros S.A.

POLIZA	VALOR PAGADO
Nro. 2574225 - Cumplimiento, calidad, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones	128.806.082
Nro. 557037 - Responsabilidad civil extracontractual	10.614.771
TOTAL	139.420.853

Fuente: Pólizas de seguros Nos. 2574225 y 557037 de Liberty Seguros S.A.

De acuerdo con lo anterior, se evidenció que la Universidad de Caldas aceptó la liquidación efectuada por la ANH, mediante Resoluciones 1047 y 1048 de 2014, con la presentación de la propuesta, dando origen al acuerdo de pago el 18/09/2015 por \$4.861.706.936 y ocasionó gastos de pólizas de seguros por \$139.420.853, para un total de \$5.001.127.789, generando detrimento patrimonial, así:

Tabla No. 25
Presunto Detrimento Patrimonial

CONCEPTO	VALOR
Indemnización de la Universidad de Caldas a la ANH Resolución No. 1047 y 1048 de 2014	4.861.706.936
Constitución de pólizas Nos. 2574225 y 557037 Liberty Seguros S.A.	139.420.853
TOTAL	5.001.127.789

Fuente: Resoluciones 1047 y 1048 de 2014 de la ANH y Pólizas de Seguros Nos. 2574225 y 557037 de Liberty Seguros S.A.

La anterior observación tiene su origen en falencias, en los aspectos técnicos y jurídicos, basados en deficiencias en los controles en la liquidación de incentivos a los docentes, en los pagos asociados a los muestreos realizados en la actividad contractual. Lo anterior sumado a la ausencia de acciones judiciales por parte de la Universidad de Caldas, tendientes a desvirtuar los fundamentos de los actos administrativos que crearon la obligación aceptada por la entidad, a través del acuerdo de pago.

Esta situación trajo como consecuencia la asunción íntegra por parte de la entidad auditada, de una obligación, sin que se dieran los reintegros pertinentes, ni las acciones administrativas y/o judiciales para resarcir el patrimonio de la entidad.

Lo anterior, ocasionó para la Universidad de Caldas una sanción por incumplimiento parcial del contrato interadministrativo No. 092 de 2009, además del pago y reconocimiento de intereses por concepto de sobrecostos por pago de administración e imprevistos a lo pactado y sobrecostos por pago de incentivos operacionales de los contratos interadministrativos No. 092 y 093 de 2009, adicional a los sobrecostos en análisis de laboratorio del contrato interadministrativo No. 093 de 2009, enunciados en las tablas No. 21 y No. 22, que ocasionó un presunto daño patrimonial.

La entidad da respuesta, en los siguientes términos: (...)

“De acuerdo con lo anterior, se evidenció que la Universidad de Caldas aceptó la liquidación efectuada por la ANH, mediante Resoluciones 1047 y 1048 de 2014, con la presentación de la propuesta, dando origen al acuerdo de pago el 18/09/2015 por \$4.861.706.936 y ocasionó gastos de pólizas de seguros por \$139.420.853, para un total de \$5.001.127.789, generando un detrimento patrimonial, (...):

RESPUESTA:

1. Precisión inicial:

Antes de dar respuesta de fondo a la observación número 17 del informe allegado por la Contraloría General de la República y que tiene que ver con la suscripción de un acuerdo de pago entre la Universidad de Caldas y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, mediante el cual la Universidad de Caldas se comprometió al pago en especie de la suma de \$4.861.706.936,49, valor contenido en las resoluciones 395 y 396 de 2014, parcialmente modificadas por las resoluciones 1047 y 1048 de 2014, expedidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, mediante las cuales la mencionada Agencia liquidó de manera unilateral los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009, se precisan algunas consideraciones previas, así:

Sugiere el equipo auditor que la observación tiene “(...) origen en falencias, en los aspectos técnicos y jurídicos, basados en deficiencias en los controles en la liquidación de incentivos a los docentes, en los pagos asociados a los muestreos realizados en la actividad contractual (...)” siendo estos dos puntos (controles en la liquidación de incentivos a docentes y pagos asociados a muestreos) aspectos propios de la ejecución de los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009 que no fueron objeto de la auditoría por parte del ente de control fiscal, por lo que a juicio de este ente universitario, la observación no goza de la claridad y precisión exigidas por la guía de auditoría de la Contraloría General de la República que rige el ejercicio de auditoría que realiza este ente de control. En efecto, se considera que, al menos sumariamente, debieron mencionarse cuáles fueron las supuestas falencias técnicas y jurídicas y las deficiencias en los controles, como garantía para la Universidad de Caldas del ejercicio efectivo del derecho de contradicción y defensa.

De igual manera, se advierte falta de claridad respecto de la causa u origen del reproche contenido en esta observación, es decir, si se trata falencias en los aspectos técnicos y jurídicos, o por el contrario se debe a “ausencia de acciones judiciales”, tal y como se indica en el informe de marras, pues de esta claridad dependerá ineludiblemente el enfoque de las respuestas, la contradicción y defensa de la Universidad.

2. No es cierta la afirmación contenida en el informe, según la cual la Universidad no adelantó acciones judiciales o administrativas para resarcir el patrimonio de la entidad.

Admitiendo en gracia de discusión, que el informe rendido por el ente de control cumple con los criterios de claridad y precisión exigidos por la guía de auditoría adoptada por la Contraloría General de la República, es preciso señalar frente a la afirmación contenida en ese documento según la cual la Universidad asumió de manera íntegra de una obligación sin que se dieran los reintegros pertinentes, ni las acciones administrativas y/o judiciales

para resarcir el patrimonio de la entidad, que la misma no es cierta conforme se pasa a explicar.

Para ese efecto se precisa mencionar el contexto en que fueron expedidas las resoluciones 395 y 396 de 2014, parcialmente modificadas por las resoluciones 1047 y 1048 de 2014, por la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

La Universidad de Caldas y la Agencia Nacional de Hidrocarburos suscribieron el convenio marco de cooperación N° 10 A del 19 de agosto de 2009, cuyo objeto consistió en “Aunar esfuerzos científicos, técnicos, tecnológicos, sociales y ambientales para adquirir información geológica para el país.”

En virtud del contenido de este acuerdo marco, las mencionadas entidades suscribieron los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009, cuyos objetos consistieron en “Realizar la cartografía geológica a escala 1:100.000 de un sector de la cuenca de Tumaco, integrado por la perforación de pozos estrechos (tipo Slim holes) análisis de rípios de tres pozos perforados en el área, análisis de líneas sísmicas y análisis de muestras de superficie y del subsuelo para estudios bioestratigráficos, geoquímicos, petrográficos, y termocronológicos” y “Realizar un estudio litoestratigráfico, cronoestratigráfico, petrográfico, petrofísico, termocronológico y geoquímico de los núcleos obtenidos en los pozos someros realizados por la ANH y llevar a cabo un estudio de integración de los registro eléctricos que se tomaron de esos pozos”, respectivamente. El plazo de ejecución de los contratos mencionados culminó el 30 de noviembre de 2011.

A partir de ese momento y durante varios meses, la Universidad de Caldas y la Agencia Nacional de Hidrocarburos llevaron a cabo reuniones y distintos tipos de acercamientos tendientes a la liquidación bilateral de los aludidos contratos, sin que hubiese sido posible llegar a un acuerdo sobre el monto de los dineros que debían ser objeto de devolución o compensación por parte de la Universidad de Caldas.

Ante la imposibilidad de lograr la liquidación de mutuo acuerdo pretendida, la Universidad de Caldas, mutuo propio, radicó ante la Procuraduría General de la Nación una solicitud de conciliación prejudicial, que contenía una fórmula de arreglo a fin que ambas entidades llegaran a un acuerdo respecto a la liquidación de los contratos 092 y 093, la cual no fue exitosa por razones que en su momento esbozó la ANH, propuesta que consistió en reintegrar el 10% del valor no ejecutado en cada contrato, que ascendía \$430.823.365.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos no consideró la propuesta presentada por la Universidad de Caldas, y en consecuencia el trámite conciliatorio fue declarado fallido, luego de varios aplazamientos solicitados por las partes, con el objetivo de encontrar una solución concertada, sin éxito alguno.

Por otra parte, la Contraloría General de la República mediante informe correspondiente a la vigencia 2011 (Anexo 1 - Digital) como resultado de la auditoría realizada a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, formuló los hallazgos No. 23 A, D, F (Imprevistos convenio 093 de 2009), No. 26 A, D, F (Contrato 093 de 2009. Sobrecostos), N° 27 A, D, F (Contratos 092 y 093 de 2009), N° 28 A, D, F (Capacitación funcionarios – Contratos 092 y 093 de 2009), N° 37 A, D, F (imprevistos convenio 092 de 2009), hallazgo N° 38 A, D, F (presupuesto no ejecutado convenio 92 de 2009), hallazgo N° 39 A, D, F (presupuesto no ejecutado convenio 93 de 2009 con la Universidad de Caldas), Hallazgo 40 A, D, F (Bienes devolutivos convenios

interadministrativos), por un valor aproximado de \$7.886,4 millones, relacionados con la ejecución de los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009. En esa oportunidad, la Contraloría General de la República levantó hallazgos con alcance fiscal por aspectos relacionados con el valor de actividades pactadas en los contratos, pago de imprevistos, presupuesto no ejecutado del convenio 92 de 2009, pago de incentivos operacionales a docentes de planta, presupuesto no ejecutado del convenio 093 de 2009, devolución de bienes adquiridos en el marco de la ejecución de los contratos interadministrativos en cuestión, entre otros aspectos.

Es decir que no es la primera vez que la Contraloría General de la República audita los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009 ya aludidos. En la primera oportunidad, reprochó a la Agencia Nacional de Hidrocarburos no haber gestionado los reintegros de los valores no ejecutados y pagados a la Universidad de Caldas, entre otros. Y en actual oportunidad, el ente de control reprocha a la Universidad, precisamente haber efectuado el reintegro de la liquidación unilateral efectuada por la ANH mediante las resoluciones 395 y 396 de 2014, parcialmente modificadas por las resoluciones 1047 y 1048 de 2014.

Ante el fracaso de la liquidación bilateral de los contratos generado en gran medida por el contenido del informe de auditoría de la Contraloría General de la República a los contratos interadministrativos 092 y 093, la ANH emitió las resoluciones 395 y 396 de 2014, mediante las cuales liquidó unilateral los contratos y ordenó el pago de unas sumas de dinero a cargo de la Universidad de Caldas y favor de la mencionada Agencia Estatal, en cuantía total de \$8.124.677.101.

Tal y como consta en los documentos que hacen parte de esa actuación administrativa, la Universidad de Caldas interpuso sendos recursos de reposición en contra de los aludidos actos administrativos, aportó pruebas, solicitó la ampliación del período probatorio, asistió a la audiencia de pruebas convocada por la ANH, esto es, ejerció de manera activa la defensa de sus intereses, de tal modo que mediante las resoluciones 1047 y 1048 de 2014, la Agencia Nacional de Hidrocarburos repuso parcialmente las resoluciones 395 y 396 de 2014, modificando el valor a reintegrar por parte de la Universidad de Caldas pasando de \$8.124.677.101 a 4.861.706.936

Entonces, no es cierto, como lo indica el informe, que la Universidad haya aceptado o asumido las sumas cuyo reintegro ordenó la ANH, y menos aún que no haya adelantado ningún tipo de actuación, pues probado está que la Universidad reclamó en vía administrativa la revocatoria de los actos administrativos, logrando que las sumas fueran ajustadas casi en un 50%.

Por otra parte, entiende el equipo auditor que el solo hecho de que la Universidad de Caldas no hubiese presentado acciones judiciales para controvertir los actos administrativos que liquidaron unilateralmente los contratos 092 y 093, automáticamente se genera un presunto daño patrimonial al Estado. Dicha lógica no se ajusta a la realidad, ni al deber que le asiste a una entidad pública de valorar toda la gama de alternativas y posibles soluciones frente a un caso concreto. No puede perderse de vista que la presentación de las demandas para rebatir la legalidad de actos administrativos no garantiza el resultado favorable del litigio, pues es sabido que el éxito de un proceso judicial no depende exclusivamente de la presentación de la demanda, sino que está supeditado a multiplicidad de factores entre los que se cuentan la fortaleza del acervo probatorio, la jurisprudencia imperante, redistribución del proceso a otro juzgado o tribunal por medidas de descongestión, interpretación del

operador judicial sobre aspectos procesales, entre otros tantos, que escapan al control del demandante, circunstancias que deben ser valoradas en su momento, a efectos de establecer las ventajas de promover una acción judicial o por el contrario la necesidad de adoptar otro tipo de soluciones alternativas que resulten más favorables y eficientes para los intereses y la gestión de los recursos universitarios.

La decisión de celebrar un acuerdo de pago con la Agencia Nacional de Hidrocarburos y de no dar inicio a ningún tipo de acción judicial no fue en este caso, el resultado de la pasividad de la Universidad para defender sus intereses, pues como se ha indicado y demostrado en precedencia, este ente universitario mantuvo a lo largo del tiempo una actitud proactiva para solucionar cualquier tipo de controversia jurídica que se suscitara en torno a la ejecución de los contratos, actitud evidente en el hecho de haber promovido una conciliación extrajudicial, haber convocado y asistido a múltiples reuniones y audiencias con la participación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, haber ejercido la defensa dentro del trámite de liquidación de los contratos 092 y 093 de 2009, y finalmente haber optado por la suscripción de un acuerdo de pago en especie, considerando entre otras cosas que precisamente fue la Contraloría General de la República quien instó a la ANH para que gestionara el reintegro de los recursos no ejecutados por parte de la Universidad de Caldas:

Durante varios meses la Universidad de Caldas y la ANH revisaron y analizaron distintas alternativas, incluida aquella de iniciar los respectivos procesos judiciales. Para el efecto se tuvo en cuenta no sólo aspectos de orden jurídico, sino además se contó con el acompañamiento de la parte técnica y la valoración de los impactos académicos y financieros de proseguir con un proceso judicial que a la larga tampoco garantizaba la prosperidad de las pretensiones de la Universidad.

Finalmente, no parece lógico que se entienda que el no adelantamiento de acciones judiciales tendientes a controvertir el contenido de las resoluciones de liquidación de los contratos puede ser entendido como una causa de presunto daño, toda vez que de haber optado por esa opción nada garantizaba el éxito de las mismas. Al contrario, hubiese sido llevar a la Universidad de Caldas a verse avocada a un largo proceso contencioso que entre tanto se resolvía, incrementaba los costos en los cuales la institución hubiese incurrido, tales como indexaciones, costos procesales, posiblemente el pago de costas, entre otros.

3. Implementar un medio alternativo de solución de conflicto: legalidad del acuerdo pago.

En atención al deber de evaluar los impactos de iniciar un proceso judicial y encontrando que no era una opción favorable para la Universidad, se exploraron, en compañía de la ANH, diferentes posibilidades que ofrece nuestro régimen jurídico a fin de dar solución a los conflictos suscitados, de donde es posible concluir que no solamente la vía judicial es el camino acertado, como parece entenderlo el ente de control.

Para tal efecto, se analizaron diferentes opciones, a saber: a) una nueva solicitud conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, b) un contrato de transacción o, c) un acuerdo de pago en especie. Finalmente, entre las entidades se optó por la tercera opción toda vez que generaba beneficios recíprocos de alto impacto tanto en lo académico como desde el punto de vista de la industria de los hidrocarburos, aspectos que podrán constatar en la amplia exposición que realiza la ANH en el documento denominado "Estudio de conveniencia del Acuerdo de Pago", el cual se encuentra en poder del grupo auditor.

No obstante, es importante hacer énfasis en que celebrar el acuerdo de pago representaba para la Universidad de Caldas rescatar y mantener las relaciones comerciales, las cuales redundaban en el desarrollo de conocimiento académico e investigativo, con un socio estratégico como lo era -y lo es- la ANH, por cuanto, principalmente, la información que resultaba de los servicios que se le prestaban a esa agencia era muy valiosa para los estudiantes de pregrado y postgrado de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, particularmente de geología.

Adicionalmente, realizar el pago en especie por parte de la Universidad de Caldas a la ANH implicaba el aprovechamiento de la capacidad instalada con la que contaba la institución, representada en los laboratorios de alta tecnología del Instituto de Investigación en Estratigrafía y en el recurso humano, principalmente académico. Al respecto, es válido acotar que en el presupuesto del proyecto se dispusieron costos en especie, representados en "servicios personales, planta física, equipos, software, materiales y suministros".

Igualmente, considerando que el acuerdo de pago es un medio de solución que tiene amparo en la ley, fue -seguirá siendo- una alternativa válida y legal que por su suscripción, per se, no implica haber incurrido en detrimento del patrimonio público, cuando su propósito era hacer el reintegro del dinero no ejecutado en los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009, con el ingrediente adicional de que la misma Contraloría General de la República en el año 2011 en la auditoría que le realizó a la ANH fue quien suscitó todo este proceso.

Así mismo, no es menos importante el hecho de que la ANH ya había iniciado un proceso de jurisdicción coactiva en contra de la Universidad de Caldas con el ánimo de obtener el reintegro de los recursos. En ese contexto, celebrar el acuerdo de pago representaba una ventaja en términos de contener las medidas que un procedimiento administrativo como ese conlleva, v.gr., era perentorio evitar que la ANH decidiera aplicar medidas como el embargo de cuentas o el reporte como entidad deudora del Estado, con lo cual si se hubiera generado un perjuicio grave a la Universidad.

4. Inexistencia de detrimento patrimonial

En concordancia con lo expuesto en precedencia, la Universidad de Caldas aceptó en realizar un pago en especie precisamente con el ánimo de no afectar el presupuesto o patrimonio de la Universidad de Caldas.

Al respecto, si bien el acuerdo de pago es del orden de \$4.861.706.936, eso no significó que la universidad hubiera gastado recursos en dinero por un valor igual. Tal como consta en presupuesto del acuerdo, el dinero que se puso a disposición de la ejecución del acuerdo fue por valor de \$2.678.188.772, dinero con el que contaba la institución por concepto de excedentes o utilidades que se obtuvieron por la ejecución económica eficiente de los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009, con lo cual, ejecutar esos recursos no significó una desfinanciación del presupuesto de la Universidad de Caldas ni por ese hecho se desatendió otro tipo de obligaciones, con lo cual no se presentó una lesión al patrimonio público, en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, en tanto no hubo "(...) menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, (...)."

5. *Presunto daño patrimonial.*

En caso de que el equipo auditor persista en la observación, el ente de control debe tener en cuenta las siguientes consideraciones.

Manifiesta el ente de control que el presunto detrimento patrimonial en que se habría incurrido es de \$5.001.127.789 en razón a que suma al valor de la indemnización, el valor de las pólizas que se constituyeron para garantizar la ejecución del acuerdo de pago, cuando dicho valor fue incluido en el presupuesto del proyecto como un gasto en el que era necesario incurrir y por tanto sufragar con cargo a los recursos económicos puestos a disposición del acuerdo, de tal suerte que el valor que la Universidad pagó por la póliza de cumplimiento no debe sumarse a los \$4.861.706.936.

Sin embargo, el presunto detrimento patrimonial ni siquiera es por valor de \$4.861.706.936, por cuanto, como ya se expuso ampliamente, el valor en dinero que se gastó en la ejecución del acuerdo de pago fue del orden de \$2.678.188.772, tal como consta en el presupuesto del acuerdo y en el informe de ejecución entregado al ente de control.

Con fundamento en los anteriores argumentos, se solicita al equipo auditor eliminar o, en subsidio, modificar esta observación."

Se efectuó el análisis de la respuesta de la entidad a cada uno de los puntos por ella expuestos, así:

Al punto 1.

La universidad aceptó los conceptos establecidos en los actos administrativos Resoluciones 1047 y 1048 de 2014, como se discriminan en las tablas No. 1 y 2, información tomada directamente de la ANH, en donde estableció esta entidad, según consta en los ítems 1 y 3 de cada uno de las tablas sobrecostos en gastos de administración e imprevistos y sobrecostos por pago de incentivos operacionales, los cuales sirvieron de fundamento para la suscripción del acuerdo de pago, y que sumaron al momento de establecer la cuantía que debía resarcir la universidad de Caldas a la ANH, por lo cual este ente de control tomó como fundamento la suma plantada en las liquidaciones y que fueron glosadas por la entidad contratante como un sobrecosto, previo análisis de la entidad al momento de realizarse la liquidación.

Tabla No. 26
Reposición liquidación Contrato Interadministrativo No. 092 de 2009

Ítems	Concepto	Valor	Intereses	Total
1	Sobrecostos por pago de administración e imprevistos superiores a lo pactado.	261.468.945	434.274.760	695.743.705
2	Tasación del perjuicio por el incumplimiento parcial	338.841.625	562.783.337	901.624.962
3	Sobrecostos por pago de incentivos operacionales Cto. 092	522.887.086	868.465.139	1.391.352.225
TOTAL		1.123.197.656	1.865.523.236	2.988.720.892

Fuente: Información tomada Resolución 1047 del 10/10/2014 de la ANH

Tabla No. 27

Reposición; liquidación Contrato Interadministrativo No. 093 de 2009

Ítems	Concepto	Valor	Intereses	Total
1	Sobrecostos por pago de administración e imprevistos superiores a lo pactado.	283.006.776	470.047.025	753.053.801
2	Sobrecostos por pago de incentivos operacionales Cto. 093	408.376.956	678.274.831	1.086.651.787
3	Sobrecostos en análisis de laboratorio Cto. 093	12.507.200	20.773.256	33.280.456
TOTAL		703.890.932	1.169.095.112	1.872.986.044

Fuente: Información tomada Resolución 1048 del 10/10/2014 de la ANH

La universidad confunde en la parte final donde advierte falta de claridad en la causa con el efecto, situaciones que según la guía de auditoría son distintas al momento de estructurar la observación de auditoría, por las aristas que posee tanto en la causa como el efecto, siendo esta última una consecuencia anotada en el ejercicio del control fiscal.

