**INFORME DE ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA ASIGNACIÓN ESPECIAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA RESGUARDOS INDÍGENAS EN EL**

**MUNICIPIO DE DIBULLA – LA GUAJIRA.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Número de Expediente** | 24/2019/D028-PREDI |
| **Sector** | Asignación Especial para Resguardos Indígenas - AESGPRI |
| **Tipo de Entidad** | Municipio |
| **Entidad** | Dibulla – La Guajira (Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco) |

1. **INTRODUCCIÓN:**
	1. **ANTECEDENTES.**

La Dirección General de Apoyo Fiscal - DAF en el marco de las funciones asignadas por los Decretos 028 de 2008, 791 de 2009 y 1068 de 2015, y la Resolución 794 de 2009, activó las acciones de Seguimiento referidas en el Decreto 028 de 2008 en el Municipio de Dibulla – La Guajira, con base en el Informe de Monitoreo SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales vigencia 2016 realizado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP y remitido a esta Dirección mediante oficio con No. de radicado 1-2017-052606 del 10 de julio 2017, de acuerdo con el cual la Entidad Territorial presentaba un nivel de riesgo Critico Alto para la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas – AESGPRI. Así, en cumplimiento del artículo 2.6.3.4.3 del Decreto 1068 de 2015, la Dirección General de Apoyo Fiscal con el fin de garantizar el uso adecuado de los recursos del SGP, solicitó al Municipio de Dibulla – La Guajira información referente a la Asignación Especial para Resguardos Indígenas a través del oficio con número de radicado 2-2017-028973 del 6 de septiembre de 2017, reiterando el requerimiento mediante oficio con número de radicado 2-2017-039493 del 21 de noviembre de 2017.

Los requerimientos de información fueron atendidos por la Entidad Territorial con el envío de información mediante los correos con número de radicado 1-2017-098002 del 3 de noviembre de 2017, 1-2017-099002 del 24 de noviembre de 2017 y 1-2017-099005 del 28 de noviembre de 2017, a partir de la cual la Dirección General de Apoyo Fiscal generó el “*Informe de Prediagnóstico Institucional en la administración de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas en el Municipio de Dibulla – La Guajira vigencias 2015 a 2018*”*.* Ahora bien, con base en las conclusiones del Informe de Prediagnóstico, y en atención al Informe de Monitoreo General SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales vigencia 2017, realizado y remitido por el Departamento Nacional de Planeación a través del oficio con número de radicado 1-2018-059099 del 3 de julio de 2018, en el que se recomendó la adopción de una de las medidas de las cuales trata el Capítulo V del Decreto 028 de 2008, teniendo en cuenta la recurrencia en el Evento de Riesgo 9.1 “*No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, y/o remitir o entregar información incompleta o errónea*”, para el grupo de entidades territoriales con nivel de riesgo Critico Alto que presentaban recurrencia de al menos tres (3) años, y del cual hacía parte el Municipio de Dibulla – La Guajira, esta Dirección priorizó la Entidad Territorial para llevar a cabo una visita de reconocimiento, a fin de conocer a detalle las situaciones de riesgo identificadas.

El anuncio de visita oficial de reconocimiento institucional a la Entidad Territorial y el requerimiento de información de carácter presupuestal, contractual y programático de las vigencias 2017 y 2018 requerido para la misma, se remitió al Municipio de Dibulla – La Guajira mediante oficio con número de radicado 2-2019-013555 del 13 de marzo de 2019. Los delegados de esta Dirección realizaron la visita oficial de reconocimiento institucional al Municipio en la AESGPRI los días 7, 8, 9 y 10 de mayo de 2019. Posteriormente, fue recibida la información requerida en el oficio de anuncio de visita mediante la comunicación con número de radicado 1-2019-045802 del 20 de mayo de 2019, sobre la cual se realiza el análisis que se presenta en el siguiente Informe de Estado, teniendo en cuenta la información presupuestal y de tesorería, la información de programación y formulación de proyectos de inversión y la información contractual relacionada, de las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019.

* 1. **CARACTERIZACIÓN.**



 





1. **SITUACIÓN FINANCIERA:**
	1. **MANEJO PRESUPUESTAL.**

Con base en las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos de inversión, en los documentos de cierre presupuestal y en los actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales para las vigencias 2016, 2017 y 2018, aportados por el Municipio de Dibulla – La Guajira, además de la información reportada por la Entidad Territorial en el Formulario Único Territorial - FUT en las Categorías Resguardos 1 y Resguardos 2 para la vigencia 2019, se construyó el escenario presupuestal de los recursos de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas del Resguardo Kogui – Malayo - Arhuaco en jurisdicción del Municipio de Dibulla - La Guajira. De igual forma, se validaron las cifras informadas en las ejecuciones presupuestales, tomando las fuentes que se detallan en la Tabla No. 1, identificando las diferencias y situaciones que se relacionan con las referencias o marcas de auditoría en la columna derecha de cada vigencia:

**Tabla N° 1:** Manejo presupuestal de los recursos AESGPRI. Municipio de Dibulla - La Guajira.

Vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2016** |  | **2017** |  | **2018** |  | **2019** |  |
| Transferencias SGP | $1.615.615.752 |  | $1.812.574.633 |  | $1.863.551.784 | **(6)** | $2.075.945.022 | **(8)** |
|  Documentos de distribución DNP[[1]](#footnote-2) | $1.615.615.752 |  | $1.812.574.633 |  | $1.868.302.828 | $2.133.373.987 |
| Superávit fiscal | $2.940.473.004 |  | $2.402.803.572 |  | $2.536.498.367 |  | $4.100.134.488 | **(9)** |
|  Resultado vigencia anterior[[2]](#footnote-3) | $2.940.473.004 |  | $2.402.803.573 |  | $2.536.498.367 |  | $4.095.383.444 |
| Rendimientos financieros | $67.128.547 |  | $45.733.449 |  | $47.920.793 |  | $47.674.382 |  |
| Extractos bancarios vigencia anterior[[3]](#footnote-4) | $67.128.547 |  | $45.733.449 |  | $47.920.793 |  | - |  |
| **Recursos disponibles (1)** | **$4.623.217.303** |  | **$4.261.111.654** |  | **$4.447.970.943** |  | **$6.223.753.892** |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Compromisos (2)** | $2.220.413.730 |  | $1.724.613.288 |  | $352.587.500 |  | $3.728.288.628 |  |
|  Valor de los contratos de ejecución[[4]](#footnote-5) | $2.220.413.730 | $1.724.613.287 | $352.587.500 | - |  |
| Obligaciones (3) | $1.103.852.937 | **(1)** | $300.000.000 | **(2)** | $352.587.500 |  | $3.728.288.628 |  |
| Pagos (4) | $1.116.560.793 |  | $1.424.613.288 |  | $352.587.500 |  | $3.363.078.628 |  |
|   |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Reservas Presupuestales | - |  | $1.103.852.937 | **(3)** | $16.206.847 | **(7)** | - |  |
|  Reservas constituidas vigencia anterior | - |  | $1.103.852.937 |  |  |  | - |  |
| Compromisos de la Reserva | - |  | $1.068.228.230 | **(4)** | $16.206.847 |  | - |  |
| Obligaciones de la Reserva | - |  | $438.916.858 | $16.206.847 |  | - |  |
| Pagos de la Reserva | - |  | $629.311.371 | $16.206.847 |  | - |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Resultado Presupuestal (1-2)** | **$2.402.803.573** |  | **$2.536.498.366** |  | **$4.095.383.444** |  | **$2.495.465.264** |  |
|  Cierre presupuestal de la vigencia[[5]](#footnote-6) | - | $2.536.498.366 | $4.095.383.444 |  | - |  |
| Reservas Presupuestales | - |  | - |  | $0 |  | $0 |  |
|  Actos administrativos de constitución[[6]](#footnote-7) | $1.103.852.937 | $100.000.000 |  | $0 |  | - |  |
| Cuentas por Pagar | - |  | - | **(5)** | $0 |  | $365.210.000 |  |
|  Actos administrativos de constitución[[7]](#footnote-8) | $0 | $638.916.858 | $0 |  | - |  |

**Vigencia 2016:**

1. Llama la atención que el valor registrado por la Entidad en la “*Ejecución Presupuestal de Gastos 2016”* por concepto de obligaciones es menor que el valor registrado por concepto de pagos; analizando las diferentes partidas de la ejecución presupuestal es posible concluir que el rubro de obligaciones que maneja la Entidad Territorial está determinado por la diferencia entre los compromisos y los pagos. Este manejo de las obligaciones refleja que la Entidad Territorial no realizó un manejo claro y separado de los momentos presupuestales para la afectación de los recursos.

Ahora bien, cabe mencionar que para esta vigencia el valor que figura como obligaciones coincide con el valor de las reservas presupuestales, de acuerdo con el Acto Administrativo de Constitución de Reservas y Cuentas por Pagar, lo que podría indicar que el Municipio toma la diferencia entre compromisos y pagos, como reservas. No obstante, de acuerdo con su definición[[8]](#footnote-9), para la constitución tanto de las reservas presupuestales como de las cuentas por pagar es necesario determinar las obligaciones**,** entendidas como el monto adeudado como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento – total o parcial – de los compromisos adquiridos, equivalente al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago[[9]](#footnote-10). Así las cosas, a partir de la información de la ejecución presupuestal de gastos no es posible determinar con certeza los montos correspondientes a las reservas presupuestales y las cuentas por pagar para esta vigencia.