Al punto 2.

Una vez proferidas las resoluciones por medio de las cuales se liquidaron los contratos interadministrativos 092 y 093 de 2009 que impusieron las obligaciones a cargo de la universidad, y en firme a través de las resoluciones 1047 y 1048 de 2014, no se observó el inicio de alguna acción judicial tendiente a desvirtuar el incumplimiento por parte de la universidad frente a las obligaciones asumidas con la ANH e igualmente el inició de acción resarcitoria frente a los responsables y los que con cuya conducta ocasionaron el pago de la suma plasmada en el acuerdo de pago. De igual forma se debe anotar que el proceso coactivo, en su etapa cobro persuasivo la universidad frente a la exigibilidad de la obligación optó por la negociación directa y suscribir el acuerdo de pago sin tener en cuenta como dice la misma entidad en la respuesta, que aquí se analiza que solo existió una inejecución de recursos correspondiente al 10% en cada contrato que ascendía a \$430.823.365.

“Ante la imposibilidad de lograr la liquidación de mutuo acuerdo pretendida, la Universidad de Caldas, mutuo propio, radicó ante la Procuraduría General de la Nación una solicitud de conciliación prejudicial, que contenía una fórmula de arreglo a fin que ambas entidades llegaran a un acuerdo respecto a la liquidación de los contratos 092 y 093, la cual no fue exitosa por razones que en su momento esbozó la ANH, propuesta que consistió en reintegrar el 10% del valor no ejecutado en cada contrato, que ascendía \$430.823.365”

Tomando como base la anterior cifra, equivale al 8.8% de la suma que impuso a cargo la ANH a la Universidad de Caldas, razón por la cual, este ente de control fundamenta una ausencia de gestión jurídica y administrativa al momento de formular la observación.

La entidad afirma que contempló dentro de las opciones iniciar las acciones judiciales de acuerdo con el siguiente párrafo de la respuesta: *“Finalmente, no parece lógico que se entienda que el no adelantamiento de acciones judiciales tendientes a*

controvertir el contenido de las resoluciones de liquidación de los contratos puede ser entendido como una causa de presunto daño, toda vez que de haber optado por esa opción nada garantizaba el éxito de las mismas. Al contrario, hubiese sido llevar a la Universidad de Caldas a verse avocada a un largo proceso contencioso que entre tanto se resolvía, incrementaba los costos en los cuales la institución hubiese incurrido, tales como indexaciones, costos procesales, posiblemente el pago de costas, entre otros”

Este ente de control, determinó, con fundamento en la misma respuesta de la entidad, que no se ejecutaron el 10% de los recursos entregados por cuenta de los contratos celebrados. La ANH en el proceso de verificación de la liquidación observó sobrecostos conforme quedaron plasmadas en las tablas 26 y 27 mencionadas anteriormente; los fundamentos por los cuales la ANH, impone una sanción a la Universidad de Caldas por incumplimiento, no se basan en la inejecución del 10%, señalado anteriormente y que la contratista se ofreció a devolver como saldo insoluto de la actividad contractual. La Universidad no dispuso el adelantamiento de acción judicial, para que en esta sede se determinara, con base en la orden de un Juez, con una decisión basada en derecho a cuál de las dos partes le asistiría la razón.

La universidad asumió y pagó una obligación de \$5.001.127.789, situación que, con base en los argumentos de la universidad al momento de tratar de conciliar la obligación, fue estimada por la Universidad de Caldas en \$430.823.365, equivalentes al 10% mencionado anteriormente.

El valor objeto de Acuerdo de pago fue generado por sobrecostos e imposición de la sanción, con base en la liquidación de los incentivos a docentes, el pago de los muestreos y los costos adicionales en que incurrió la entidad con posterioridad a la legalización del acuerdo.

Respecto al punto 3.

Si bien, un acuerdo de pago es una forma de extinción de las obligaciones a través de la solución efectiva, en el momento en que un deudor y un acreedor llegan a un pacto para que se cancele un compromiso, no se debe perder en el presente caso que estamos frente a la presencia de dineros públicos, los cuales deben ser administrados conforme a las reglas de la gestión fiscal y el hecho de mantener buenas relaciones con otra entidad de naturaleza pública, no representa un argumento válido, para determinar la asunción de una obligación.

Al Punto 4.

Tabla No. 28
Valores asociados al Acuerdo de Pago

CONCEPTO	VALOR
Indemnización de la Universidad de Caldas a la ANH Resolución No. 1047 y 1048 de 2014	4.861.706.936
Constitución de pólizas Nros. 2574225 y 557037 Liberty Seguros S.A.	139.420.853
TOTAL	5.001.127.789

Fuente: Resoluciones 1047 y 1048 de 2014 de la ANH y Pólizas de Seguros Nos. 2574225 y 557037 de Liberty Seguros S.A.

No es cierto, como afirma la universidad que realizar un pago en especie no afecte el presupuesto de la universidad de Caldas, la entidad cubrió una obligación por \$4.861.706.936.00, sumados a \$139.420.853.00 por concepto de garantías. Por lo anterior, la entidad incurrió en gastos tendientes a la presentación de los productos a la ANH, conforme con las obligaciones adquiridas en el acuerdo de pago que tuvieron contenido económico y una erogación efectiva de recursos, que dice la universidad fueron por un valor de \$2.678.188.772, que fueron valorados por la ANH en \$4.861.706.936 y que fueron componentes de:

Tabla No. 29
Consolidado Resoluciones 1047 y 1048 de 2014 de la ANH

Items	Concepto	Valor	Intereses	Total
1	Sobrecostos por pago de administración e imprevistos superiores a lo pactado.	544.475.721	904.321.785	1.448.797.506
2	Tasación del perjuicio por el incumplimiento parcial	338.841.625	562.783.337	901.624.962
3	Sobrecostos por pago de incentivos operacionales Cto. 092 y 093.	931.264.042	1.546.739.970	2.478.004.012
3.1	Sobrecostos en análisis de laboratorio Cto. 093	12.507.200	20.773.256	33.280.456
TOTAL				4.861.706.936

Fuente: Resoluciones 1047 y 1048 de 2014 de la ANH

Valor sin tasación e intereses en cada ítem \$1.488.246.963.00

La anterior tabla ilustra los recursos públicos invertidos por la ANH y que fueron entregados a la universidad de Caldas, con excepción de la tasación del perjuicio por el incumplimiento y que a juicio de la contratante constituyeron sobrecostos, que necesariamente conforman una presunta afectación del erario público, sumado a la indemnización, que de igual forma de acuerdo con los lineamientos del Consejo de Estado se deben tener en cuenta como lesión al patrimonio estatal, por lo cual no es válido como lo menciona la entidad auditada, que no se hubiese configurado el detrimento patrimonial, por las razones anteriormente anotadas.

Con estos argumentos también se da respuesta al punto 5, en el cual la entidad contempla que en el evento de que este ente de control ratifique la existencia del daño patrimonial, no se valore en \$5.001.127.789.00, sino en la suma de \$2.678.188.772.00.

Por lo anterior, efectuado el análisis a la respuesta de la universidad, se confirma el hallazgo administrativo, no obstante y ante las dudas plasmadas, en cuanto al monto del daño, el hecho generador y los presuntos responsables y en aplicación del principio de favorabilidad, se dará inicio a una indagación preliminar, para que en esta instancia se determine el monto del presunto detrimento y las responsabilidades del sujeto de gestión fiscal.

HALLAZGO No.12: PAGO DE MATRÍCULAS DE DOCTORADO A PROFESORES EN COMISIÓN DE ESTUDIOS (A-F)

El artículo 8º de la Ley 42 de 1993 señala: *“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 (...)*” (subrayado fuera de texto).

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

El acuerdo No. 012 del año 2003 del Concejo Superior de la Universidad de Caldas regula los apoyos para capacitación docente formal y no formal.

El acuerdo No. 021 del año 2012 el Concejo Superior de la Universidad de “Por el cual se adopta el Estatuto del Personal Docente de la Universidad de Caldas”.

ARTÍCULO 42º. El Consejo Académico adoptará un plan de capacitación elaborado con base en las propuestas de las unidades académicas, las cuales deberán actualizarlas anualmente.

El plan deberá establecer las prioridades de capacitación, identificar y cuantificar las necesidades de formación en los distintos niveles y determinar los recursos requeridos para su cumplimiento.

Las Vicerrectorías académica y de investigación velarán, con los responsables de las dependencias de adscripción de los profesores, para que la capacitación recibida tenga incidencia en el desarrollo de la respectiva unidad académica.”

Revisadas las comisiones de estudios vigentes que tiene la Universidad de Caldas, se observa que en el año 2012 la Universidad celebró dos contratos de comisión de estudios Nos. 2012-02 y 2012-03 con dos profesoras, con el fin de realizar estudios tendientes a la obtención del título de Doctora en Ciencias de la Salud, en la Universidad de la Habana (Cuba).

- El día 27 de enero de 2012 se concede comisión de estudios a las profesoras según Resoluciones números 00045 y 00046 firmados por el rector.
- En el año 2012 se concede a las profesoras un apoyo económico equivalente al primer pago de la matrícula para el doctorado de ciencias de la salud según órdenes de pago 9176 del día 29 de agosto de 2012 y 11780 del día 22 de octubre de 2012, por valor total \$8.141.000.
- El día 13 de diciembre de 2012 una de las docentes beneficiadas del apoyo económico de la matrícula, solicita al Departamento de Salud Pública la modificación a su comisión de estudios, por problemas con la Universidad de la Habana y con la situación económica y política en Cuba, en la comunicación solicita traslado a la Universidad de Antioquia para iniciar un nuevo doctorado en salud pública.
- El día 13 de diciembre de 2012 el Departamento de Salud Pública avala la petición y recomienda al Consejo de Facultad de Ciencias para la Salud su aprobación.
- El Consejo de Facultad de Ciencias para la Salud, en sesión del 17 de noviembre de 2012 decide recomendar la modificación de la comisión de estudios referente al doctorado de ciencias de la salud, en la universidad de la Habana, al doctorado en salud pública en la Universidad Antioquia.
- El día 21 de febrero de 2013 el rector a través de Resolución Nro. 000190 resuelve modificar la resolución No.000045 del 27 de enero de 2012 donde autoriza la comisión de estudios para cursar el doctorado en Salud Pública en la Universidad de Antioquia.
- Igual sucede con la otra profesora que recibió apoyo económico de la matrícula y se le concede la autorización de la comisión de estudios para cursar el doctorado en Enfermería línea cuidado cultural en la Universidad Nacional, según Resolución No. 000698 del 1 de agosto de 2013.

Dado lo anterior se evidencia que no están reglamentadas las obligaciones que deben cumplir los profesores cuando se otorgan estos apoyos académicos, lo que conlleva una gestión antieconómica por \$8.141.000, esto debido al apoyo dado por parte de la Universidad de Caldas hacia las profesoras, para el pago de la matrícula del doctorado de ciencias de la salud en la Universidad de la Habana.

Comentario de la entidad: *"No se vislumbra daño patrimonial alguno que se encuentre representado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos de la Universidad de Caldas, por cuanto no es acertada la premisa que por el solo hecho de no estar reglamentadas las obligaciones o compromisos que deben cumplir los profesores cuando se otorgan apoyos económicos de los que regula el Acuerdo No.012 de 2012*

del Consejo Superior de la Universidad de Caldas se haya presentado un detrimento económico, por cuanto se encuentra demostrado que el gasto autorizado en la Resolución N° G-152 del 22 de agosto de 2012 estaba destinado al pago de la matrícula del segundo semestre de 2012 de la docente, semestre académico que fue cursado en forma satisfactoria. Cosa diferente es que se hubieran presentado dificultades académicas que motivaron a la docente a la presentación de una solicitud de la suspensión de la comisión de estudios, la cual fue realizada después de la culminación del semestre, petición a la cual accede el rector de la Universidad de Caldas previo los avales académicos del departamento, facultad y del Consejo Académico.”

Efectuado el análisis de la respuesta se concluye que se presenta ineficiencia e ineficacia en el manejo de esos recursos públicos, toda vez que los mismos no cumplieron de manera efectiva el cometido para el cual fueron aforados y ejecutados. El objetivo del incentivo era mejorar la cualificación de los docentes en unos programas preevaluados, hecho que no se cumplió pues por diferentes razones no concluyeron. Ahora bien, sienta un indebido precedente de control fiscal interno al avalar estos apoyos educativos.

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$8.141.000,00.

2.1.2.3. Cumplimiento del Plan de Mejoramiento

La evaluación de la efectividad del plan de mejoramiento se hizo con corte al 31 de diciembre de 2016. Para subsanar las causas de los 33 hallazgos resultantes de las auditorías anteriores, la Universidad planteó setenta y cuatro (74) acciones de mejora, de las cuales setenta y tres (73) tienen como fecha máxima de finalización el 31-12-2016, veinte (20) acciones de las setenta y tres (73) formuladas, no se cumplieron. De las cincuenta y tres (53) acciones cumplidas cinco (5) son inefectivas, y cuarenta y ocho (48) son efectivas.

Dentro de las actividades no cumplidas se encuentran las relacionadas con el hallazgo No. 1, hallazgo rezagado de vigencias anteriores, referente a Supervisión proyecto de Regalías. En el informe de la Oficina asesora de Control Interno reportan que han realizado tres requerimientos a la Oficina de Innovación y Proyectos, sin obtener respuesta.

Otras actividades no cumplidas corresponden a los siguientes hallazgos: No. 3 – Reacreditación de Programas Académicos de Pregrado de Medicina Veterinaria y Zootecnia, No.4 –Concentración de docentes a partir de estudio de necesidades de personal basado en análisis de la ocupación planta profesoral actual, No.5 – Contratación docente ocasionales y catedráticos en el 2014, para terminar el periodo académico 2013-2, No.6, Reconocimiento de incentivos a docentes que participan en la ejecución de proyectos de investigación y extensión, No. 7-Proyecto de rescate y monitoreo, No. 23 referente a depuración de la cuenta contable 24010105 Bienes

en tránsito, y cuya actividad corresponde a Revisar y ajustar el procedimiento de compras, No. 24 Actualización de Propiedad Planta y Equipo.

Entre las acciones inefectivas se resaltan las relacionadas con los Hallazgos No. 19, Depuración de Saldos Contables, por cuanto continúan cifras pendientes de depurar y al revisar las actas del Comité de Sostenibilidad se determinó un hallazgo por incumplimiento de la normatividad aplicable; No. 20, Amortización gastos pagados por anticipado: Gestionar la continuidad del personal con experiencia contable para la depuración y monitoreo de todas las cuentas, incluyendo la cuenta 1905. Solo se cuenta con el Contador como profesional del área. No. 26 Registro Contable Unión Temporal SABE, donde la actividad era solicitar concepto a la Contaduría General de la Nación y no se recibió respuesta. No. 27- Sistema Contable y Sistema SINCO: Continúan las diferencias entre Contabilidad y el aplicativo SINCO, situación que generó nuevo hallazgo y No. 30 Notas a los estados contables, por incumplimiento de normatividad aplicable que generó nuevo Hallazgo.

Las acciones que pueden ser retiradas del plan de Mejoramiento corresponden a los siguientes hallazgos:

- No. 2, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 25, 28, 29, 30 y 31 todas las actividades.
- No. 12: Dos actividades: Gestionar el recaudo de dinero de estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales, para los contratos identificados en este hallazgo y Asegurar que todos los contratos de obra tengan incluida la cláusula de autorización de descuento de la estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales.
- No. 23: Dos actividades: Socializar procedimiento de compras ajustado con La líder de inventarios y todos los ordenadores del gasto y realizar conciliación trimestral de la cuenta 2401 para determinar los bienes en tránsito.
- No. 24: Una actividad: Comparar los avalúos técnicos con el avalúo realizado anteriormente para determinar las causas de la disminución en el valor de los predios.

2.1.3. Legalidad

Se verificó la muestra seleccionada y dentro de los resultados del análisis en este macroproceso se determinaron los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 13: ADICIÓN CONTRATO NO. 04-2016 (A-D)

ACUERDO No. 01 (enero 23 de 1998) del Consejo Superior por el cual se expide el Estatuto Financiero de la Universidad de Caldas.

ARTICULO 8. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL. Los principios del sistema presupuestal son: Planificación, Universalidad, Descentralización, Anualidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialidad, y Equilibrio.

- **PLANIFICACION:** El Presupuesto de la Universidad de Caldas, deberá guardar concordancia con el Plan de Desarrollo, el Plan Financiero anual y plurianual y el Plan Operativo Anual de Inversiones.
- **ANUALIDAD:** El año fiscal comienza el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año, lapso durante el cual puede afectarse el presupuesto. Después del treinta y uno de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra y los saldos de apropiación caducarán sin excepción.

ARTICULO 18: VIGENCIAS FUTURAS: El Rector podrá presentar para aprobación del Consejo Superior la asunción de obligaciones que afecten presupuesto de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y el compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, siempre que los proyectos estén consignados en el Plan de Desarrollo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan la capacidad de endeudamiento de la universidad. Cuando se trate de proyectos de inversión deberá contarse con concepto previo y favorable de la oficina de planeación.

ARTICULO 36: RESERVAS DE APROPIACION: Al cierre de la vigencia fiscal los ordenadores del gasto solicitarán al director del área financiera, la constitución de las reservas presupuestales para garantizar los compromisos legalmente contraídos que desarrollen el objeto de la apropiación.

De la misma manera los ordenadores del gasto solicitarán la constitución de las cuentas por pagar derivadas de las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de los bienes y servicios.

INSTRUCTIVO PARA LA SOLICITUD DE RESERVAS PRESUPUESTALES Y CUENTAS POR PAGAR GESTIÓN FINANCIERA I-GF- 489. Rige a partir de 2010-10-05 Versión: 1

Sistema Integrado de Gestión

OBJETIVO: listar los pasos para solicitar una reserva presupuestal dando cumplimiento al Estatuto Financiero "Acuerdo 01 de 1998 del Consejo Superior

DEFINICIONES:

RESERVA PRESUPUESTAL: Se refiere a los documentos que cuenten con compromiso presupuestal e inicien la ejecución en una vigencia y pasen a la siguiente con un saldo de dinero por ejecutar. Los documentos que no cuenten con las condiciones anteriormente nombradas no se consideran reservas.

CUENTAS POR PAGAR: se refiere a los documentos que cuenten con compromiso presupuestal, se causan en la vigencia pero se pagan en la siguiente.

Estatuto de Contratación Universidad de Caldas: “Artículo 8. Certificado de disponibilidad y Registro presupuestal. No se podrá iniciar ningún proceso contractual para realizar una obra, adquirir un bien o servicio, sin que se le haya asignado un certificado de disponibilidad presupuestal. Así mismo, será requisito para iniciar la ejecución del contrato, contar con un registro presupuestal.

Artículo 14. Principio de la planeación. Por medio del cual se establecen objetivos y se definen estrategias, políticas y planes detallados para lograr la eficiencia, eficacia y celeridad en la actividad contractual.

Artículo 29. Modificaciones Contractuales, Adición y Prórroga. Los contratos podrá ser objeto de modificación en el plazo y el precio, pero en ningún caso esta modificación podrá desvirtuar o alterar totalmente el objeto del mismo. Las modificaciones procederán cuando se presenten circunstancias especiales, debidamente comprobadas por el funcionario autorizado que celebró el contrato, e informe del interventor, o de quien ejerza la vigilancia, que justifiquen la modificación de alguna de las cláusulas del mismo. La modificación del contrato incluirá, si a ello hubiere lugar, la modificación de las garantías.

La modificación de las condiciones específicas del objeto del contrato sólo procederá cuando, a juicio del funcionario autorizado, existan razones tecnológicas o de ostensible mejor calidad debidamente soportadas, siempre y cuando se mantenga el valor inicialmente pactado.

Los contratos no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial y tampoco puede ser mayor a la mitad de su plazo inicialmente pactado. Excepcionalmente, se podrá exceder el 50% y hasta el 100% del valor o tiempo inicialmente pactado, siempre que exista la debida justificación y la aprobación previa de la Junta de Compras.

No se podrá adicionar o prorrogar un contrato que se encuentre vencido, o cuando el plazo fue el factor que determinó la aceptación y adjudicación de la oferta.

PARÁGRAFO. La Oficina de Control Interno de Gestión presentará trimestralmente al Consejo Superior, un informe acerca de las contrataciones que debieron ser adicionadas o prorrogadas.”

A manera de Postulado de referencia citamos la interpretación que sobre las Reservas presupuestales, Vigencia Futuras y principio de anualidad generado por la CGR el 26 de noviembre del 2012 (Sandra Morelli Rico). Si bien lo norma no es exigible para la Universidad de Caldas, el concepto se trae a colación para hacer claridad sobre el significado de los conceptos de Reserva de Apropriación y Vigencia Futura

“La Ley 819 del 2003 modificó las reglas para la constitución de reservas. Sin embargo, subsisten dudas en las entidades públicas sobre la existencia y uso de estas y cuándo se debe acudir a las vigencias futuras para adquirir compromisos con cargo al presupuesto.

El principio de anualidad previsto en la ley orgánica, según el cual “el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año”¹⁶(1), busca garantizar un oportuno control político por parte del Congreso y obliga a que la planificación operativa se realice para el periodo.

La Ley 38 de 1989 fue modificada mediante la Ley 179 de 1994, para suprimir las reservas, tanto de apropiación como de caja, con el fin de evitar la práctica inadecuada de comprometer el presupuesto en el mes de diciembre “para no perder la plata”, evidenciando deficiencias en los procesos de planeación contractual, violando normas presupuestales y de selección objetiva y promoviendo adquisición de bienes y servicios innecesarios.

La supresión incluía una transición, que no culminó al expedirse la Ley 225 de 1995, que revivió las reservas de apropiación y cambió la denominación de las de caja por “cuentas por pagar” presupuestales.

La ley quiso evitar los efectos perversos a través de un castigo aún vigente, según el cual las entidades que constituyan reservas superiores al 2 % de funcionamiento y al 15 % en inversión, les reducirán el presupuesto de la siguiente vigencia en el monto que los superó. Sin embargo, mediante las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto, que afirmaban tener incluido el recorte en el monto programado, se impidió su aplicación.

En el 2012, el Ministerio de Hacienda no recortó las apropiaciones a las entidades que superaron los límites, a pesar de que la norma debe aplicarse a cada sección presupuestal, tal como se previó en la exposición de motivos de la ley¹⁷.

Se intentó nuevamente suprimir las reservas con el proyecto que hoy es la Ley 819 del 2003, pero el Congreso, a pesar de aprobar normas que buscaban dicho propósito, negó las derogatorias expresas y dejó en firme tanto las reservas como la restricción de superar la vigencia sin autorización de vigencias futuras.

La norma no permite adquirir compromisos que superen la vigencia fiscal (el 31 de diciembre) si no se cuenta con autorización para comprometer vigencias futuras¹⁸. Esto llevó a la errónea interpretación de que las reservas habían desaparecido. Sin embargo, los antecedentes legales permitieron entender¹⁹, y llevaron a aceptar por parte del Ministro de Hacienda²⁰, la vigencia plena de las reservas y de su régimen de castigo.

El error consiste en creer que sin autorización del CONFIS para adquirir vigencias futuras pueden adquirirse compromisos para ser ejecutados en la siguiente vigencia, con lo cual podría incurrirse en celebración de contratos sin el lleno de los requisitos legales.

¹⁶ Artículo 14 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

¹⁷ Gaceta del Congreso 242 del 17 de agosto de 1995, pág. 9.

¹⁸ Decreto 4836 del 2011.

¹⁹ Cabrera, Carlos. Reservas en vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Revista de Derecho Fiscal 4 de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2008.

²⁰ Ver Oficio MINHACIENDA 2-2008-012819 del 2 de junio del 2008

Las reservas son el resultado de hechos contractuales imprevistos, como la suspensión de los contratos u otras situaciones jurídicas, y, en todo caso, no constituyen forma ordinaria de adquirir compromisos.

Estas, generalmente, son deficiencias en la planeación contractual, que requiere revisión y corrección, sin perjuicio de la necesidad de una modificación constitucional y/o de la ley orgánica, para establecer la bianualidad; la unificación del régimen presupuestal general y de regalías y la supresión de entidades y mecanismos como el FONADE, que permiten la tercerización de la actividad contractual para obviar la Ley 80 de 1993 y la entrega de recursos a terceros para que figuren como ejecutados, sin que se haya cumplido el fin para el cual fueron asignados”.

La Universidad de Caldas, celebró el contrato 04-2016, cuyo objeto fue la prestación del servicio de vigilancia en las diferentes sedes de la entidad, por un periodo de un año, contado desde el día 4 de marzo de 2016 hasta el 04 de marzo de 2017, por mil seiscientos millones de pesos (\$1.600.000.000), cubierto por el certificado de disponibilidad presupuestal No. 24 de 2016.

El contrato 04-2016 presenta las siguientes deficiencias contractuales y presupuestales:

Contractual

- El 19 de enero de 2017, el citado contrato fue adicionado por un valor de doscientos diez millones de pesos (\$ 210.000.000), con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 8 del 5 de enero de 2017, sin que en la adición del contrato se hubiese modificado la ampliación del servicio prestado o extensión del objeto en el tiempo.

Presupuestal

- La Universidad con la actuación registrada transgredió la exigible planificación Integral del contrato, toda vez que si bien requerían mantener los bienes muebles e inmuebles debidamente custodiados en el interregno de tiempo que se da al finalizar un año o iniciar otro, época en que la Universidad se encuentra en cese de actividades académicas y administrativas, también es cierto que dicha previsión operativa debía estar acompañada de una debida planificación financiera y legal , de forma tal que se garantizara cumplir con el objetivo contractual ajustado a lineamientos permisibles.
- Bajo la descripción realizada se pudo probar que la entidad constituyó una reserva de apropiación en cumplimiento del principio de anualidad con cargo al presupuesto de 2.016 que determinaba que los compromisos solo se podían ejecutar hasta 31 de diciembre, pero de manera adicional al habilitar mediante esa figura el contrato hasta 2017, realizó una adición con cargo al presupuesto del nuevo año, cuando para esas eventualidades el estatuto financiero de la

universidad estableció la figura de la vigencia futura. En conclusión, la misma universidad ha reglado estrategias financieras para evitar la bianualidad de la ejecución presupuestal que en este evento se pretermitió.

La causa del hecho se fundamenta en una ineficiente PLANEACIÓN INTEGRAL por parte de la entidad, al momento de habilitar estrategias que garantizaran una debida custodia de bienes muebles e inmuebles de la entidad, pero garantizando que dicha actividad se ajustara a lineamientos legales y presupuestales exigibles. Dicha situación impacta la fiabilidad de la gestión presupuestal y fiscal tergiversando la información revelada.

La entidad argumentó respecto a la adición del contrato:

La situación expuesta por el equipo auditor en ningún momento "(...) se presenta por deficiencias en la planeación de los recursos asignados (...) ni tampoco pone en riesgo "(...) el cumplimiento de las obligaciones contractuales (...)"

Lejos de esa afirmación, los \$1.600.000.000 que se destinaron al comienzo del contrato fueron producto de la asignación inicial del presupuesto de la Universidad para la vigencia 2016, es decir, no es que la Universidad haya presupuestado erróneamente el contrato, sino que por el contrario, destinó los recursos con los que hasta ese momento contaba para el servicio de vigilancia privada, por lo cual se apegó a la disponibilidad presupuestal con la que contaba, siendo esto muestra de que la Universidad si planeó correctamente los recursos asignados. Esto consta en la Resolución No. 896 de 2015 emitida por el Rector.

Así mismo, la anterior situación tampoco ponía en riesgo el cumplimiento de las obligaciones contractuales, por cuanto si bien los \$1.600.000.000 no eran suficientes para cubrir todo el año de servicio de vigilancia, por la vigencia del mismo era previsible la adición al contrato con nuevos recursos".

Este ente de control en el análisis a los argumentos presentados, considera se debe tener en cuenta el texto del contrato, en lo que tiene relación con el objeto, plazo y valor, contenidos en las cláusulas primera, segunda y tercera del contrato No. 04-2016:

"Cláusula Primera- Objeto: Contratar el servicio de seguridad física para las diferentes dependencias y áreas de la Universidad de Caldas.

Cláusula Segunda: - Plazo de Ejecución: Un (1) año contados a partir de la legalización del contrato. Parágrafo: Las partes podrán convenir la prórroga, adición o suspensión conforme las disposiciones del Estatuto de Contratación de la Universidad; la Universidad se reserva el derecho de renovar el presente contrato hasta por una vigencia más, siempre y cuando existan las disponibilidades presupuestales suficientes y previo visto del supervisor del mismo.

Cláusula Tercera: El valor del presente contrato será por la suma de MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.600.000.000). Incluido IVA. La Universidad pagará cada servicio de vigilancia de conformidad a la tarifa mínima contemplada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la cual se ajustará para la próxima vigencia conforme a lo indicado por la misma entidad.”

El contrato celebrado tiene un clausulado específico en valor y plazo, la Universidad en su respuesta acepta que el presupuesto asignado no era suficiente para atender las obligaciones en el plazo establecido por la entidad para la prestación del servicio. Es decir, no se tuvo en cuenta el costo del servicio de vigilancia, el cual cubría un término de 10.7 meses y las partes convinieron que se prestaría por 12 meses, se recalca que el contrato es ley para las partes y este acto jurídico fue suscrito tanto por la Universidad de Caldas, como por la entidad contratista. Los puntos de vigilancia estaban debidamente establecidos y la modalidad requerida en cada uno de ellos. Del proceso de facturación por parte del contratista se dio un proceso de agotamiento de los recursos que dio como resultado la necesidad de adicionar el valor del contrato, sin que se viese reflejado en mayor servicio en cuanto a puestos de vigilancia o un mayor tiempo de prestación del servicio, cuya finalidad persigue la figura de la adición o la prórroga, en los términos del artículo 29 del Acuerdo 03-2009 “Estatuto de Contratación de la Universidad de Caldas”.

En el aspecto referente a la atipicidad Presupuestal informa que el contrato tuvo RESERVA DE APROPIACION hecho que es cierto, pero cuando se habilitan presupuestos de dos vigencias, como es el caso, la figura que se debe manejar es la VIGENCIA FUTURA.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 14: EXCLUSIÓN DE PROPONENTE (A-D)

Estatuto de Contratación Universidad de Caldas: *“ARTÍCULO 11. Principio de la transparencia. Los procesos de contratación se realizarán conforme a las modalidades del presente Acuerdo, respetando sus cuantías, procedimientos y selección objetiva”.*

En el contrato SG-46-2016, mediante el cual la entidad contrató la prestación del servicio de alimentación a los estudiantes de la Universidad de Caldas. En la evaluación técnica de la propuesta de uno de los oferentes, fue descalificada por incumplimiento de los requisitos para la ejecución del contrato, en contravía de las condiciones establecidas por la entidad, en lo relacionado con el número de personas asignadas en el área de la cocina, en donde el proponente excluido determinó la inclusión de tres personas, sin que la entidad en las reglas precontractuales hubiese establecido un mínimo de personal a cargo de las actividades de preparación de alimentos, como si lo exigió dentro de otros requerimientos técnicos para la prestación del servicio.

Lo anterior se evidencia en la evaluación técnica en el punto tercero la evaluación folio 549 se transcribe *"Ahora y como no se solicitaba un número preciso de personal para cocina, se podría concluir que el proponente cumple con sólo una persona para cocina, sin embargo, la preparación de 500 almuerzos diarios para servir entre 11 y 3 de la tarde, es imposible de llevar a cabo con una persona, por lo que la propuesta del proponente XXX no cumple con lo requerido por la Universidad."* En el punto 4 de la evaluación técnica se establece *"Lo anterior igualmente se constata en estudio técnico contratado por la Universidad"* (Ing. Luis F Carvajal, Febrero de 2016, del cual se puede observar que el personal mínimo para atender el servicio de cocina debe ser 5".

En el texto de la invitación por oferta privada de mayor cuantía No. 03, en los pliegos se observa:

Capítulo 2º *"Condiciones para la prestación del Servicio Literal C Requerimientos Técnicos para la prestación del servicio.*

1.1 *Asesoría de un ingeniero de alimentos*

1.2 *Un Nutricionista*

1.3 *El personal de Cocina deberá tener la idoneidad técnica para la manipulación de alimentos, así como el estado de salud de acuerdo a lo establecido en la Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior se evidenciará por medio de la capacitación en manipulación de alimentos y certificado médico en el que consta la aptitud para manipular alimentos.*

El contratista tendrá la libertad el número de personal de cocina y el perfil que requiera para la preparación de los alimentos, siempre garantizando la calidad en la preparación."

La situación anterior se presenta por deficiencias en el monitoreo de las actividades de evaluación y calificación, acorde con los requisitos y requerimientos establecidos por la entidad, en la actividad contractual, lo que impacta en el deber de selección objetiva, como obligación de las entidades estatales.

La entidad en su respuesta hace alusión a los requisitos establecidos en la invitación realizada y sobre el rechazo de la oferta, enfocado a una adecuada prestación del servicio que se pretendía ofrecer por parte del proponente, argumentos que fueron trasladados de acuerdo con los procedimientos establecidos y en aras de dar garantía al debido proceso. Además de la solución de los yerros presentados en la etapa de la evaluación técnica detectadas en la etapa precontractual, por solicitud del proponente en la contradicción al proceso contractual, previa a la selección del contratista.

Este ente de control considera que la entidad, en la invitación estableció reglas precisas, para el proceso de selección del proponente y determinó en el punto particular, presentar la propuesta a criterio del oferente y con base en esa misma facultad, procedió a rechazar su oferta; pues las reglas de la entidad al formular la solicitud de oferta debió fijar criterios cuantitativos en un punto tan sensible para la prestación de la oferta, razón por la cual se confirma el hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.1.3.1 Contractual

La contratación de la entidad, se desarrolla dentro del marco institucional en pro de la educación superior, se contó con los recursos económicos y humanos para atender el proceso contractual. Con excepción de la falencia en la planificación presupuestal determinada como hallazgo de auditoría; no se determinaron incumplimientos por parte de los contratistas, en detrimento del patrimonio estatal.

En el proceso de legalización se determinan deficiencias en el cobro de la contribución especial para los contratos de obra pública, frente a la cual no existió una deducción en todos los casos de esta tipología contractual dado que no actuó como agente de retención de la contribución del 5%, que trata la Ley 1106 de 2006. La entidad no tiene claridad en la aplicabilidad de este contrato en específico al marco jurídico, acorde con su régimen especial de contratación, pese a que la misma hace parte de la estructura del Estado y la inversión que realiza de recursos públicos.

En general se cumplen con las etapas y ritualidades establecidas para cada proceso de selección, las invitaciones formuladas, se estructuran de acuerdo con lo establecido en las normas internas de la entidad en materia contractual y se formulan reglas claras para garantizar el principio de la selección objetiva, para determinar la escogencia de ofertas favorables de la entidad, acorde con las pautas establecidas, las ofertas de igual manera fueron evaluadas por la entidad de conformidad a las reglas con la excepción del proceso contractual, en el cual fue excluido el proponente, con base en las propias normas establecidas por la entidad en la invitación a contratar.

En materia documental, la entidad no conforma expedientes completos, que den cuenta de la trazabilidad del proceso contractual, la dependencia responsable del proceso contractual, custodia la documentación hasta el proceso de legalización del contrato, quedando por fuera los registros de supervisión, instrumento fundamental de la gestión contractual, que reposan en la División Financiera, como requisito para habilitar el pago, sin que la parte jurídica de cuenta del monitoreo necesario a la ejecución contractual. Situación que dificulta el control por los entes internos y externos, dado el volumen de información que maneja esta dependencia.

El proceso contractual, cumple con los requisitos exigidos en El Estatuto de Contratación, en sus diferentes etapas. Como denotan los hallazgos de auditoría, las

deficiencias evidenciadas en la aplicación de las reglas para la selección de oferentes, sin que se encuentren en consonancia con realmente requerido por la organización y la asignación de recursos suficientes para el cubrimiento del valor del servicio dentro del periodo contratado, lo que conllevó al uso de la figura contractual de la adición, sin que mediara una extensión en la prestación del servicio o una ampliación del plazo contratado. Se determinó el incumplimiento del contrato de avalúos de los bienes inmuebles de la universidad, sumado a la inoportunidad del proceso de supervisión en éste caso específico, en donde el resultado del mismo, no sirvió para determinar el valor real y actualizado de las propiedades del que es titular el ente universitario.

HALLAZGO No. 15: CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA (A-D-F)

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de obra, así: "Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

El inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, dice que todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público y fondos de orden distrital, celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento 5% del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

El Consejo de Estado, en sentencia del seis de junio de dos mil siete (2007), Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Expediente 17253, manifestó con respecto al contrato de obra pública por administración delegada lo siguiente: "El contrato de obra pública por administración delegada no constituye una figura nueva en el derecho colombiano como que de él ya se ocupaba tanto el artículo 85 del decreto 150 de 1976, como los artículos 90 a 100 del decreto 222 de 1983. Este negocio jurídico es entendido como aquel en el que el contratista, por cuenta y riesgo de la entidad pública contratante se encarga de la ejecución del objeto convenido, o lo que es igual, bajo este sistema el contratista actúa a nombre y por cuenta del contratante delegante. Bajo este sistema la administración paga el costo real de la obra, más determinado porcentaje como retribución al contratista por concepto de honorarios de administración (en los que se incluyen costos de personal, oficinas, vehículos, desplazamientos etc.) y la utilidad. El contratista ejecuta, entonces, el objeto convenido por cuenta y riesgo de la entidad que contrata la obra, de suerte que se convierte en un delegado o representante de aquélla, a cambio de un honorario que se acuerda en el contrato ya como una suma fija, ora como un porcentaje del presupuesto de la obra".

El consejo de Estado en sentencia del 31 de agosto de 2011, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Radicación número: 25000-23-26-000-1997-04390-01(18080) manifestó con relación al contrato de obra pública lo siguiente: “Así, es pertinente anotar que en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 se definió el contrato de obra como aquel que celebran las entidades estatales (art. 2 ibídem) para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago. Sobre este último elemento, interesa destacar que existen diferentes modalidades de pago del valor del contrato de obra: a precio global, a precios unitarios, por administración delegada reembolso de gastos y pago de honorarios y el otorgamiento de concesiones, sistemas de pago que señalaba el artículo 82 del Decreto 222 de 1983. Si bien estas modalidades no fueron previstas de manera expresa por la Ley 80 de 1993, no es óbice para que continúen constituyendo formas de pago en los contratos celebrados por la administración, en tanto en las condiciones generales de la contratación debe esta precisar las condiciones de costo, las obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato (art. 24, ordinal 5, literal c).

La guía para procesos de contratación de obra pública- Colombia compra eficiente, define la Obra pública bajo la modalidad de contratación delegada, así: “La Entidad Estatal delega la ejecución de la obra en el contratista en calidad de director técnico, quien la ejecuta por cuenta y riesgo de la misma Entidad Estatal. El contratista obtiene como remuneración los honorarios que se pactan por su gestión. El administrador delegado se encarga de ejecutar la obra y responde por su buen resultado, pero es la Entidad Estatal quien asume los Riesgos derivados del contrato y la financiación de la obra. Los honorarios del contratista pueden pactarse en forma de porcentaje sobre el valor de la obra o como precio fijo”.

El Concepto 27903/DIAN/2013-05-09 precisa sobre la contribución especial en los contratos de obra pública bajo la modalidad de administración delegada, y la base con la que se liquida la contribución.

El artículo 209 de la Constitución Política que indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficiencia y economía.

Presuntamente el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 que hace referencia a los deberes del servidor público en lo que respecta a cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en las leyes.

Presuntamente los artículos 3° y 6° de la Ley 610 de 2000, que hace referencia a la Gestión Fiscal y Daño patrimonial del Estado respectivamente.

En la muestra de contratos de obra pública revisados por el equipo auditor, se observó que para los contratos que se relacionan, no se descontó ni se pagó la

contribución especial del 5%, en contratos de obra pública, que trata el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006:

- Contrato de obra pública No 027 de 2013 bajo la modalidad de administración delegada, con el contratista identificado con CC. 10.272.XXX, y cuyo objeto fue la realización de la construcción del centro Cultural Universitario primera etapa biblioteca; pactándose honorarios para el administrador, por \$926.848.166 (IVA incluido). Posteriormente este contrato tuvo adiciones el 11 de diciembre de 2015, el 27 de mayo de 2016 y 31 de enero de 2017, por \$118.863.769, \$286.550.558 y \$222.045.804 (IVA incluido) respectivamente. Sobre los honorarios del administrador delegado en el contrato de obra suscrito y sus adiciones, no se descontó ni se pagó la contribución especial por \$66.996.047.
- Contrato de obra pública 09 del 2016, cuyo objeto fueron las obras de reforzamiento estructural escaleras de circulación externas edificio el parque. Celebrado con el contratista identificado con C.C. 10.268.XXX, no se descontó ni se pagó la contribución especial por \$7.391.702.
- Contrato de obra pública 26 del 2016, con el objeto contractual de las obras de reparación y mantenimiento de muro fachada sede Palogrande, desarrollado por el contratista identificado con C.C. 10.236.XXX, no se descontó ni se pagó la contribución especial por \$6.600.102.
- Contrato de obra pública 06 del 2016, para el servicio de mantenimiento eléctrico preventivo y correctivo a todo costo, para las instalaciones de la Universidad de Caldas en todas sus sedes. con el contratista identificado con C.C. 10.243.XXX, no se descontó ni se pagó la contribución especial por \$5.603.448.
- Contrato de obra pública 03 del 2016, para el mantenimiento. servicio de mantenimiento preventivo y correctivo en general, a todo costo, para las instalaciones de la Universidad de Caldas en todas sus sedes. celebrado con el contratista identificado con C.C. 10.225.XXX, no se descontó ni se pagó la contribución especial por \$9.468.836.

Lo anterior es ocasionado por debilidades en el control interno al momento de actuar la Universidad como agente de retención para este tributo, denotándose que en algunos casos se practica y consigna esta contribución, y en otros casos no; así mismo una inadecuada interpretación de la normatividad con respecto a los contratos de obra pública, lo que genera presunta pérdida de recursos por \$96.060.135, dejando entrever una gestión fiscal ineficaz, antieconómica, ineficiente e inoportuna.

La entidad argumenta, frente a la tipología contractual y basada en su régimen especial de contratación; la inaplicabilidad del contrato de obra pública dentro del tráfico jurídico de la Universidad de Caldas y que la entidad celebra contratos de obra civil, que no configuran como hecho generador del tributo. Además, frente al

requerimiento del órgano de control en el cobro para unos casos y en otros se abstienen del descuento de la contribución, se pronuncian que lo hacen más por evitar controversias con los entes fiscalizadores.

Este ente de control, parte del artículo 6 del Estatuto de Contratación, en el cual taxativamente, se refiere al Contrato de Obra Pública y su control por parte de la entidad, lo cual da claridad sobre la celebración de este tipo de contratos por parte de la entidad. Además, la entidad tiene su carácter público, en donde la inversión se realiza en inmuebles que pertenecen al Estado, en cuanto a su construcción y mantenimiento, que no da lugar a dudas sobre la existencia en la entidad de un contrato de esta naturaleza, razón por la cual es claro el presupuesto jurídico como hecho generador de la contribución, sin distinción alguna. Por lo anterior se mantiene el hallazgo formulado.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$96.060.135,00.

2.1.3.2. Defensa Judicial

En la vigencia auditada cursaron contra la entidad 50 procesos judiciales cuyas pretensiones ascienden a la suma de \$1.943.115.931 al momento de presentación de la demanda, valores que no han sido actualizados. Dentro de la vigencia se finalizaron 16 procesos de los cuales 14 fueron favorables a la entidad y 2 fueron desfavorables, de los cuales se verificó pago de condena por \$11.097.604 sin causación de intereses de mora, pago que está siendo estudiado por el comité de conciliación de la entidad dentro del término legal para establecer la viabilidad de la interposición de acción de repetición. En la vigencia no se entablaron acciones de repetición.

Como demandante, en la universidad cursaron en la vigencia 2016 dos procesos judiciales con pretensiones por \$28.079.787 los cuales terminaron con fallo a favor y una acción de repetición con pretensiones por \$79.450.574 la cual se encuentra activa.

La universidad de Caldas conformó el Comité de Conciliación mediante Resolución No. 00492 del 29 de mayo de 2009, modificada por las Resoluciones No. 0960 del 28-9-2009, No. 783 del 30-7-2012, No. 0763 del 11-8-2014 y por la No. 00910 del 26-9-2014, del cual hasta el momento no se ha dictado su propio reglamento. Este comité, durante la vigencia auditada, no se reunió con la periodicidad ordenada por la normatividad vigente en los meses de enero, febrero, marzo, junio, septiembre y diciembre de 2016, sesiones en las cuales se estudiaron las posiciones institucionales para cada caso concreto en cuanto a la viabilidad de presentar postura conciliatoria judicial o extrajudicial, diseñaron estrategias de defensa jurídica particulares de cada caso y en general se evidenció una buena gestión para la defensa jurídica de los intereses de la entidad acorde con la funciones establecidas en el artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015.

Mediante la Resolución Rectoral Nro. 00857 de octubre de 2016 la universidad adoptó el Manual de Formulación e Implementación de Políticas de Prevención del Daño Antijurídico. No obstante, lo anterior, la entidad no tiene establecidas directrices institucionales generales para la aplicación de mecanismos de arreglo directo en los casos materia de conflicto más comunes tales como reliquidación pensional, prima técnica y contrato realidad, ni tiene establecidas directrices institucionales generales para la aplicación de mecanismos de arreglo directo.

Se evidenció que la representación de los procesos judiciales que cursaron durante la vigencia 2016 estuvo a cargo de personal de planta de la Universidad, quienes acataron las decisiones tomadas en el comité de conciliación como estrategia procesal. Así mismo, a través del Formato SIG Código R-1999-P-GJ-621 - actualización y revelación de procesos judiciales-, reportan a las áreas pertinentes la información del proceso, tal como pretensiones económicas y calificación del riesgo.

Examinada la muestra seleccionada de procesos judiciales, que correspondió a 19 procesos de un total de 53, se evidencia una eficiente gestión de defensa judicial, toda vez que sus apoderados efectuaron las actuaciones procesales dentro de los tiempos establecidos por la ley, cumpliendo así con los términos y actuaciones tales como contestación de la demanda, solicitud y aporte de pruebas, interposición de excepciones, llamamientos en garantía cuando fue procedente, asistencia a audiencias e interposición de recursos de reposición.

La entidad durante la vigencia 2016 cumplió con las obligaciones de registrar la información en el sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado –Ekogui- según lo establecido en el Decreto 2052 del 26-10-2014 y de acuerdo con el instructivo emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE- a través de la Circular Externa No. 02 del 29-1-2016. No obstante lo anterior, el ente universitario incumplió con el deber legal de enviar semestralmente a la Agencia de Defensa Judicial del Estado los informes sobre acciones de repetición y llamamiento en garantía en los términos del artículo 2.2.4.3.1.2.14 del Decreto 1069 de 2015.

HALLAZGO No. 16: REUNIONES COMITÉ DE CONCILIACIÓN (A)

El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas establecidas.

Es deber de los comités de conciliación de las entidades velar por los intereses patrimoniales de las entidades, tanto al momento de orientar la estrategia jurídica de los procesos en los que forma parte, como a la hora de evaluar los eventos en los cuales debe promoverse la acción de repetición.

Decreto 1069 de 2015

Artículo 2.2.4.3.1.2.4. Sesiones y votación. El Comité de Conciliación se reunirá no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan.

Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos.

El Comité podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros permanentes y adoptará las decisiones por mayoría simple.

El Comité de Conciliación de la Universidad de Caldas se reunió una vez al mes durante los meses de enero, febrero, marzo, junio (no se reunió), septiembre, y diciembre de 2016, incumpliendo el mandato legal de dos reuniones mensuales como mínimo. Lo anterior se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No.30
Reuniones Comité de Conciliación Universidad de Caldas Vigencia 2016

Acta No.	Mes	Fecha
1	ENERO	20/01/2016
2	FEBRERO	19/02/2016
3	MARZO	15/03/2016
4	ABRIL	08/04/2016
5	ABRIL	20/04/2016
6	MAYO	06/05/2016
7	MAYO	27/05/2016
8	MAYO	17/05/2016
9	JULIO	05/07/2016
10	JULIO	18/07/2016
11	JULIO	25/07/2016
12	AGOSTO	09/08/2016
13	AGOSTO	26/08/2016
14	SEPTIEMBRE	15/09/2016
15	OCTUBRE	03/10/2016
16	OCTUBRE	31/10/2016
17	NOVIEMBRE	08/11/2016
18	NOVIEMBRE	22/11/2016
19	DICIEMBRE	06/12/2016

Fuente: Actas Comité de Conciliación 2016 - Universidad de Caldas.

Situación que se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno en el área jurídica de la entidad y en la inaplicación de la normatividad vigente en materia de defensa judicial, lo que puede ocasionar que se presenten lesiones al patrimonio público por la toma de decisiones inoportunas del Comité de Conciliación.

La Universidad de Caldas dio respuesta a la observación en los siguientes términos:

- *"Respecto a la observación 40 "Reuniones comité de conciliación", en la cual se indica que dicho comité solo sesionó en una sola oportunidad en los meses de enero, febrero, marzo, septiembre, octubre y diciembre contradiciendo con ello lo establecido en el artículo 2.2.4.3.1.2.4 del Decreto 1069 de 2015, habrá que señalarse que durante tales meses el mentado Comité sesionó atendiendo a las necesidades que se generaron en dichos periodos, analizando, discutiendo y adoptando decisiones entre otros asuntos sobre solicitudes de conciliaciones extrajudiciales, judiciales y definiendo la política de daño antijurídico.*

De otra parte, una vez revisadas las actas del Comité de Conciliación se encontró que el mes de octubre de 2016 se sesionó en dos (2) oportunidades tal y como se evidencia en las actas 15 y 16, contradiciéndose con lo señalado por lo grupo auditor de la Contraloría General de la República.

Finalmente resta señalar que el Comité de Conciliación de la Universidad de Caldas en sesión llevada a cabo el día 03 de marzo de 2017, mediante el acta 03 definió el cronograma de sesiones durante el primer semestre del año en curso definiendo las fechas de las dos reuniones mensuales.

Para soportar lo aquí mencionado se anexan las Actas 15 y 16 de 2016 y el Acta 03 de 2017".

Analizada la respuesta, la Universidad aduce que el Comité de Conciliación se reunió de acuerdo con las necesidades que se generaron en dichos periodos, pero la normatividad es clara cuando ordena que los Comités deben reunirse como mínimo 2 veces al mes, sin perjuicio que puedan ser más veces dentro del periodo según las necesidades del ente universitario, lo que constituye un deber objetivo que no se cumplió durante la vigencia 2016, tal y como lo ordena la normatividad vigente.

Le asiste razón a la entidad cuando afirma que se encontró que en el mes de octubre de 2016 se sesionó en dos (2) oportunidades tal y como se evidencia en las actas 15 y 16, por lo que se retira del hallazgo el mes de octubre de 2016.

HALLAZGO No. 17: REGLAMENTO COMITÉ DE CONCILIACIÓN (A)

Es deber de los comités de conciliación de las entidades velar por los intereses patrimoniales de las entidades, tanto al momento de orientar la estrategia jurídica de los procesos en los que forma parte, como a la hora de evaluar los eventos en los cuales debe promoverse la acción de repetición.

El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.

Las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas establecidas.

Decreto 1069 de 2015

Artículo 2.2.4.3.1.2.5. Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:

(...)

10. Dictar su propio reglamento.

La universidad de Caldas no ha establecido reglamento para el funcionamiento del Comité de Conciliación.

Lo anterior se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno en el área jurídica de la entidad lo que puede ocasionar que no se cumpla con la normatividad vigente por ausencia de asignación de funciones y responsabilidades institucionales en la actividad de defensa judicial.

La Universidad de Caldas respondió: “Respecto a la **observación 41 “reglamento de Conciliación”**, en la cual se indica que la Universidad de Caldas no ha establecido un reglamento para el funcionamiento del Comité de Conciliación, debe señalarse que tal reglamento se encuentra proyectado y se ha venido discutiendo en varias sesiones atrás por parte de los integrantes del Comité de Conciliación, tal y como se evidencia en el acta 04 y las citaciones a las sesiones posteriores las cuales se adjuntan.

Para soportar lo aquí mencionado se adjunta lo relacionado y el proyecto de reglamento”.

La entidad en su respuesta aduce que se cuenta con un proyecto de reglamento, pero esta afirmación no es de recibo para el equipo auditor toda vez que esta obligación está establecida desde el año 2009 a través del Decreto 1716 de 2009 y hasta la fecha no se cuenta por parte del ente universitario del reglamento ordenado en la normatividad vigente.

HALLAZGO No. 18. DIRECTRICES INSTITUCIONALES DE ARREGLO DIRECTO EN MATERIA DE CONCILIACIÓN Y POLÍTICAS GENERALES QUE ORIENTEN LA DEFENSA DE LOS INTERESES DE LA ENTIDAD (A)

El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.

Las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas establecidas.

Decreto 1069 de 2015. *Artículo 2.2.4.3.1.2.5. Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:*

(...)

1. *Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.*

(...)

4. *Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.*

La universidad de Caldas no ha cumplido con el deber legal de establecer políticas institucionales generales que orienten la defensa judicial de los intereses de la entidad y no tiene establecidas directrices institucionales generales para la aplicación de mecanismos de arreglo directo.

Lo anterior se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno en el área jurídica de la entidad, lo que puede ocasionar que se tomen decisiones erróneas en materias tales como defensa judicial y conciliación judicial y extrajudicial en detrimento de los intereses económicos de la entidad.

La Universidad respondió respecto a la ausencia de directrices institucionales en materia de conciliación lo siguiente:

"Respecto a la *observación 42 "directrices institucionales de arreglo directo en materia de conciliación", en el cual se señala que no se*

establecieron lineamientos generales para la aplicación de mecanismos de arreglo directo, debe indicarse que al interior del Comité de Conciliación de la Universidad de Caldas si existen directrices para presentar fórmulas de arreglo frente a reclamaciones administrativas, judiciales o extrajudiciales tal como es el caso de las reliquidaciones pensionales, tal y como se evidencia en las actas 016 de 2013, 06 de 2016 y 15 de 2016, donde se acogen en ciertos momentos la postura del Consejo de Estado y en otras los pronunciamientos dados por la Corte Constitucional.

Aunado a lo anterior y con el fin de brindar mayor soporte a las afirmaciones anteriormente realizadas se aporta el oficio 6190 G-TD-007 fechado el día 18 de abril de 2017 y suscrito por la vicerrectora administrativa donde afirmó lo siguiente:

"Es de anotar que el Comité de Conciliación ha proferido varias directrices al respecto, de acuerdo a los pronunciamientos de las altas cortes de acuerdo con las siguientes actas

Mediante ACTA No. 16 DEL 31 DE JULIO DE 2013, adopto la siguiente directriz: "Frente a la postura que deberá ser incorporada en la totalidad de solicitud es de reliquidación pensional activas en el interior de la Vicerrectoría Administrativa y aquellas que sean presentadas en adelante, el Comité de Conciliación admite por unanimidad adoptar como criterio vigente y vinculante, aquel esbozado por el Consejo de Estado en la Sentencia con Exp.25000 23 25 000 2006 07509 01 (0112-09) calendada del 4 de agosto de 2010, en donde fungió como Consejero Ponente el Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Vale la pena advertir que el criterio esbozado debe incorporarse en las determinaciones administrativas, siempre que los presupuestos jurídicos sean idénticos a los delineados en la sentencia. Igualmente, el Comité tendrá en cuenta que el Consejo de Estado en la misma providencia formulo algunas claridades sobre los factores que no deben ser incorporados en las reliquidaciones, circunstancia que también deberá ser tenida en cuenta en el acto administrativo a proferir."

ACTA DEL COMITE DE CONCILIACION DE LA UNIVERSIDAD DE CALDAS No. 6 DEL 10 DE MAYO DE 2016, en los siguientes términos: "DETERMINACIÓN – ANALISIS DE LAS RECIENTES SENTENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE RELIQUIDACION PENSIONAL. El Comité de Conciliación decide continuar con la postura definida en la sentencia de unificación de la corte Constitucional SU-230 de 2015, teniendo en cuenta que la interpretación fijada por la Corte sobre la exclusión del IBL como un aspecto del régimen de transición constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido en sede administrativa ni judicial..."

ACTA No. 15 DEL 03 DE OCTUBRE DE 2016, mediante la cual el COMITÉ DE CONCILIACION DE LA UNIVERSIDAD DE CALDAS, conceptuó: "Cambio de postura El Comité de Conciliación de un análisis de las consideraciones precedentes, decide retomar la postura asumida inicialmente en el año 2013 que fue sustentada en la Sentencia del Consejo de Estado calendada del 04 de agosto ¹ del año 2010, y en consecuencia acceder en sede administrativa a las solicitudes de reliquidación de la

mesada pensional con la totalidad de factores devengados durante el último año de servicio, siempre que las mismas sean procedentes. Así mismo, llevar ante los jueces administrativos posturas de conciliación reliquidando la mesada pensional de los demandantes con la totalidad de factores devengados durante el año de servicio.”
Negrillas y subrayas fuera de texto.

Se aportan como prueba de lo anterior las Actas 016 de 2013, 06 de 2016 y 15 de 2016 y el oficio 6190 G-TD-007”.

Respuesta de la Entidad respecto a la ausencia de políticas generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad lo siguiente:

“Respecto a la observación 44 políticas generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad, debe indicarse que en las próximas sesiones del comité de conciliación se agendará el punto para expedir las políticas generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad”.

En su respuesta la Universidad cita el oficio el oficio 6190 G-TD-007 fechado el día 18 de abril de 2017 y suscrito por la vicerrectora administrativa donde afirma que “el Comité de Conciliación ha proferido varias directrices al respecto de reliquidación pensional de acuerdo con los pronunciamientos de las altas cortes de acuerdo con las actas No. 16 del 31 de julio de 2013, No. 6 del 10 de mayo de 2016 y no. 15 del 03 de octubre de 2016.

Si bien es cierto que la universidad analiza en los Comités de Conciliación cada caso de defensa judicial puntualmente y sobre los cuales se emiten directrices al apoderado encargado de cada caso en particular en materia conciliatoria, lo que se le glosa al ente universitario es que no existe formalmente unas directrices generales establecidas institucionalmente de conciliación para las diferentes demandas en contra de la universidad más usuales, tales como contrato realidad, prima técnica, reliquidación pensional, entre otras, en pro de que no le resulte más onerosa la resolución de los conflictos ante la jurisdicción. De igual forma el oficio citado en su respuesta es posterior al 31 de diciembre de 2016 y la vigencia auditada 2016.

Por otra parte, la entidad acepta la observación comunicada sobre políticas generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad, toda vez que afirma que en las próximas sesiones del comité de conciliación se agendará el punto para expedir las políticas generales que orienten la defensa de los intereses de la entidad, por lo que se confirma el hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 19: INFORMES SEMESTRALES SOBRE ACCIONES DE REPETICIÓN Y LLAMAMIENTO EN GARANTÍA A LA AGENCIA DE DEFENSA JURÍDICA DE LA NACIÓN –ANDJE- (A)

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Las normas sobre comités de conciliación son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. Estos entes pondrán en funcionamiento los comités de conciliación, de acuerdo con las reglas establecidas.

Decreto 1069 de 2015

Artículo 2.2.4.3.1.2.14. Informes sobre repetición y llamamiento en garantía. En los meses de junio y diciembre, se remitirá a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado un reporte que deberá contener como mínimo la siguiente información:

- a) Número de casos sometidos a estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, según el caso;*
- b) Número de acciones de repetición iniciadas durante el semestre correspondiente y la descripción completa del proceso de responsabilidad que les dio origen, en especial, indicando el valor del pago efectuado por la entidad;*
- c) Número de acciones de repetición culminadas mediante sentencia, el sentido de la decisión y el valor de la condena en contra del funcionario si fuere el caso;*
- d) Número de acciones de repetición culminadas mediante conciliación con descripción del acuerdo logrado;*
- e) Número de condenas y de conciliaciones por repetición pagadas a la entidad y su correspondiente valor;*
- f) Número de llamamientos en garantía y de fallos sobre ellos indicando el sentido de la decisión.*

La Universidad de Caldas no ha cumplido con el deber legal de enviar semestralmente a la Agencia de Defensa Judicial del Estado los informes sobre acciones de repetición y llamamiento en garantía en los términos del artículo 2.2.4.3.1.2.14 del Decreto 1069 de 2015.

Lo anterior se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno en el área jurídica de la entidad, lo que puede ocasionar que se pierda el control por parte de la ANDJE de los procesos jurídicos en contra de la Nación y emita información no confiable.

Responde la Universidad de Caldas: "Respecto a la observación 43 "informes semestrales sobre acciones de repetición y llamamiento en garantía a la agencia de

defensa jurídica del (Sic) la Nación - ANDAJE” En atención a tal observación debe indicarse que se adoptarán las medidas administrativas al interior de la institución con el fin que tales informes sean rendidos a la ANDAJE dentro de los términos previstos normativamente. De igual forma se hace la claridad que no se adelantaron acciones de repetición y llamamientos de garantía con fines de repetición durante el año 2016, hecho que resta importancia toda vez que la razón deontológica de la norma tiene que ver con el conocimiento que debe tener la agencia de defensa jurídica de la Nación respecto a este tipo de menesteres, situaciones que en el interregno de tiempo auditado por la contraloría no se dieron; es decir, no existieron actuaciones procesales que debieran ser puestas en conocimiento”.

En su respuesta la Universidad afirma que se van a adoptar las medidas administrativas para remitir los informes a la Agencia de defensa Jurídica del Estado. En lo relativo a que no se adelantaron acciones de repetición y llamamiento de garantía con fines de repetición durante el año 2016, esto le asiste razón a la entidad toda vez que en la universidad cursaba un proceso de acción de repetición en contra de un ex funcionario por responsabilidad médica, además los informes tienen que ser rendidos con la periodicidad ordenada en la normatividad vigente informando particularmente lo que se requiere, así sea de forma negativa. Por lo expuesto anteriormente, la respuesta no desvirtuó la observación.

2.1.3.3. Cumplimiento de normatividad ambiental

Se encontraron deficiencias en el cumplimiento de la normatividad ambiental, específicamente en el manejo de los residuos sólidos peligrosos – RESPEL, la obtención de permisos y cumplimiento de los mismos en las granjas de investigación y experimentación de Tesorito, Montelindo y la Cruz, en las obligaciones de las concesiones de aguas superficiales ya obtenidas, y en permisos de vertimientos y de las fuentes usadas de agua para consumo humano.

Por lo anterior, se estructuraron los hallazgos que se describen a continuación:

HALLAZGO No 20: OBLIGACIONES CONCESIÓN DE AGUAS (A-OI)

Artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa se establece al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia y celeridad.

Los artículos 120, 121, 133 del Decreto 2811 de 1978 emanado por la Presidencia de la República, establece la obligatoriedad de presentar, para estudio y aprobación, los planos de las obras necesarias para captar, controlar, conducir, almacenar, o distribuir el caudal concesionado, deberán estar provistas de aparatos y demás elementos que permitan conocer y medir la cantidad de agua derivada y consumida, en cualquier momento, se debe evitar que las aguas que deriven de una corriente o depósito se derramen o salgan de las obras que las deben contener.

Artículo 2.2.3.2.8.5 del Decreto 1076 de 2015, emanado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determina que captación de aguas deberá estar provista de los elementos de control necesarios que permitan conocer en cualquier momento la cantidad de agua derivada por la bocatoma.

El artículo 2 de la Resolución CORPOCALDAS 035 de 2008, establece las obligaciones a cumplir por el beneficiario de la reglamentación que otorga la concesión de aguas superficiales a la entidad e impone la entrega de diseños de obras, uso de equipos o elementos de medición de caudales, entrega de registros de aforos y medidas de ahorro y uso eficiente del agua.

El artículo 7 de la Resolución CORPOCALDAS 0404 de 2006, establece las obligaciones a cumplir por el beneficiario de la reglamentación que otorga la concesión de aguas superficiales a la entidad e impone medidas de ahorro y uso eficiente del agua.

Se estableció que la Universidad de Caldas, no ha dado correcta aplicabilidad a las normas citadas, en razón a los siguientes hechos:

En revisión documental y visita realizada por personal técnico de la Gerencia Departamental Colegiada Caldas de la Contraloría General de la República, se evidenció que la Universidad de Caldas no ha cumplido con la entrega de diseños de obras hidráulicas que componen todo el sistema de captación de la concesión de aguas superficiales de la cual hace uso la Universidad de Caldas para los predios Montelindo, la Cruz y Tesorito a la autoridad ambiental competente, no ha instalado equipos o elementos de medición de caudales en el lugar de la captación, no tiene los registros de los aforos correspondientes a lo captado en la bocatoma, ni implementadas medidas para un ahorro y uso eficiente del agua.

La situación descrita se debe a debilidades en los mecanismos de seguimiento y control de legalidad, aplicación de la normativa ambiental y cumplimiento de las obligaciones impuestas a los actos administrativos otorgados, generando un posible uso inadecuado del recurso hídrico, probables medidas preventivas y sancionatorias por parte de la autoridad ambiental.

Respuesta de la Entidad: *“La Granja Tesorito no hace uso del permiso ya que cuenta con un sistema de acueducto que abastece todas las actividades de la Granja, Dado lo anterior esa es la razón por la cual no existen equipos o elementos de medición de caudales en el lugar de captación.*

En la Granja Montelindo existe una canaleta Parshall a la cual se le realizan mediciones diarias, los cuales se anexaron en el informe, el pasado 04 de abril del 2017.

En la Granja La Cruz se encuentra pendiente la visita de CORPOCALDAS con el fin de prorrogar el permiso de concesión de aguas superficiales y realizar las obras correspondientes de acuerdo a las observaciones realizadas por parte de la autoridad ambiental.”

El ente auditado acepta que no tiene los sistemas de medición para la granja Tesorito, y sostiene que no está haciendo uso de la concesión.

Los sistemas de medición como las canaletas Parshall que el ente auditado informa está instalado en la granja Montelindo debe ser calibradas para que garanticen un adecuado funcionamiento, por tanto, la autoridad ambiental debe tener en conocimiento la utilización de dicho sistema y evaluar si está funcionando de manera adecuada, el auditado no anexo comprobante alguno del envió a la autoridad ambiental de las memorias de cálculo del sistema o de los aforos registrados.

En lo correspondiente a la granja la Cruz, el auditado debe cumplir con lo estipulado en los actos administrativos de otorgamiento y Decretos vigentes relacionados con el aprovechamiento de los recursos hídricos e instalar y realizar las mediciones correspondientes a los caudales captados, no hay lugar en esperar visitas o requerimientos adicionales por parte de la autoridad ambiental.

Por lo anterior la Universidad no desvirtuó lo observado y se confirma el hallazgo administrativo con otra incidencia para trasladar a la autoridad ambiental (CORPOCALDAS).

HALLAZGO No 21: PERMISO DE VERTIMIENTOS Y TASA RETRIBUTIVA (A-D-OI)

Los Artículos 80 y 209 de la Constitución Política, donde se enuncia el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales exigiendo la reparación de los daños causados, además, se establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de economía, eficacia y celeridad.

El artículo 2.2.3.3.5.1., del Decreto 1076 de 2015, emanado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual determina que toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.

Los artículos 2.2.9.7.2.1 y 2.2.9.7.2.4, del Decreto 1076 de 2015, emanado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual define que la tarifa de la tasa retributiva es el valor que se cobra por unidad de carga contaminante vertida al recurso hídrico por un usuario, que el usuario es toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que realiza vertimientos puntuales en forma directa o indirecta al recurso hídrico, y además, se determina que están obligados al pago de la tasa retributiva todos los usuarios que realicen vertimientos puntuales directa o indirectamente al recurso hídrico.

La Ley 734 de 2002

Se estableció que la Universidad de Caldas no ha dado correcta aplicabilidad a las normas citadas, en razón a los siguientes hechos:

En revisión documental y visita realizada por personal técnico de la Gerencia Departamental Colegiada Caldas de la Contraloría General de la República, se evidenció que la Universidad de Caldas no tiene permiso de vertimientos, resolución o acto administrativo expedido por parte de la autoridad ambiental competente en el predio granja Montelindo y para las instalaciones del predio granja Tesorito en las aulas de enseñanza, dichos establecimientos en sus procesos de formación, investigación y producción, originan vertimientos de agua residuales domésticas y no domésticas al suelo y de forma indirecta a fuentes hídricas. Además, no ha realizado el respectivo pago a la autoridad competente de la tasa retributiva por los vertimientos generados.

La situación descrita tiene su causa en debilidades en el seguimiento y control de legalidad y aplicación de la normativa ambiental, generando posible contaminación al suelo y en las fuentes hídricas receptores de los vertimientos originados, además, de probables medidas preventivas y/o sancionatorias y multas implementadas por parte de la autoridad ambiental.

Respuesta de la Entidad: *“Las Granjas Montelindo y la zona de lechería de la Granja Tesorito se encuentran en trámite ante la autoridad ambiental para obtener el permiso de vertimientos.*

Para la Granja Tesorito tenemos plazo ante la autoridad ambiental de entregar análisis de aguas del sistema instalado hasta el 07 de Agosto del presente año, debido a que nos acogimos a la resolución 0631 de 2015.

Para la Granja Montelindo se está enviando información requerida por la autoridad ambiental dando así continuidad al trámite de permiso de vertimientos.”

La entidad acepta que no tienen otorgados los respectivos permisos de vertimientos estipulados en la normatividad legal vigente, envía soportes de finales del año 2016 que indican el trámite de permiso de vertimiento para la granja Montelindo, donde la autoridad hace unos requerimientos, el ente universitario responde en abril de 2017 el requerimiento, sin embargo, se denota una gestión tardía en la obtención del permiso el cual es obligatorio desde el año 1984.

En cuanto a la granja Tesorito la entidad no adjunta soporte relacionado con el vertimiento de las aulas de enseñanza.

Por lo anterior, el equipo auditor considera que la entidad no desvirtuó la observación y se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y otra incidencia para tránsido a la autoridad ambiental (CORPOCALDAS).

HALLAZGO No. 22: MANEJO RESIDUOS PELIGROSOS –RESPEL (A-D-OI)

Los Artículos 80 y 209 de la Constitución Política, donde se enuncia el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales exigiendo la reparación de los daños causados, además, se establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia y celeridad.

El Parágrafo 2 y literales a, d, del artículo 2.2.6.1.3.1 y los artículos 2.2.6.1.1.2, 2.2.6.1.2.5., del Decreto 1076 de 2015, emanado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que indican la obligatoriedad de la actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos o Desechos Peligrosos – RESPEL que se debe garantizar el adecuado manejo y gestión de los residuos o desechos peligrosos – RESPEL que se generan, el envasado o empacado, embalado y etiquetado de sus residuos o desechos peligrosos se debe realizar conforme a la normatividad vigente.

La Ley 734 de 2002

Se estableció que la Universidad de Caldas no ha dado correcta aplicabilidad a las normas citadas, en razón a los siguientes hechos:

En revisión documental y visita realizada por personal técnico de la Gerencia Departamental Colegiada Caldas de la Contraloría General de la República a instalaciones de la sede central y de los predios Tesorito, Montelindo y la Cruz, se evidenció que la Universidad de Caldas en sus procesos de formación e investigación generan Residuos Peligrosos – RESPEL, no se le están dando un manejo integral a los mismos, no tienen un lugar de almacenamiento acondicionado con todas las medidas para tal fin, se encontraron en sitios de recolección elementos contaminados con RESPEL que son manejados como residuos comunes para ser entregados a terceros no autorizados, los RESPEL no son embalados ni rotulados en la mayoría de los sitios donde se producen u originan, no se llevan estadísticas en el sitio de generación ni de reducción en la fuente, no se evidenciaron actualizaciones ni ajustes en el Plan de Gestión Integral de Residuos o Desechos Peligrosos – PGIR-RESPEL.

La situación descrita se debe a debilidades en la implementación, control y seguimiento de la Universidad de Caldas en la gestión y el manejo integral de los residuos o desechos peligrosos, que pueden generar posibles riesgos para la salud de quienes los manipulan y al medio ambiente por su inadecuada gestión y manejo.

Respuesta de la Entidad: *“Para los residuos o desechos peligrosos se tienen implementadas las etiquetas para su rotulado y los formatos RH1 para su registro que se encuentran en cada uno de los puntos de generación. Los centros de acopio se han estado adecuando por sedes (Versalles- Biológicos, Central– Biológicos), los otros se encuentran en plan de obras.”*

Análisis Equipo Auditor: durante la visita técnica se evidenció en varios puntos de generación como en los laboratorios de química general, orgánica, centro de acopio sede central, en laboratorios de la sede Sancancio y predios Tesorito, Montelindo y la Cruz, la ausencia de etiquetado, rotulación y embalaje de los Residuos peligrosos – RESPEL, la entidad acepta que se están adelantando obras para adecuación en otras sedes de los centros de acopio ya que estos no cumplen los requerimientos para almacenar este tipo de residuos.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y otra - autoridad ambiental (CORPOCALDAS).

HALLAZGO No. 23: AGUA PARA CONSUMO HUMANO (A-D)

El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia y celeridad.

El artículo 10 del Decreto 1575 de 2007, emanado por el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, define las responsabilidades de los usuarios. Todo usuario es responsable de mantener en condiciones sanitarias adecuadas las instalaciones de distribución y almacenamiento de agua para consumo humano.

El artículo 2.2.3.3.2.2, del Decreto 1076 de 2015, emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, define el uso del agua para consumo humano y doméstico como lo son la bebida directa y preparación de alimentos para consumo inmediato, la satisfacción de necesidades domésticas, individuales o colectivas, tales como higiene personal y limpieza de elementos, materiales o utensilios, y la preparación de alimentos en general y en especial los destinados a su comercialización o distribución, que no requieran elaboración.

Ley 734 de 2002, Código Único disciplinario.

Se estableció que la Universidad de Caldas no ha dado correcta aplicabilidad a las normas citadas, en razón a los siguientes hechos:

En revisión documental y visita realizada por personal técnico de la Gerencia Departamental Colegiada Caldas de la Contraloría General de la República a diferentes predios de la Universidad de Caldas, se evidencio al interior de un tanque de almacenamiento en la granja la Cruz el cual no estaba adecuadamente sellado contenía material flotante como ramas, hojas, insectos muertos, lodos en el fondo y suciedad al interior de sus paredes, este surte de agua para consumo humano a las personas que habitan la vivienda, a estudiantes de investigación y visitantes. Además, se verifico en la granja Montelindo el uso por parte de las personas que habitan la vivienda de agua sin previo tratamiento de potabilización para la preparación de alimentos, higiene personal, limpieza de elementos y materiales o utensilios.

La situación descrita se debe a debilidades en el seguimiento y control de la aplicación normativa y de legalidad en temas sanitarios y ambientales, generando posibles riesgos para la comunidad universitaria, trabajadores, visitantes en cuanto a las condiciones sanitarias y ambientales en los predios antes señalados.

Respuesta de la Entidad: *“En la Granja La Cruz a la hora de la inspección el tanque no se encontraba en condiciones adecuadas para consumo humano, al momento de indagar mejor con el administrador de la Granja, este refiere que al momento había un daño en el acueducto razón por la cual estaba suspendido el servicio de agua proveniente de ese tanque para las labores cotidianas de la Granja. En este momento se puede verificar que el tanque se encuentra totalmente sellado y en condiciones aptas para el consumo humano.*

En cuanto a la Granja Montelindo, el agua que se utiliza para el consumo humano es transportada directamente desde Manizales ya que no se cuenta con agua potable, el agua proveniente de la Granja solo se utiliza para baños y lavado general de materiales.”

En la granja la Cruz la entidad informa que en la actualidad el tanque esta sellado y en condiciones adecuadas para el consumo de agua, sin embargo, verificando la información se encuentra esta no es abastecida por parte de acueducto con previo tratamiento, se surte por un acueducto para suministro de uso agrícola.

En Montelindo se verificó en la visita el uso de agua no apta para consumo humano para la preparación de alimentos, higiene personal, limpieza de elementos y materiales o utensilios.

Por lo anterior, la entidad no desvirtuó lo observado y se confirma el hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.1.4 Financiero

2.1.4.1. Contable

Se evaluó el Balance General al 31 de diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha.

A nivel de Activos, las cuentas evaluadas fueron Efectivo (110502 Cajas menores, 111005 cuentas corrientes), Inversiones (120106 CDT's, 120755 Sociedades de economía mixta, 120851 Entidades privadas, 128034 Inversiones patrimoniales en entidades no controladas) Deudores (142012 Anticipo para adquisición de bienes y servicios, 147008 Cuotas partes pensiones, 148012 Prestación de servicios) Propiedades planta y equipo (160501 Terrenos, 160502 Rurales, 161501 Edificaciones, 163710 Equipos de comunicación y computación, 164001 Edificios y casas y 166002 Equipos de laboratorio) Otros activos (199934 Inversiones en

sociedades de economía mixta, 199952 Terrenos) que suman \$222.844.494.359 y representan el 72.41% del Total del Activo por \$307.755.391.024.

En lo que respecta al pasivo, la muestra ascendió a \$ 118.400.354.709 y las cuentas evaluadas fueron Operaciones de crédito público y financiamiento con banca central (220831 Préstamo banca de fomento) Cuentas por pagar (242201 Operaciones de crédito publica internas de corto plazo, 242202 Operaciones de crédito internas de largo plazo, 242513 Saldos a favor de beneficiarios, 242524 Embargos judiciales, 242529 Cheques no cobrados o por reclamar, 242552 Honorarios, 245301 En administración) Pasivos estimados (271005 Litigios y demandas, 272003 cálculo actuarial pensiones actuales, 272004 pensiones actuales por amortizar, 272005 cálculo actuarial de futuras pensiones, 272006 futuras pensiones por amortizar) Otros pasivos (291007 Ventas de servicios) que representan el 92.28% del total pasivo por \$ 128.307.296.923.

Es importante indicar que la muestra del plan de trabajo difiere de la muestra utilizada en la ejecución de la auditoría financiera; situación suscitada ya que, al momento de realizar la planeación por parte del equipo auditor, la Universidad no contaba con estados contables definitivos y por lo tanto los cálculos fueron realizados con balances de prueba, los cuales fueron sujetos de ajustes posteriormente.

Opinión a los Estados Contables o Financieros

En nuestra opinión, los estados contables de la Universidad de Caldas, no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Universidad de Caldas a 31 de diciembre de 2016 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Los errores, inconsistencias o salvedades limitaciones encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables/financieros ascienden a \$93.736.532.268, valor que representa el 30.46% del activo total de la entidad que asciende a \$307.755.391.024.00.

Las incertidumbres encontradas no son generalizadas, por cuanto se determinó en el proceso auditor, cifras contables, sobre los cuales no se obtuvieron razonabilidad, así:

- Saldo al 31 de diciembre de 2016 en la subcuenta 242552 honorarios del tercero Unión Temporal Sabe por \$1.425.341.580 y Universidad de Caldas \$30.883.637.
- En la subcuenta 242529 Cheques no cobrados o por reclamar por \$3.845.279.

Se determinó que la Universidad no registra contablemente las incapacidades por cobrar a las EP'S, determinando incertidumbres por dicha omisión en la contabilidad desde la vigencia 2012 a 2016.

Igualmente, se evidenció diferencias entre los saldos de Balance y el aplicativo SINCO por \$1.044.934.776.

Las conclusiones de cada cuenta evaluada como los hallazgos que soportan la opinión son:

ACTIVOS

Efectivo:

Se revisaron de manera adecuada los soportes de legalización del reembolso del fondo rotatorio mes diciembre de 2016, en donde se manejan los recursos para la construcción que se encuentra en curso (Biblioteca Rogelio Salmona). Las cajas menores fueron constituidas, legalizadas y canceladas según los parámetros establecidos. Las cuentas bancarias se encuentran debidamente conciliadas con los libros de contabilidad.

Inversiones:

Las inversiones contablemente al 31 de diciembre de 2016, se encuentran justificadas, sin embargo, se observa que la inversión patrimonial en FODESEP no fue actualizada, así como inadecuada utilización de las cuentas para el registro de los rendimientos de las inversiones en CDT's, por lo que se determinaron en el proceso auditor los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 24: REGISTRO RENDIMIENTOS FINANCIEROS (A-OI)

El plan de cuentas del Régimen de Contabilidad Pública para las entidades del gobierno, en lo que respecta a la dinámica de la cuenta 1201 Inversiones administración de liquidez, que dice que la cuenta se debita por "El mayor valor generado como consecuencia de la actualización".

Se observó que el registro contable de los rendimientos financieros generados por las inversiones en CDT's realizadas en el 2016, se hizo de manera inadecuada afectando la subcuenta 147074 Excedentes financieros, siendo su correcta contabilización por la subcuenta 120106 Certificados de depósito a término.

Lo anterior, es ocasionado por debilidades en el control interno y una indebida interpretación de la normatividad contable en lo que respecta a la dinámica de las cuentas, generando sobrestimación en la subcuenta 147074 Excedentes financieros y subestimación en la subcuenta 120106 Certificados de depósito a término, por \$331.781.804 respectivamente.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

HALLAZGO No. 25: ACTUALIZACIÓN DE INVERSIONES PATRIMONIALES (A-OI)

Capítulo I del Manual de procedimientos contables del Régimen de la Contabilidad Pública, para las entidades del gobierno, que hace referencia al reconocimiento y revelación de las inversiones e instrumentos derivados.

Con corte al 31 de diciembre de 2016, la inversión en el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior “FODESEP”, que presenta un saldo en la subcuenta 120755 Inversiones no patrimoniales por \$184.041.124 no fue actualizada contablemente, a pesar de que se poseía certificado de aportes actualizado de dicha entidad.

Lo anterior es ocasionado por debilidades en el control interno contable y una inadecuada comunicación en el área contable, generando subestimación en la cuenta 199934 Valorizaciones en inversiones y 324034 Superávit por valorización por \$99.126.231 respectivamente.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

Deudores:

En términos generales, la Universidad de Caldas verifica los documentos legales, contables y contractuales que soportan la transacción, sin embargo, depende del reporte real y oportuno de la información, generada por los diferentes ordenadores del gasto, para realizar los registros contables, evidenciándose los siguientes Hallazgos:

HALLAZGO No. 26: REGISTRO CONTABLE DE INCAPACIDADES (A-OI)

El Plan General de Contabilidad pública establece:

*“117. **Devengo o Causación.** Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”.*

“9.1.1.3 Deudores

*152. **Noción.** Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la*

prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros.

153. Estos derechos deben reconocerse por su importe original o por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes, o con los términos contractuales pactados.

Considerando que el pago del auxilio por incapacidad no está a cargo del empleador sino de la EPS, no se puede decir que la incapacidad implica un gasto para la entidad, ya que existe un derecho de reembolso el cual debe ser reconocido en una cuenta por cobrar.

Según CONCEPTO No. 20152000043081 del 09-11-15 emitido por la CGN, respecto de la causación de incapacidades establece:

“Las incapacidades no se deben causar en el momento que el funcionario hace llegar el certificado de incapacidad; en cumplimiento del principio de causación, éstas se deben causar una vez surjan los derechos y obligaciones, es decir cuando se cumpla el trámite para el reconocimiento de las mismas, a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS.

El trámite para el reconocimiento se refiere a un acto administrativo, es decir que el empleador debe radicar en las respectivas EPS las incapacidades que sus empleados le presenten en papelería oficial, buscando el reconocimiento económico.

Las transcripciones de las incapacidades siguen siendo parte de los trámites que están a cargo de los afiliados. La transcripción es un procedimiento en el que la EPS genera una incapacidad que le fue recetada a uno de sus afiliados en papelería no oficial, debido a que se llevó a cabo en atención por urgencias, hospitalización, SOAT, o por un prestador de servicios. En consecuencia, la validez de las incapacidades suscritas por médicos particulares depende de las medidas determinadas por la EPS, para reconocer incapacidades emitidas por médicos particulares”

La Universidad de Caldas no registra contablemente el valor de las incapacidades generadas por las EPS que atienden a los funcionarios y contratistas.

Según reporte de la Dependencia de Nómina, se han determinado los siguientes valores:

Tabla No. 31
Incapacidades no contabilizadas

VIGENCIAS	2.012	2013	2014	2015	2016	TOTALES
	Cifras en pesos					
INCAPACIDADES DEJADAS DE REGISTRAR	43.845.595	98.196.721	135.377.424	195.320.722	205.944.577	678.685.039

Fuente: Papel de trabajo CGR- Reportes de nómina Universidad de Caldas

Situación que se presenta por ausencia de comunicación entre las diferentes dependencias-Gestión humana y financiera – e inadecuado control y seguimiento de las cuentas por cobrar a las diferentes EPS a las que están afiliados los funcionarios de la Entidad.

Estos hechos generan incertidumbre de los derechos de la Entidad, cuenta 1470-64 OTROS DEUDORES-, además de riesgo de pérdida de los recursos.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

Propiedad planta y equipo:

Persisten diferencias entre los saldos de contabilidad y los saldos que reporta el aplicativo SINCO.

HALLAZGO No. 27: CONCILIACION CONTABILIDAD Y APLICATIVO SINCO (A-OI)

Resolución 357 de 2008 por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y reporte de informe anual.

“3.4. Individualización de bienes, derechos y obligaciones.

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias”.

“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 conciliación entre contabilidad y el aplicativo SINCO (sistema de información de contratos, compras e inventarios) presenta los siguientes resultados, a 31 de diciembre de 2016:

Tabla 32
 Diferencias entre contabilidad y aplicativo SINCO – cifras en pesos

CUENTA CONTAB	NOMBRE	SALDO BALANCE	SALDO BIENES SINCO-REC FISICOS-	DIFERENCIAS
1640	EDIFICACIONES	38.693.489.444	38.699.242.359	5.752.915
1650	REDES LINEAS Y CABLES	2.330.185.446	2.331.780.099	1.594.653
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	2.640.297.549	2.695.463.773	55.166.224
1660	EQUIPO MÉDICO Y CIENTÍFICO	18.700.664.293	18.868.822.942	168.158.649
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQ DE OFICINA	4.165.758.998	4.785.994.097	620.235.099
1670	EQUIPO DE COMUNIC Y COMPUT	14.885.843.925	15.075.397.565	189.553.640
1675	EQUIPO TRANSP, TRACCIÓN Y ELEVACIÓN	1.272.134.699	1.272.150.213	15.514
1680	EQUIPO COMEDOR, COCINA, DESPENSA	522.666.635	527.124.718	4.458.083
	TOTALES	96.292.512.653	97.975.804.794	1.044.934.776

Fuente: Información tomada de Acta de Conciliación entre Contabilidad y Área de Recursos Físicos.

Se observa que existen diferencias entre el saldo presentado en las cuentas contables: 1640, 1650, 1655, 1660, 1665, 1670, 1675 y 1680 y el aplicativo SINCO, que a 31 de diciembre de 2016 ascienden a \$934.602.328.00.

Según lo informa la Universidad en las notas a los Estados Financieros a 31-12-16, tales diferencias provienen del registro en SINCO de los bienes de consumo y que contablemente se llevan al gasto.

Esta situación es reiterativa y se presenta por deficiencias en los mecanismos de control interno, ausencia de verificación y conciliaciones entre los diferentes aplicativos que posee la Entidad, lo cual genera incertidumbre en las cifras presentadas en los Estados financieros a 31 de diciembre de 2016.

La Universidad de Caldas mediante oficio 5872 del 06 de abril de 2017, emitido por la Oficina de Gestión Financiera responde:

“Punto 23: Conciliación con SINCO

Según acta #001 del 15/02/2017, mediante la cual se realiza conciliación de saldos entre el Sistema Financiero Vs SINCO – Modulo Inventarios, se evidenció un error involuntario de transcripción en la cuenta Edificaciones (1640), así:

Saldo Real en Contabilidad a 31/12/2016	\$38.693.489.444
Saldo en SINCO a 31/12/2016:	\$38.699.242.359
Diferencia: \$-5.752.915 y no (\$644.110.279)	

Por lo tanto, en la siguiente conciliación, se evidencia el valor corregido y las respectivas observaciones de las diferencias:

CONCILIACIÓN SINCO Y CONTABILIDAD A DICIEMBRE 31 DE 2016

CUENTA	DESCRIPCIÓN	SALDO BALANCE CONTABILIDAD	VALOR BIENES ACTIVADOS SINCO	DIFERENCIAS	OBSERVACION
16000101	Urbanos	13.074.558.643			
16000201	Rurales	405.085.080	13.479.643.724	0	OK
605	TOTAL TERRENOS	13.479.643.724	13.479.643.724	0	
16400101	Edificios y casas	38.625.499.522			
16400401	Locales	63.190.306	38.699.242.359	-5.752.915	Corresponde a Bienes de Consumo ingresados al Sistema SINCO
16401401	Invernaderos	4.799.616			(ver anexo Numeral 23)
640	TOTAL EDIFICIOS	38.693.489.444	38.699.242.359	-5.752.915	
16450201	Plantas de tratamiento	53.100.000			
16450501	Plantas de Distribución	231.537.378	290.185.304	0	OK
16451301	Acueducto y canalización	5.547.926			
645	TOTAL PLANTAS DUCTOS Y TUNELES	237.085.304	290.185.304	0	
16500901	Lineas y cables de conducción	450.042.936			
16501001	Lineas y cables de telecomunicación	1.890.142.510	2.031.750.099	-1.594.653	Corresponde a Bienes de Consumo ingresados al Sistema SINCO
650	TOTAL REDES, LINEAS Y CABLES	2.330.185.446	2.331.780.099	-1.594.653	
16550401	Maquinaria industrial publicación	578.892.529			
16550601	Equipo de recreación y deporte	105.540.627			
16550901	Equipos agrícolas	457.928.412			
16550903	Equipo de enseñanza	144.439.315			
16551101	Herramienta y accesorios	542.001.874	2.695.463.773	-55.166.274	Corresponde a Bienes de Consumo ingresados al Sistema SINCO
16552201	Equipo ayuda audiovisual	654.369.456			
16552301	Equipo de aseo	30.889.292			
16559001	Otra maquinaria y equipo	126.242.113			
655	TOTAL MAQUINARIA Y EQUIPO	2.640.297.549	2.695.463.773	-55.166.224	
16600101	Equipo de investigación	305.875.137			
16600201	Equipo de laboratorio	18.052.696.958	18.868.822.942	-168.158.649	Corresponde a Bienes de Consumo ingresados al Sistema SINCO
16600701	Equipo de apoyo diagnóstico	347.092.159			
660	TOTAL EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO	18.700.664.293	18.868.822.942	-168.158.649	
16650101	Muebles y enseres	3.982.164.046			
16650201	Equipo y maquinaria de oficina	153.594.952	4.785.994.097	-620.235.098	Corresponde a Bienes de Consumo ingresados al Sistema SINCO
16650203	Union temporal sabe	0			
665	TOTAL MAQUINARIA Y EQUIPO	4.165.759.998	4.785.994.097	-620.235.098	
16700101	Equipo de comunicaciones	3.106.494.145			
16700201	Equipo de computación	9.779.349.781	15.075.397.565	-189.553.640	Corresponde a Bienes de Consumo ingresados al Sistema SINCO
16700202	Union temporal sabe	0			
670	TOTAL EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN	14.885.843.926	15.075.397.565	-189.553.640	
16750202	Camionetas y volquetes	250.112.354			
16750203	Busés y busetas	465.260.912			
16750205	Camperos	39.437.617	1.272.150.213	-15.514	Corresponde a Bienes de Consumo ingresados al Sistema SINCO
16750206	Cable peiro	469.500.000			
16750207	De tracción	17.113.409			
16750401	Lanch	710.416			
675	TOTAL EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCIÓN Y ELEVACIÓN	1.272.154.698	1.272.150.213	-15.514	
16800101	Equipo de hotelería	39.626.800			
16800201	Equipo de restaurante y cafetería	339.602.663	527.124.718	-6.458.083	Corresponde a Bienes de Consumo ingresados al Sistema SINCO
16800301	Equipo de caldería	143.600.000			
16800401	Equipo de lavandería	10.837.172			
680	TOTAL EQUIPO DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERÍA	522.666.635	527.124.718	-6.458.083	
TOTAL		96.877.770.018	97.975.804.794	-934.602.328	

La oficina de Contabilidad, viene dando aplicación a lo establecido por la Contaduría General de la Nación, con relación a los Bienes inferior o igual a medio (0.5) smmlv, registrándolo como un gasto.

La Oficina de Servicios Generales – Inventarios viene dando aplicación a la Resolución Rectoral #000747 del 04/10/2007, de la Universidad de Caldas, en el artículo 7, exceptuando elementos sin importa su valor, donde registran Bienes inferiores o igual a medio (0.5) smmlv, denominados dentro del Sistema SINCO: “BIENES DE CONSUMO”, según artículo 6 de la citada Resolución.

Por lo anterior, la diferencia total (\$934.602.328), correspondiente a Bienes de Consumo, no genera afectación en los estados financieros de la Universidad, ni “Incertidumbre ni falta de control”, ya que no son devolutivos contablemente.

Para retirar los Bienes de Consumo del Sistema SINCO, se requiere una modificación al artículo 7° de la Resolución Rectoral #000747 del 04/10/2007, con el

fin de minimizar operatividad y riesgos por el volumen de activos que allí se maneja, lo que permitirá ejercer un control con eficiencia, celeridad y concentrar mayores esfuerzos en aquellos Bienes de cuantías importantes, para el mejoramiento de los procesos relacionados con la gestión de Bienes; para esto se viene realizando mesas de trabajo con Secretaría General, Servicios Generales – Inventarios y Oficina Financiera. (ver anexo actas)

La Universidad inicio proceso de contratación de avalúo técnico de los Bienes Muebles e Inmuebles, con base en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) y Normatividad vigente como la Resolución No. 533 – 2015 de la Contaduría General de la Nación, invitación declarada Desierta en el 2016.

En la presente vigencia, se gestionó de nuevo el recurso económico, según CDP #253 del 26/01/2017 por \$170.000.000.00 y CDP #409 del 09/02/2017 por \$10.000.000.00 para convocar una nueva convocatoria para contratar el avalúo técnico de los Bienes Muebles e Inmuebles de la Universidad de Caldas, lo que generara un informe con saldos iniciales para el ESFA (Estados Financieros de Apertura).”

En la respuesta, la Entidad no desvirtúa la observación, presenta una corrección de una cifra presentada en el Acta de conciliación anterior y confirma la existencia de las diferencias entre el aplicativo SINCO y los saldos de Contabilidad, además de gestión de recursos para convocar el avalúo técnico de bienes muebles e inmuebles; por lo tanto, fue ajustado el valor correspondiente y se confirma el Hallazgo. Al verificar la sumatoria se evidencia además que existe error en el total de la respuesta suministrada por la Universidad, en \$110.332.448., al cambiar el signo negativo en el total de MAQUINARIA Y EQUIPO.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

Otros activos:

El saldo total de la cuenta 1999 -Valorizaciones, a 31 de diciembre de 2016 fue \$140.681.721.649. Se estableció que la Universidad de Caldas no reversó los valores registrados erróneamente en diciembre de 2014 por concepto de valorización de Terrenos y Edificaciones y que fueron detectados en auditoría anterior.

HALLAZGO No. 28: AVALUOS (A-OI)

Durante la auditoría realizada a la vigencia 2014, la CGR determinó el siguiente hallazgo:

“La Universidad de Caldas no calculó en forma correcta el ajuste por valorizaciones de la propiedad planta y equipo, al tomar erradamente tanto el valor en libros de las cuentas terrenos y edificaciones como el valor del avalúo técnico realizado en la

vigencia 2014 por la firma “Valorar Metro Cuadrado”, razón por la cual la Universidad presenta a 31-12-2014 un mayor valor de la cuenta 1999 “Valorizaciones” por \$77.960.661.496.

Dicha situación sobrestima el activo cuentas 199952 “Valorización Terrenos y 199962 “Valorización Edificaciones” en \$77.960.661.496 con un efecto en las cuentas de Patrimonio 324052 “Superávit por valorización Terrenos” y 324062 “Superávit por valorización Edificaciones” en igual suma.

Lo anterior obedece a fallas en los mecanismos de control interno contable, situación que posibilita una toma errada de decisiones con base en información errónea o poco confiable”.

El plan de mejoramiento la Universidad presenta como acción de mejora: Determinar los cambios presentados en el avalúo técnico de la propiedad planta y equipo de la Universidad.

Se presentan dos actividades las cuales tiene como fecha de terminación el 31-12-16:

- ✓ Comparar los avalúos técnicos con el avalúo realizado anteriormente para determinar las causas de la disminución en el valor de los predios. Unidad de medida: Informe de Comparación. Avance: 1
- ✓ Realizar los ajustes contables correspondientes: Unidad de medida: Comprobante de ajustes. Avance: 0

Observaciones: Con oficio 21131 del 22/12/2016, se reporta que la invitación de oferta privada de mayor cuantía identificada con el Nro. 215 de 2016 para el trámite de avalúos técnicos de la Universidad de Caldas fue declarada desierta en razón a que las empresas que se presentaron no cumplieron con las especificaciones técnicas solicitadas. Se adjunta acta de “declaratoria desierta”. Se retomará...

Considerando lo anterior, se estableció que la Universidad de Caldas no realizó actividades que lleven a corregir las cifras contables mencionadas, por tanto, este hallazgo permanece, siendo reiterativo. Este hecho no permite asegurar que la información financiera, económica y social del ente público se emita con sujeción al postulado de confiabilidad.

Lo anterior es ocasionado por debilidades en control interno contable afectando la razonabilidad de la información contable y genera sobreestimación de las cuentas 199952 “Valorización Terrenos” y 199962 “Valorización Edificaciones” por \$32.742.186,102 y \$45.218.475.394 respectivamente, con efecto en las cuentas de Patrimonio 324052 “Superávit por valorización Terrenos” y 324062 Superávit por Valorización Edificaciones”, en igual valor.

El valor total de la cuenta 1999, a 31 de diciembre de 2016 es \$140.681.721.649, y el mayor valor registrado (\$77.960.661.496.00) equivale al 55.4%.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

PASIVOS:

Operaciones de crédito público:

La Universidad de Caldas registra un crédito FINDETER-Davivienda-, por \$17.800.000.000, adquirido en el 2014 a un plazo de 12 años con 2 años de gracia Proyecto a ejecutar: Primera etapa el Centro Cultural Universitario. Tasa de Interés: DTF-3 puntos y tasa de intermediación: 1.2 TA.

A 31 de diciembre de 2016 tiene un saldo de \$17.354.266.474.60 e intereses por pagar por \$38.399.888.10. Inició los pagos en diciembre 15 de 2014, siendo ajustados y oportunos.

Se encuentra registrada la deuda tanto a corto como a largo plazo así:

Deuda a corto plazo:	\$1.780.000.000.00
Deuda a largo plazo:	<u>\$15.574.266.474.60</u>
TOTAL	<u>\$17.354.266.474.60</u>

Cuentas por pagar:

Las cuentas por pagar causadas contablemente al 31 de diciembre de 2016, con excepción de los saldos contrarios a su naturaleza, así como algunas cuentas por depurar se encuentran justificadas. Con relación a los recursos de regalías se realizaron los registros contables sin tener cuenta los parámetros del RCP en el 2016; así mismo, se realizó ajuste a ejercicios anteriores por la cuenta correspondiente del gasto de manera inadecuada por \$ 13.919.954.806, debiendo haber afectado la cuenta 4815 Ajustes de ejercicios anteriores.

HALLAZGO No. 29: CONTABILIZACIÓN RECURSOS SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (A-OI)

El manual de procedimientos de la Contaduría General de la Nación, para las entidades del gobierno, que en su capítulo XXII hace referencia al procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los recursos del sistema general de regalías.

Concepto de la Contaduría General de la Nación No. 2016000008511 del 15 de marzo de 2016, dirigido a Julián Castaño López en calidad de Contador de la

Universidad de Caldas, que definen lo pertinente en el manejo contable de los recursos del Sistema General de Regalías por parte de las entidades ejecutoras.

Se observaron las siguientes situaciones, con respecto al manejo contable de los recursos del Sistema General de Regalías por parte de las entidades ejecutoras:

- ✓ Mediante comprobante 911-160-213 del 30-09-2016 se realizó ajuste contable afectando la subcuenta 5815 Ajustes de ejercicios anteriores por \$13.919.954.806, con el fin de subsanar los registros contables realizados en los años 2013, 2014 y 2015, en lo correspondiente a los recursos provenientes del Sistema General de Regalías y registrados como ingresos en dichas vigencias. Esta contabilización afectando cuentas de gastos, fue realizada de manera inadecuada, dado que se debió afectar las cuenta 4815 Ingresos ajustes ejercicios anteriores, tal como lo estimula su dinámica.
- ✓ Al 31 de diciembre de 2016 existe saldo en la cuenta 1424 Recursos entregados en administración por \$ 1.636.786.211, que corresponden al valor de los costos y gastos de los proyectos de regalías pendientes por cruzar con el Departamento de Caldas. Estas contabilizaciones afectando la cuenta 1424 recursos entregados en administración, es inadecuada, y está en contravía de los conceptos 2016000008511 y 20152000045481, de la Contaduría General de la Nación.

Lo anterior es ocasionado por debilidades en el control interno contable, desconocimiento de los conceptos de la Contaduría General de la Nación y una indebida interpretación de la normatividad contable, generando sobrestimación en las cuentas 142402 Recursos entregados en administración y en la subcuenta 245301 Recursos recibidos en administración por \$11.636.786.211.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

HALLAZGO No. 30: DEPURACION CUENTAS POR PAGAR (A-OI)

El numeral 3.1 de la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación que hace referencia a la Depuración contable permanente y sostenible.

Se observan las siguientes inconsistencias con relación a las cuentas por pagar con corte al 31 de diciembre de 2016.

- ✓ Existen causados saldos contables al 31 de diciembre de 2016 de cuentas por pagar por \$ 34.728.916, que presentan saldos contrarios a la naturaleza de la cuenta, así:

Tabla 33
Terceros por depurar

Cuenta	Tercero	Saldo 31.12.2016
242529	cheques no cobrados	
	42886XXX	1,080,000
	13070XXX	843,750
	80718XXX	462,500
	75108XXX	300,000
	75100XXX	720,000
	810000XXX	439,029
242552	Honorarios	
	890801XXX	30,883,637
	Total	34,728,916

Fuente: Libros auxiliares de contabilidad U. Calcas

- ✓ En la subcuenta 242552 Acreedores por honorarios existe saldo al 31 de diciembre de 2016 del tercero Unión Temporal Sabe por \$1.425.341.580, sobre la cual no se obtuvo soportes que permitieran determinar la razonabilidad de su saldo.

Esta situación es ocasionada por debilidades en el control interno contable, falencias en la comunicación entre las diferentes áreas de la Universidad, y una inadecuada aplicación de las normas contables, generando incertidumbre en las subcuentas por pagar mencionadas.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

Pasivos estimados:

Pasivo Pensional:

Las cuentas relacionadas con pensiones al 31 de diciembre de 2016, se encuentran justificadas y con los actos administrativos correspondientes que justifican su reconocimiento con excepción a la amortización del cálculo actuarial el cual fue realizado sin tener en cuenta el monto de la provisión mínima de acuerdo con la normatividad vigente. La Universidad no maneja reserva financiera actuarial para atender las obligaciones pensionales.

HALLAZGO No. 31: AMORTIZACION CÁLCULO ACTUARIAL (A-OI)

El numeral 3 del capítulo XXVI del Manual de procedimientos contables del Régimen de la Contabilidad Pública, para entidades del gobierno, que hace referencia al reconocimiento y revelación del pasivo pensional.

En la revisión de la amortización del cálculo actuarial para el año 2016, se observó que el registro contable quedó subestimado en \$3.708.176.526, tal como se detalla a continuación:

Tabla No. 34
 Amortización pensiones

Amortización cálculo actuarial	Cifras en pesos
Calculo actuarial registrado contablemente en el 2015	340,357,782,280
14 años por amortizar (2016 al 2029)	14
Amortización calculo actuarial realizado contabilidad y registrado en la cuenta 51020901 Amortización cálculo actuarial	20,603,093,637
Amortización cálculo actuarial según el manual de procedimientos del Régimen del contabilidad Pública	24,311,270,163
Subestimación contable	-3,708,176,526

Fuente: Cálculos equipo auditor.

Situación generada por indebida interpretación de la normatividad con respecto a la amortización del cálculo actuarial, generando subestimación en la subcuenta 272005 Cálculo actuarial -pensiones futuras por \$3.708.176.526 y por contrapartida, sobreestimación del patrimonio.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

HALLAZGO No. 32: CONTABILIZACIÓN NÓMINA DE PENSIONADOS (A-OI)

El plan de cuentas del Régimen de Contabilidad Pública para las entidades del gobierno, que en su catálogo de cuentas tiene dispuesta la subcuenta 510206 Pensiones de Jubilación patronales, para el reconocimiento de los gastos por nómina de pensionados.

Se observó que el registro contable de la nómina de pensionados en el 2016, se realizó de manera inadecuada afectando la cuenta 510209 Amortización cálculo actuarial pensiones actuales por \$20.781.548.891, siendo lo correcto para su registro la cuenta 510206 Pensiones de jubilación patronales.

Lo anterior, por una indebida interpretación de la normatividad y desactualización del área contable en el plan de cuentas de la CGN, afectando la razonabilidad de la información contable, generando sobrestimación en la subcuenta 510209 Amortización cálculo actuarial y subestimación en la subcuenta 510206 Pensiones de jubilación patronales, por \$20.781.548.891 respectivamente.

Hallazgo administrativo y con otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

Otros pasivos:

Verificados los saldos de la cuenta 2910 Ingresos recibidos por anticipado, se comprobó que corresponde al valor percibido por matrículas canceladas en 2016 y que corresponde al primer semestre de 2017.

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO CONTABLE

Calificación del Control Interno Contable:

Como resultado de la evaluación del diseño de controles implementados por la Universidad de Caldas en el tema de control interno contable la calificación obtenida fue de 1.695 puntos, que corresponden al concepto de "Con deficiencias".

Esta calificación se obtuvo de promediar los resultados de la calificación de los procesos del macroproceso de gestión financiera, así:

Tabla No. 35
Matriz control interno contable

TABLA DE RESULTADOS										
EVALUACION EFECTIVIDAD CONTROL INTERNO										
UNIVERSIDAD DE CALDAS										
MACROPROCESO DE GESTION FINANCIERA Y CONTABLE										
Procesos evaluados	Fase de Planeación				Fase de Ejecución				Calificación Ponderada	
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	30%	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	70%	Ítems evaluados	Calificación
Gestión de costos y gastos	12	12	1.000	0.300	12	21	1.750	1.225	12	1.525
Reconocimiento	18	23	1.278	0.383	18	32	1.778	1.244	18	1.628
Administración de fondos de reserva	6	6	1.000	0.300	6	9	1.500	1.050	6	1.350
Revelación de los estados contables y financieros	7	13	1.857	0.557	7	19	2.714	1.900	7	2.457
Total general	43	54	1.256	0.377	43	81	1.884	1.319	43	1.695

CALIFICACIÓN FINAL	FASE PLANEACIÓN	FASE EJECUCIÓN
Total Calificaciones	54	81
No. Ítems evaluados	43	43
Calificación Promedio (Total Calificaciones / No. Ítems evaluados)	1.256	1.884
Calificación sobre el diseño y efectividad de controles	Adecuado	Con deficiencias
% Ponderación (% Asignado)	30%	70%
Subtotal Calificaciones (Calificación Promedio * % Ponderación)	0.377	1.319
TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)	1.695	
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO	Con deficiencias	

La Universidad de Caldas presenta deficiencias en su control interno contable que ponen en riesgo la calidad de la información contable en cuanto a la identificación,

clasificación, registro y revelación de los hechos financieros. Este concepto se sustenta con los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 33: AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS (A-OI)

La Universidad de Caldas registra en la cuenta 1420 AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS, cifras que vienen desde la vigencia 2015 donde no se evidencia gestión para la recuperación de los recursos entregados así:

Tabla No. 36
Avances y anticipos

CUENTA	TERCERO	VALOR
14201202	ANTICIPO PARA ADQUISICION DE SERVICIOS	
	10232XXX	3.600.000
	16716XXX	3.600.000
	10233XXX	25.811.013
	SUBTOTAL	33.011.013
14201201	ANTICIPO PARA ADQUISICION DE BIENES	
	10272XXX	1.852.278
	TOTAL	34.863.291

Fuente: Tomado de Saldos de auxiliares contables

Se colige entonces deficiencias de control interno por ausencia de seguimiento a los valores registrados contablemente por concepto de Anticipos entregados para adquisición de servicios y de bienes, no existen políticas y procedimientos para la recuperación de cartera morosa e ineficiente gestión de cobro, situación que puede generar pérdida de los recursos entregados por la Universidad.

Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

En la respuesta la Universidad argumenta que realizó ajustes legalizando el valor de \$29.411.013, acción correctiva que no desvirtúa lo observado a 31-12-2016, por cuanto se realizaron en la vigencia 2017 y a la fecha aún continúan algunos saldos sin depurar.

HALLAZGO No. 34: COMITÉ TÉCNICO DE SOSTENIBILIDAD CONTABLE (A-D)

El procedimiento para realizar el proceso de saneamiento contable establecido en la Ley 716 de 2001, Decretos 1282 de 2002 "Por el cual se reglamenta la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, sobre el saneamiento contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones" y 1914 de 2003, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001 sobre el saneamiento contable en el sector público y se dictan otras disposiciones" indica:

1. *Acto administrativo mediante el cual se crea el Comité Técnico de saneamiento Contable --Art.6 del 1282 de 2003.*
2. *Políticas y procedimientos de saneamiento contable- Por parte del RL con asesoría del CTSC (Art 3 y literal a) del Art 7 Decreto 1282 de 2002.*
3. *Expedición del reglamento interno del CTSC (Literal e) Art 7 Dec 1282 de 2002)*

4. *Identificación de las partidas contables susceptibles de depurar por parte del área financiera, el contador o en forma conjunta. En esta etapa se deben evaluar los informes de diagnóstico internos y externos sobre la información contable emitidos por los organismos de control fiscal, político, interno, revisor fiscal, notas a los estados contables. (Art 1 Ley 716 de 2001.*
5. *Decreto 1282 de 2002. Artículo. 9º-Documentación del proceso de saneamiento contable. Las actuaciones administrativas que se adelanten para el saneamiento contable, deberán quedar adecuadamente soportadas en estudios técnicos necesarios para sustentar la depuración y formarán parte de las actas de aprobación suscritas por los jefes de los organismos o los integrantes del máximo organismo colegiado, según corresponda.
Dentro de las actas que aprueben las depuraciones se dejará constancia expresa de que el procedimiento para eliminación o incorporación de derechos u obligaciones que se efectúen a la contabilidad, se ajusta con lo dispuesto en la Ley 716 de 2001.
Los documentos señalados anteriormente quedarán a disposición de los organismos de control para lo de su competencia. (Art 3 Ley 716 de 2001 y art 9 Dec. 1282 de 2002*
6. *Artículo 2º. Dec 1914 de 2003 -Procedimientos aplicables. En desarrollo de los procedimientos relacionados con el saneamiento de la información contable, se aplicarán las normas de auditoría que sean necesarias, para obtener una información contable que refleje razonablemente la situación financiera, económica y patrimonial de los entes públicos.
Parágrafo. Para los efectos del proceso relacionado con el saneamiento de la información contable, se entenderá por normas de auditoría las reglas relacionadas con el empleo del buen juicio del contador público en la ejecución del examen a los estados contables y en su respectivo informe sobre la razonabilidad de la información; para ello se deberán aplicar, entre otras, las técnicas del análisis, confirmación, inspección, observación, interrogación, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 43 de 1990.*
7. *Art 4 Ley 716 de 2001 Literal c) Derechos u obligaciones respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro o pago, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso;*
8. *Art 4 Ley 716 de 2001 Literal f: En todos los casos es necesario un análisis de la relación costo-beneficio, comparando el monto a recuperar y/o depurar con el costo de realizarlo*
9. *Con el acopio de la información suficiente y pertinente se procederá a proponer cada uno de los casos a consideración del CTSC, para su estudio y evaluación (Literal b) Art 7 Dec 1282 de 2002)*
10. *Artículo. 10.-Ajuste a valores reales. Las entidades públicas de que trata el artículo 2º de la Ley 716 de 2001, podrán ajustar los saldos de las cuentas de los estados financieros, a los valores que se establezcan en el proceso de depuración contable. Dicho ajuste se soportará con las respectivas actas que se elaboren y aprueben por los comités técnicos de saneamiento y con un informe técnico final, suscrito por sus integrantes, en el cual se presenten los resultados del proceso. El ajuste final de las partidas se hará por la diferencia entre los valores contables y los que resulten del proceso de depuración, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas.*

Mediante Actas 26 y 27 del 2016, el Comité de Sostenibilidad aprobó la depuración de saldos por \$470.547.714.39 y \$40.830.240.83 respectivamente.

Según anexos de Actas suministrados por la entidad, las cuentas y valores depurados son los siguientes:

Tabla No. 37
 Saldos depurados Acta 26

CUENTA	DEBITOS Cifras en pesos	CREDITOS Cifras en pesos	OBSERVACIONES
14070103	300.000		Saldos iniciales del 30/06/2002
14070103	3.270.450		Valores sin identificar y saldos iniciales del 30/06/2002
14750901	1.027.645.367		Valores generados con saldos iniciales año 2002 y valores con más de cinco años de antigüedad que después de analizada la cuenta no se pudieron identificar y de acuerdo con el artículo 2356 del código civil y en aplicación de la res 533 de 2005
14750902	12.940.380		Valores generados en el año 2003 después de analizada la cuenta no se pudieron identificar y de acuerdo con el artículo 2356 del código civil y en aplicación de la res 533 de 2005
14801202		- 1.040.585.747	Valores generados por la provisión del 100% a saldos iniciales año 2002 y valores con más de cinco años de antigüedad que después de analizada la cuenta no se pudieron identificar y de acuerdo con el artículo 2356 del código civil y en aplicación de la res 533 de 2005
14240202	466.977.264		Saldos iniciales año 2002 de la Fundación de apoyo a la Universidad de Caldas (IGALA)
TOTALES	1.511.133.461.	-1.040.585.747	

Fuente: Actas de comité de sostenibilidad contable

Tabla No. 38
 Saldos depurados Acta 27

CUENTA	DEBITOS Cifras en pesos	CREDITOS Cifras en pesos	SALDO Cifras en pesos	OBSERVACIONES	CANT. TERCEROS
24251301	2.599.256.17	12.281.599.00	9.682.342.83	Saldos iniciales a jun 30/02 y saldos a devolver por mayores valores pagados en matriculas, monitorias por concepto de devoluciones de los años 2003 a 2005, no se evidencia como se realizó el pago y no se encontraron documentos soportes	57
24251303	0	698.876.00	698.876.00	Causación de mayor valor pagos en matriculas año 2003	3
24251305	10.000.00	8.147.541.00	8.137.541.00	Descuentos de nómina causados en 2003 y no se evidencia el pago, y un saldo en el Nit 890801063 de \$7.863.189 trasladado de la cuenta 14070103 dic 30 de 2011	5
24251306	1.967.316.00	35.757.854.00	33.790.538.00	Devoluciones de icetex, ecaes, pruebas saber, mayor valor pagado en estampillas y otros, de los cuales no se ha logrado identificar el pago. De los años 2003 a 2015	79
14070103	8.160.895.00	0	8.160.895.00	Saldos iniciales 2002 y valores sin identificar 2005, 2006 y 2009	9
14070104	3.318.162.00	0	3.318.162.00	Saldos por traslados cuentas en el 2002 y valores sin identificar 2012	12
Totales	16.055.629.17	56.858.870.00	40.830.240.83		165

Fuente: Actas de comité de sostenibilidad contable. Elaboró: Equipo Auditor CGR

No se evidenciaron soportes suficientes y pertinentes que permitan comprobar el cumplimiento a los requerimientos establecidos en la normatividad.

Tampoco se evidencia informe técnico: "el ajuste se soportará con las respectivas actas que se elaboren y aprueben por los comités técnicos de saneamiento y con un

informe técnico final, suscrito por sus integrantes, en el cual se presenten los resultados del proceso”.

La Universidad argumenta que “dando cumplimiento a las características de la información contable, a los principios de contabilidad pública y a las disposiciones establecidas en la Resolución No. 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, aprobó la depuración de todos los saldos que de una u otra manera desvirtúen la información contable y financiera de la institución, lo que corresponde a un total de...

Dicha depuración permitirá medir con fiabilidad las operaciones resultantes del ejercicio y/o periodo contable, garantizando que con la implementación de los nuevos estándares internacionales y a partir del balance de apertura del año 2017, fecha en la cual es de obligatorio cumplimiento la aplicación para la universidad, la información presentada no arrastre saldos que si bien hoy pueden ser vigentes, son valores de hechos pasados que a la fecha no corresponden a la realidad económica de la institución.”

La Universidad de Caldas no cumple con los procedimientos establecidos para realizar la depuración contable, según la Ley 716 de 2001, Decretos 1282 de 2002 y 1914 de 2003.

Lo anterior se debe a ausencia en la Universidad de una política de depuración contable permanente y de sostenibilidad de la calidad de la información, deficiencias de control interno contable, considerando que la depuración de los saldos se fundamenta en el cumplimiento de las normas aplicables en cada caso en particular con el objeto de procurar la obtención de información contable que cumpla con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad.

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 35: CONTROL INTERNO CONTABLE (A-OI)

Resolución 357 de 2008, por la cual se adopta el procedimiento para la implementación y evaluación del Control Interno Contable.

3.2. Manuales de políticas contables, procedimientos y funciones. *Deben documentarse las políticas y demás prácticas contables que se han implementado en el ente público y que están en procura de lograr una información confiable, relevante y comprensible.*

De conformidad con el procedimiento para la estructuración y presentación de los estados contables básicos, las políticas y prácticas contables se refieren a la aplicación del Régimen de Contabilidad Pública en cuanto a sus principios, normas técnicas y procedimientos, así como los métodos de carácter específico adoptados

por la entidad contable pública para el reconocimiento de las transacciones, hechos y operaciones, y para preparar y presentar sus estados contables básicos.

Entre otras, son prácticas contables las relacionadas con las fechas de cierre o corte para la preparación de información definitiva, métodos de depreciación aplicados, vidas útiles aplicables, periodos de amortización, métodos de provisión, porcentajes de provisión, tipos de comprobantes utilizados, fechas de publicación o exhibición de información contable, periodos de actualización de valores, forma de conservar libros y demás soportes contables, libros auxiliares considerados como necesarios en la entidad, forma de elaborar las notas a los estados contables, fechas de presentación de información contable a la Contaduría General de la Nación–CGN, criterios de identificación, clasificación, medición, registro y ajustes, elaboración, y análisis e interpretación de los estados contables y demás informes, así como la respuesta a las consultas formuladas a la CGN.

También deben elaborarse manuales donde se describan las diferentes formas de desarrollar las actividades contables en los entes públicos, así como la correspondiente asignación de responsabilidades y compromisos a los funcionarios que las ejecutan directamente”...

3.3. Registro de la totalidad de las operaciones.

Deben adoptarse los controles que sean necesarios para garantizar que la totalidad de las operaciones llevadas a cabo por los entes públicos sean vinculadas al proceso contable, de manera independiente a su cuantía y relación con el cometido estatal, para lo cual deberá implementarse una política institucional que señale el compromiso de cada uno de los procesos en el sentido de suministrar la información que corresponda al proceso contable. También debe verificarse la materialización de dicha política en términos de un adecuado flujo de información entre los diferentes procesos organizacionales, así como de los procedimientos implementados y documentados.

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. Por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales que no se encuentren debidamente soportados.

Son documentos soporte las relaciones, escritos, contratos, escrituras, matrículas inmobiliarias, facturas de compra, facturas de venta, títulos valores, comprobantes de pago o egresos, comprobantes de caja o ingreso, extractos bancarios y conciliaciones bancarias, entre otros, los cuales respaldan las diferentes operaciones que realiza la entidad contable pública.

En cada caso, el documento soporte idóneo deberá cumplir los requisitos que señalen las disposiciones legales que le apliquen, así como las políticas y demás criterios definidos por la entidad contable pública.

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 Universidad de Caldas presenta deficiencias de control interno contable en los siguientes procedimientos:

- ✓ Recepción oportuna de los documentos que se generan en otras dependencias (Legalización de avances).
- ✓ Ausencia de controles necesarios para garantizar que la totalidad de las operaciones llevadas a cabo sean vinculadas al proceso contable, de manera independiente a su cuantía y relación con el cometido estatal. (Registro de incapacidades).
- ✓ Inexistencia de una política institucional que señale el compromiso de cada uno de los procesos en el sentido de suministrar la información que corresponda al proceso contable. También debe verificarse la materialización de dicha política en términos de un adecuado flujo de información entre los diferentes procesos organizacionales, así como de los procedimientos implementados y documentados.

- ✓ Las conciliaciones realizadas en Propiedad Planta y Equipo no permiten contrastar la información registrada en la contabilidad, por presentar diferencias que no están claramente identificadas.
- ✓ Ausencia en la depuración de algunas cuentas por pagar.
- ✓ Inadecuada utilización de algunas subcuentas del plan General de cuentas.

Además, la Oficina Asesora de Control interno de Gestión de la universidad de Caldas tiene identificados riesgos con calificación de ALTO: 1. "Baja cobertura del programa de auditorías, respecto de los procesos y actividades susceptibles de auditar en la universidad", 2- . Que no se implementen proyectos y acciones de mejoramiento producto de las conclusiones y recomendaciones de las auditorías. Y como riesgo EXTREMO: Pérdida, sustracción indebida o alteración de la información o registros correspondientes a las auditorías internas, Causa: Cualquier persona puede solicitar la consulta del archivo físico de informes y soportes de las auditorías.

Situación que se presenta por deficiencias de control interno que no permiten obtener información confiable, relevante y comprensible, según lo establecido por la CGN. Hallazgo administrativo y otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

HALLAZGO No. 36: CUENTAS DE ORDEN (A-OI)

La Universidad de Caldas no registra en las cuentas de orden deudoras y acreedoras 8120 contrapartida 8905 y en la 9905 contrapartida 9120, el valor correspondiente a la indexación que reporta el Aplicativo EKOGUI, presentándose diferencia entre el reporte de Contabilidad y el de la oficina Jurídica, según muestra revisada, así:

Tabla No. 39
Indexación Procesos Judiciales

NÚMERO DE EXPEDIENTE	VALOR REGISTRADO EN CONTABILIDAD	VALOR REGISTRADO EN EKOGUI	DIFERENCIA
17001333300220120021800	14.109.621	17.272.579	3.162.958
17001310500120150053900	13.789.080	15.041.742	1.252.662
17001333300220130015200	18.545.222	22.349.758	3.804.536
17001333300420140016100	24.640.000	29.508.680	4.868.680
17001333300220130031000	16.262.425	19.563.618	3.301.193
17001233100020130042500	30.232.170	36.290.509	6.058.339
17001333100320130029800	14.739.612	17.647.409	2.907.797
17001233300020130050500	30.232.062	36.273.422	6.041.360
17001233300020130050400	46.843.211	56.352.155	9.508.944
17001333300220130030600	18.914.861	22.963.729	4.048.868
17001333100120130039200	21.489.747	25.729.196	4.239.449
17001333300320130029900	15.534.072	18.598.599	3.064.527
TOTAL			52.259.313

Fuente: Papel de trabajo Universidad de Caldas-Area de Contabilidad Auxiliar Cuentas de Orden a 31-12-17 de 2017 y Aplicativo EKOGUI-Área Jurídica a 31-12-17 - Valores en pesos.

Adicionalmente se presenta un tercero con saldo contrario a su naturaleza, por (\$400.207), en las cuentas 9905 y 9120.

Situación presentada por deficiencia de los mecanismos de control interno relacionada con adecuada conciliación y ausencia de reporte de la Oficina Jurídica, quien debe suministrar la información al área financiera. Lo anterior genera pérdida de objetividad de la información y del control y seguimiento financiero que debe realizarse a los procesos judiciales. La Universidad realizó los registros correspondientes a éste hallazgo en marzo de 2017.

Hallazgo administrativo y con otra incidencia, para ser trasladado a la CGN.

HALLAZGO No. 37: NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS(A-OI)

- El manual de procedimientos contables del Régimen de la contabilidad pública en el título III capítulo II, con respecto a las notas a los estados contables dice:

16. NOTAS A LOS ESTADOS CONTABLES BÁSICOS: Las notas a los estados contables básicos son parte integral de éstos y forman con ellos un todo indisoluble. Estas notas son de carácter general y específico y tienen como propósito dar a conocer información adicional sobre las cifras presentadas, así como aspectos cualitativos o cuantitativos físicos, que presentan dificultad para su medición monetaria y que han afectado o pueden afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública.

Sin perjuicio de la información que expresamente se solicita en las normas técnicas y los procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, en lo correspondiente a revelaciones en notas, para su elaboración y presentación se debe considerar:

17. NOTAS DE CARÁCTER GENERAL: Permiten conocer situaciones que caracterizan particularmente a la entidad y realidades de su proceso contable. 22. NOTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO: Se refieren a situaciones particulares sobre la información contable, estructuradas de acuerdo con el Catálogo General de Cuentas y que por su materialidad deben mostrar información adicional cualitativa y cuantitativa, como va'or agregado, la cual sirve para interpretar las cifras de los estados contables, por cuanto no solamente las amplían, sino que incorporan análisis específicos, en determinadas cuentas.

Analizadas las notas de carácter general y específico de los Estados contables de la Universidad de Caldas para la vigencia 2016, se observó que no se revelaron las siguientes situaciones sobre la información contable:

- ✓ Limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que tienen impacto contable.
- ✓ Efectos y cambios significativos en la información contable.

- ✓ Discriminación de las cuentas bancarias que tienen destinación específica.
- ✓ La metodología de actualización de las distintas inversiones, así como las provisiones y valorizaciones constituidas.
- ✓ Monto y antigüedad de los avances y anticipos entregados.
- ✓ Monto de las adquisiciones o construcciones de propiedad planta y equipo en el 2016.
- ✓ Metodologías aplicadas para la actualización de los bienes, el efecto generado y la fecha de los avalúos.
- ✓ Monto de los bienes vendidos y el efecto en los resultados.
- ✓ Monto justificación y efecto en los resultados por el retiro de bienes.
- ✓ Metodología para la amortización de activos diferidos y el número de periodos de amortización y vida útil.
- ✓ Información sobre saldos antiguos de las cuentas por pagar y razones de su existencia.
- ✓ Monto y antigüedad de los avances y anticipos recibidos.
- ✓ El valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, incluyendo los intereses y costas del proceso.
- ✓ El valor registrado como gasto por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales.
- ✓ La metodología aplicada para el registro del pasivo estimado.
- ✓ El estado de los procesos judiciales.
- ✓ El origen de los ajustes imputables a ejercicios anteriores, el origen y monto de las partidas extraordinarias en el estado de resultados.
- ✓ Sistema de costos utilizado y metodología del costeo.

Lo anterior se presenta por debilidades de control interno y desconocimiento de la normatividad contable pública, generando que la información contable no sea clara y precisa para los diferentes usuarios de la información.

Hallazgo administrativo y con otra incidencia para ser comunicado a la CGN.

2.1.5. Evaluación del Control Interno

En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 1.826 puntos, valor correspondiente al concepto de "Con deficiencias". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 1.707, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar, que, para el período auditado, la calidad y eficiencia del control interno de la entidad es "Con deficiencias". En términos generales, los controles existen, pero no se aplican en algunos casos, lo que evidencia debilidades, las cuales se registran en el capítulo de resultados de auditoría y son la causa general de las observaciones presentadas.

Tabla No. 40
 Calificación Control Interno

Procesos evaluados	Fase de Planeación				Fase de Ejecución				Calificación Ponderada	
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	30%	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	70%	Ítems evaluados	Calificación
Gestión de costos y gastos	12	12	1,000	0,300	12	21	1,750	1,225	12	1,525
Reconocimiento	20	25	1,250	0,375	20	36	1,800	1,260	20	1,635
Administración de fondos de reserva	6	6	1,000	0,300	6	9	1,500	1,050	6	1,350
Revelación de los estados contables y financieros	7	13	1,857	0,557	7	19	2,714	1,900	7	2,457
Programación, trámite de presentación y aprobación del presupuesto.	4	5	1,250	0,375	4	8	2,008	1,400	4	1,775
Ejecución y cierre del presupuesto	7	7	1,000	0,300	7	16	2,286	1,600	7	1,900
Programación	1	1	1,000	0,300	1	2	2,000	1,400	1	1,708
Estudios previos y pliegos de condiciones	7	12	1,714	0,514	7	12	1,714	1,200	7	1,714
Selección de proveedores y formalización del contrato	5	10	2,000	0,600	5	9	1,800	1,260	5	1,860
Ejecución contractual, anticipos, adiciones, modificaciones	4	6	1,500	0,450	4	8	2,000	1,400	4	1,850
Supervisión e interventoría.	2	4	2,000	0,600	2	4	2,000	1,400	2	2,000
Liquidación	2	2	1,000	0,300	2	4	2,000	1,400	2	1,700
Seguimiento actividad apoderados	1	1	1,000	0,300	1	1	1,000	0,700	1	1,000
Bienestar	5	13	2,600	0,780	5	13	2,600	1,820	5	2,600
Formación	5	8	1,600	0,480	5	8	1,600	1,120	5	1,600
Seguimiento y monitoreo	4	4	1,000	0,300	4	4	1,000	0,700	4	1,000
Investigación y propiedad intelectual	6	7	1,167	0,350	6	9	1,500	1,050	6	1,400
Extensión	5	7	1,400	0,420	5	6	1,800	1,120	5	1,540
Reconocimiento de nómina y prestaciones sociales	1	3	3,000	0,900	1	3	3,000	2,100	1	3,000
Gestión de la acción de repetición	2	4	2,000	0,600	2	2	1,000	0,700	2	1,300
Pago condenas y recaudo sumas a favor	3	6	2,000	0,600	3	3	1,000	0,700	3	1,300
Total general	109	166	1,431	0,429	109	199	1,828	1,278	109	1,707

Fuente: Papeles de trabajo.

Tabla No. 41
 Calificación Final Control Interno

CALIFICACIÓN FINAL	FASE PLANEACIÓN	FASE EJECUCIÓN
Total Calificaciones	156	199
No. Items evaluados	109	109
Calificación Promedio (Total Calificaciones / No. Items evaluados)	1,431	1,826
Calificación sobre el diseño y efectividad de controles	Adecuado	Con deficiencias
% Ponderación (% Asignado)	30%	70%
Subtotal Calificaciones (Calificación Promedio * % Ponderación)	0,429	1,278
TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)	1,707	
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO	Con deficiencias	

Fuente: Papeles de trabajo.

La Universidad de Caldas presenta deficiencias en su control interno contable que ponen en riesgo la calidad de la información contable en cuanto a la identificación, clasificación, registro y revelación de los hechos financieros.

Se evidenció la inexistencia de procedimientos para el manejo de las incapacidades que permitan efectuar un control, seguimiento y gestión de cobro.

El mapa de riesgos de la organización, en materia contractual, no se presenta conforme a todos los riesgos inherentes a la contratación estatal, encaminados a establecer controles efectivos, tendientes a minimizar los efectos ante la ocurrencia de los mismos.

Se determinaron debilidades en el proceso contractual en lo relacionado con el monitoreo periódico, en cada una de sus etapas, específicamente con el control y monitoreo de todos los registros que se producen, para que esta actividad de apoyo redunde en el cumplimiento de los objetivos misionales.

El Plan de Desarrollo Institucional, no concuerda con Plan de Acción Institucional 2016 en las metas iniciales.

Se presentan desajustes jurídicos entre las normas internas y las normas generales exigibles en materia de incentivos a los servidores públicos.

Los apoyos económicos de pago de matrículas de postgrados a docentes carecen de reglamentación suficiente que garantice la eficiencia fiscal frente a las obligaciones y exigibilidades que se deben tener.

En el Sistema Integrado de Gestión se evidencia debilidades en los mapas de riesgos, ya que algunos se encuentran desactualizados y no tienen aplicabilidad para el proceso.

Existen debilidades en el seguimiento y control de legalidad y aplicación de la normativa ambiental.

De otro lado se detectaron falencias en materia de configuración de los expedientes contractuales, que conforme con las técnicas de auditoría configuran hallazgo de auditoría:

HALLAZGO No. 38 EXPEDIENTES CONTRACTUALES (A)

Estatuto de Contratación *Artículo 28*. Modificado por artículo 5° del Acuerdo 02/2014. Del archivo de los contratos. El archivo de los contratos le corresponderá a la Secretaria General.

Artículo 46. Documentos de los Contratos. Cada contrato deberá archivar en un expediente que contendrá: los soportes documentales que fueron necesarios para su perfeccionamiento y ejecución y los que se generen en desarrollo del mismo, como son los informes de interventoría y demás actos administrativos inherentes a la administración, además, la hoja de ruta que reflejará las etapas cumplidas. Dentro del presente Estatuto, deberá entenderse incluido en el término contrato, las ordenes de servicio, suministro y compra.

Los expedientes contractuales, que reposan en la Oficina de Contratación de la Universidad de Caldas y los cuales hacen parte de la muestra y valorados en el proceso auditor, se encuentran incompletos. En éstos reposan los documentos de la etapa precontractual y los documentos expedidos hasta la legalización del contrato, en este no se incorporan los informes de supervisión y demás documentación que da cuenta de la ejecución contractual y de las etapas subsiguientes en un proceso de contratación.

La anterior situación se da por una inadecuada definición de competencias, en el tema contractual, originado en la Oficina de Contratación, dependencia que brinda el apoyo jurídico hasta la legalización del contrato y con base en esta actividad, archiva los correspondientes registros. Lo cual genera riesgos en la integridad de la documentación contractual en etapas críticas como es la ejecución de la actividad contractual.

La entidad frente a la observación argumenta, *“no resulta preciso señalar que por el hecho de que los informes de supervisión se archiven en la Oficina Financiera por eso dejan de ser un mecanismo de control de la gestión contractual, puesto que la realización de dicho control no lo define el lugar donde se encuentren archivados los documentos, sino la labor de vigilancia que realiza el supervisor del contrato, cuya constancia queda consignada en el informe.*

Tampoco es equivocado considerar que los informes de supervisión se encuentren archivados en la Oficina Financiera como parte de los documentos necesarios-

más que eso, indispensable- para los pagos, toda vez que ese es el documento idóneo para determinar si la Universidad desembolsa o no recursos públicos a un contratista por la ejecución de un contrato; no podría pensarse en otro con tal fuerza y determinación”.

Este ente de control determina la claridad del criterio que establece la formación de un expediente con todos los documentos contractuales, por lo cual no se desvirtúa la observación frente lo argumentado por la entidad.

2.1.6. Rendición de la cuenta

El representante legal de la Universidad de Caldas rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del año 2016, dentro de los plazos previstos de la Resolución Orgánica No. 7350 de 2013.

2.1.7. Denuncias

Durante la ejecución de la auditoría no se recibieron denuncias.




3. ANEXOS

Anexo 1. Estados Contables.


UNIVERSIDAD DE CALDAS
 BALANCE GENERAL
 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
 (Cifras en miles de pesos)

Código	ACTIVO	NOVA	30 de 2014	31 de 2015	Código	PASIVO	NOVA	31 de 2014	31 de 2015
	CORRIENTE		59.923.974	77.167.228		CORRIENTE		31.621.889	14.641.189
11	Efectivo	1	23.843.046	19.122.793	22	Operaciones de Crédito Público	7	1.700.000	800.000
1125	Caja		1.204.189	905.075	2203	Cuenta Pública Informa (Cereza) (Paso a)		1.700.000	800.000
1119	Bancos y financieras		22.638.857	38.192.118	24	Cuentas por pagar	8	58.254.486	8.100.231
12	Inversiones	2	27.773.455	38.048.332	2401	Acquisición de Bienes y Servicios		3.800	104.770
1207	Inversiones Administrativas (Caja de Ahorros)		27.773.455	38.048.332	2402	Intereses con pagar		35.490	21.108
14	Deudores	3	7.237.930	7.849.484	2423	Acreedores		3.801.441	6.142.678
1401	Ingresos no realizados		184.193	0	2409	Retraso en el Pago		215.858	800.368
1402	Participación de Beneficio		2.103.600	4.701.030	2403	Impuestos, contribuciones y tasas por pagar		110.790	90.124
1413	Transferencias por cobrar		1.174.139	0	2404	Pagadores pendientes en administraciones		15.820.854	0
1420	Avances y Arrendos entregados		1.221.990	1.300.944	2405	Créditos subvenciones		0	100.000
1470	Otros Deudores		2.662.818	1.947.508	25	Obligaciones Laborales	9	4.261.546	2.878.635
1480	Previsión para Deudas (COP)		-419.099	-450.329	2505	Salarios y prestaciones sociales		4.261.546	2.878.635
15	Inventarios	4	2.189	5.233	2510	Posiciones por pagar		0	0
1510	Muebles en Existencia		2.189	5.233	27	Pasivos Estimados	10	361.337	793.103
1520	Provisión para deterioro inventarios (ot)		0	0	2710	Provisión para Contingencias		361.337	793.103
19	Otros Activos	6	71.858	343.666	29	Otros pasivos		3.084.321	2.152.030
1905	Gastos pagados por anticipado		800	226.143	2904	Recursos a favor de terceros		170.339	121.831
1910	Cargos diferidos		71.058	197.523	2910	Ingresos recibidos por anticipado	11	2.913.982	2.030.199
	NO CORRIENTE		248.826.416	227.718.234		NO CORRIENTE		96.425.628	77.757.469
12	Inversiones	2	1.237.075	1.195.545	22	Operaciones de Crédito Público	7	16.574.886	14.209.409
1207	Inversiones Administrativas		184.041	184.041	2203	Cuenta Pública de Largo Plazo		16.574.886	14.209.409
1208	Inversiones Financieras en Valores		1.053.034	1.011.504	24	Cuentas por pagar		0	0
1209	Previsión para deterioro de inversiones		-18.000	-18.000	2403	Acreedores		0	0
14	Deudores	3	11.330.264	718.213	27	PASIVOS ESTIMADOS		81.851.742	60.411.259
1424	Reserva de Intenciones en Administración		11.330.264	519.258	2705	Reservas		11.841.300	10.111.173
1425	Deudores Financieros		100.000	100.000	28	Otros pasivos		0	0
1475	Deudas de Corto Plazo		280.000	1.000.000	2804	Obligaciones financieras administrativas		0	0
1480	Previsión para Deudas (COP)		-280.000	-1.000.000		TOTAL PASIVO		128.047.517	91.457.937
16	Previsiones (planta y equipo)	5	97.348.493	87.416.165					
1610	Plantas		51.409.654	42.249.743					
1615	Equipos		45.938.839	45.166.422					
1620	Equipos de transporte		11.000.000	0					
1625	Previsión para deterioro de equipos		0	0					
1630	Bienes muebles en proceso		40.000	0					
1635	Previsión para deterioro de bienes muebles		0	0					
1640	Previsión para deterioro de equipos de transporte		0	0					


UNIVERSIDAD DE CÁDIZ
 ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL
 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016
 (Cifras en miles de pesos)


Universidad de Cádiz


Código	Concepto	2014	31-dic-2016	31-dic-2015
4	INGRESOS OPERACIONALES		144.178.965	140.501.658
42	VENTA DE BIENES	13	858.808	827.005
4201	Productos Agropecuarios		930.635	877.781
4204	Productos Manufacturados		0	147
4210	Bienes Comercializados		21.000	21.227
43	Venta de Servicios	14	35.691.839	40.724.086
4305	Servicios Educativos		34.610.730	41.144.139
4390	Otros servicios		1.079.106	
4395	Revoluciones y Descuentos		200.203	579.717
44	Transferencias	15	167.177.498	58.986.573
4408	Condonios Gobierno General		167.177.498	58.986.573
47	Operaciones Intraentitadas		451.079	207.951
4705	Aportes y transferencias de fondos recibidos		451.079	207.951
6	COSTO DE VENTAS		88.948.574	89.845.188
62	Costo de Venta de Bienes	16	924.323	1.583.206
6205	Bienes producidos		919.157	1.174.040
6210	Bienes Comercializados		4.071	13.066
63	Costo de Ventas de Servicios	17	88.017.251	88.456.894
6305	Servicios Educativos		88.017.251	88.456.894
5	GASTOS OPERACIONALES		89.910.075	87.895.554
51	De administración	18	64.047.951	63.414.735
5101	Salarios y Salones		11.557.370	11.551.035
5102	Contribuciones Imputadas		21.682.182	21.650.877
5103	Contribuciones Efectivas		1.310.861	1.251.006
5104	Aportes Sobre la Ración		7.095.877	6.641.701
5111	Generales		7.408.889	8.001.733
5119	Impuestos Contribuciones y Tasas		1.073.071	1.000.000
53	Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones	19	4.793.024	4.686.819
5301	Provisión para Deudas		4.793.024	4.686.819
5313	Provisión Contingencias		0	50.000
5330	Depreciación		4.001.894	3.850.414
5315	Amortización de Intangibles		791.130	1.355.385
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL		-53.571.684	-7.038.999
4	Otros Ingresos		11.639.861	12.277.576
41	Ingresos Fiscales	20	2.201.646	2.826.113
4105	No Tributarios (Estampillas)		2.000.000	2.826.113
4106	Revoluciones y Descuentos		0	0
48	Otros Ingresos	21	9.438.015	9.451.463
4805	Financieros		3.488.180	3.011.130
4807	Utilidad por el establecimiento de participación patrimonial		105.520	83.110
4808	Otros ingresos financieros		3.844.315	6.357.213
4810	Labores de otros		1.200.000	1.450.000
4815	Ayuda de Ejercicios Anteriores		200.000	3.550.000
58	Otros Gastos	22	12.543.103	9.100.199



UNIVERSIDAD DE CALDAS
 ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL
 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016
 (Cifras en miles de pesos)

Universidad de Caldas

Código	Concepto	NOTA	31-dic-2016	31-dic-2015
0002	Costo Fijos		49,247	34,180
0003	Otros Costos Financieros		5	779
0010	Intereses		482,377	109,060
0015	Valor de Operaciones Anteriores		12,011,400	3,913,152
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO			-34,184,151	1,091,352


FELISA CESAR LONDOÑO LÓPEZ
 Rector Universidad de Caldas


PATRICIA ELENA GARDENAS
 Vicerectora Administrativa


AURA JULIANA GAVIRIA GIRALDO
 Jefe Oficina Financiera


JULIÁN CASTAÑO LÓPEZ
 Contador TP-67505-1

Anexo 2. Matriz de Hallazgos

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA -GERENCIA COLEGIADA DEPARTAMENTAL CALDAS
 MATRIZ DE HALLAZGOS UNIVERSIDAD DE CALDAS -AUDITORIA A VIGENCIA 2016

No.	HALLAZGO	VALOR	ADMINISTRATIVO	DISCIPLINARIO	FISCAL	AUTORIDAD AMBIENTAL - CORPOCALDAS	CGN
1	APOYOS ECONÓMICOS PARA EDUCACIÓN FORMAL AL PERSONAL ADMINISTRATIVO CON NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD. (A-D-F)	\$ 25.535.094	X	X	X		
2	PAGO DE INCAPACIDAD SUPERIOR A 180 DÍAS (A-D-F)	\$ 50.937.651	X	X	X		
3	INCAPACIDADES PRESENTADAS EN FORMATO DIFERENTE A LAS EPS (A-D)		X	X			
4	PRESCRIPCIÓN DE INCAPACIDADES (A-D-F)	\$ 1.906.268	X	X	X		
5	COMISIÓN DE ESTUDIOS - PORCENTAJE (A)		X				
6	AVANCES COMO RESERVAS PRESUPUESTALES (A)		X				
7	RESOLUCIONES DE AVANCE (A-D)		X	X			
8	RESOLUCIONES DE LOS CENTROS DE GASTO PARA LA CONSTITUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES (A-D)		X	X			
9	VIGENCIAS FUTURAS (A-D)		X	X			
10	ORDEN DE SERVICIOS AVALUO DE PREDIOS (A-F)	\$ 17.492.800	X		X		
11	ACUERDO DE PAGO EN ESPECIE DEL 18/09/2015 ENTRE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS -ANH- Y LA UNIVERSIDAD DE CALDAS (A - IP)		X - IP				
12	PAGO DE MATRÍCULAS DE DOCTORADO A PROFESORES EN COMISIÓN DE ESTUDIOS (A-F)	\$ 8.141.000	X		X		
13	ADICIÓN CONTRATO NO. 04-2016 (A-D)		X	X			
14	EXCLUSIÓN DE PROPONENTE (A-D)		X	X			
15	CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA (A-D-F)	\$ 96.060.135	X	X	X		
16	REUNIONES COMITÉ DE CONCILIACIÓN (A)		X				
17	REGLAMENTO COMITÉ DE CONCILIACIÓN (A)		X				
18	DIRECTRICES INSTITUCIONALES DE ARREGLO DIRECTO EN MATERIA DE CONCILIACIÓN (A)		X				
19	INFORMES SEMESTRALES SOBRE ACCIONES DE REPETICIÓN Y LLAMAMIENTO EN GARANTÍA A LA AGENCIA DE DEFENSA JURÍDICA DE LA NACIÓN -ANDJE- (A)		X				
20	OBLIGACIONES CONCESIÓN DE AGUAS (A-O)		X			X	
21	PERMISO DE VERTIMIENTOS Y TASA REPRIBUTIVA (A-D-O)		X	X		X	
22	MANEJO RESIDUOS PELIGROSOS -RESPEL (A-D-O)		X	X		X	
23	AGUA PARA CONSUMO HUMANO (A-D)		X	X			
24	REGISTRO RENDIMIENTOS FINANCIEROS (A-O)		X				X
25	ACTUALIZACIÓN DE INVERSIONES PATRIMONIALES (A-O)		X				X
26	REGISTRO CONTABLE DE INCAPACIDADES (A-O)		X				X
27	CONCILIACIÓN CONTABILIDAD Y APLICATIVO SINCO (A-O)		X				X
28	AVALUOS (A-O)		X				X
29	CONTABILIZACIÓN RECURSOS SISTEMA GENERAL DE REGALIAS (A-O)		X				X
30	DEPURACIÓN CUENTAS POR PAGAR (A-O)		X				X
31	AMORTIZACIÓN CÁLCULO ACTUARIAL (A-O)		X				X
32	CONTABILIZACIÓN NÓMINA DE PENSIONADOS (A-O)		X				X
33	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS (A-O)		X				X
34	COMITÉ TÉCNICO DE SOSTENIBILIDAD CONTABLE (A-D)		X	X			
35	CONTROL INTERNO CONTABLE (A-O)		X				X
36	CUENTAS DE ORDEN (A-O)		X				X
37	NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS (A-O)		X				X
38	EXPEDIENTES CONTRACTUALES (A)		X				
	TOTALES	\$ 200.072.948	38	14	6	3	13