**Vigencia 2017:**

1. De acuerdo con la Ejecución Presupuestal de Gastos 2017 obtenida desde la Entidad Territorial, durante esta vigencia se obligaronrecursos por $300.000.000. Sin embargo, como puede evidenciarse y tal como se referenció en el numeral (1), este valor corresponde a la diferencia entre los compromisos y los pagos. Sin embargo, a partir de la inspección realizada por esta Dirección, se pudo determinar que los $300.000.000 correspondieron a: $200.000.000 de obligaciones pendientes de pago[[10]](#footnote-11) (cuentas por pagar) y a $100.000.000 de compromisos por obligar[[11]](#footnote-12) (reservas).
2. Se observó que dentro de las Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos aparece un rubro para el manejo de las Reservas Presupuestales constituidas sobre la vigencia anterior 2016, lo cual, si bien no es necesariamente cuestionable desde el punto de vista de la presentación de las ejecuciones presupuestales de los recursos, sí lo es cuando no es claro el manejo presupuestal de estas, dado que las reservas presupuestales son recursos ya comprometidos pendientes de obligar[[12]](#footnote-13), por lo que no harían parte de los recursos disponibles para ejecutar dentro de la vigencia en curso, y por tanto no deberían causarse como incorporaciones al presupuesto definitivo ni como apropiaciones del mismo.
3. Si bien el valor que figura en la ejecución de ingresos de la vigencia 2017 como reserva presupuestal de la vigencia 2016 coincide con las reservas constituidas[[13]](#footnote-14) en dicha vigencia por $1.103.852.937, en la ejecución de gastos de 2017 se evidencia un rubro que corresponde a los compromisos de la reserva, y que asciende a $1.068.228.230. Lo anterior, resulta inconsistente presupuestalmente dado que estos son recursos ya comprometidos en su totalidad.

De manera particular, se determinó que el valor de los compromisos de la reserva presupuestal de la vigencia 2016, correspondió a lo obligado y autorizado para pago ($1.068.3228.230 de $1.103.852.937 de reservas). Así mismo, se determinó que aun cuando fueron obligados y autorizados tales pagos, estos no fueron pagados en su totalidad durante la vigencia (solo $629.311.371 de $1.068.228.230 obligados), quedando así un remanente de reservas no obligadas por $35.624.707[[14]](#footnote-15) y un remanente de reservas por pagar por valor de $438.916.858.

1. Se inspeccionó el Acto Administrativo de Constitución de Reservas y Cuentas por Pagar de la vigencia 2017 expedido por el Municipio, evidenciándose que las cuentas por pagar ascendieron en su totalidad a $638.916.858, este valor difiere de las cuentas por pagar por $200.000.000 determinadas a partir de la revisión de los contratos en el numeral (3). La diferencia se debió a que la Entidad Territorial no solo constituyó cuentas por pagar por las obligaciones pendientes de pago por $200.000.000; sino también por las reservas de la vigencia 2016[[15]](#footnote-16) obligadas y no pagadas al cierre de la vigencia 2017 por $438.916.858. Al respecto, se advierte que estos $438.916.858 debieron haberse constituido como pasivos exigibles - vigencias expiradas y no como cuentas por pagar.

**Vigencia 2018:**

1. Se evidenció que el Municipio no incorporó en el presupuesto definitivo la totalidad de recursos asignados efectivamente por el Departamento Nacional de Planeación. No obstante, se evidenció que la Entidad Territorial registró en el recaudo dentro de su ejecución presupuestal el monto total de los recursos asignados durante la vigencia, el cual se corroboró con el valor de giros consultado en la Plataforma de Giros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, evidenciando que la Entidad Territorial registró el recaudo total de la asignación corriente, teniendo disponibilidad del 100 % de los recursos que le fueron asignados.

Se observó que dentro de la Ejecución Presupuestal de Gastos se continúa con la integración de un rubro para el manejo de las Reservas Presupuestales de vigencias anteriores[[16]](#footnote-17) por $16.206.847, corroborándose, como se mencionó anteriormente que, estas correspondieron al Pasivo de Vigencias Expiradasconstituidomediante el Decreto 129 de 2018 por este valor[[17]](#footnote-18), a través del cual el compromiso asumido mediante el Contrato de Obra 004 de 2016 para la construcción de 2 bodegas y 1 oficina, culminó los momentos presupuestales de obligación y pago.

No obstante, teniendo en cuenta el manejo que el Municipio da a las reservas presupuestales, incorporándolas en el presupuesto de la vigencia siguiente a su constitución, no es claro el tratamiento que se dio al remanente de $35.624.707 correspondiente a las reservas de 2016 no obligadas en la vigencia 2017, así como a los $83.793.153 correspondientes al saldo de las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2017.

**Vigencia 2019:**

1. Se evidenció que al igual que en la vigencia inmediatamente anterior, si bien la Entidad Territorial reportó dentro de su ejecución presupuestal el recaudo del 100 % de los recursos que le fueron asignados por el Departamento Nacional de Planeación, no ajustó el presupuesto definitivo a dicho valor, observándose una diferencia para la vigencia 2019 de $57.428.965.
2. Se observó una diferencia entre el superávit de la vigencia 2018 y el monto reportado por concepto de recursos del balance en el reporte de la información presupuestal de ingresos para la vigencia 2019. Sin embargo, este valor corresponde con los $4.751.044 que no fueron incorporados en el presupuesto definitivo en la vigencia 2018, a los que se hace referencia en el numeral (6).

**Documentos presupuestales:**

De manera particular, en revisión a los documentos presupuestales compartidos por la Entidad Territorial, se evidenció que para la vigencia 2017 la Entidad Territorial expidió Certificados de Disponibilidad Presupuestal - CDP y Registros Presupuestales – RP para realizar el pago de la ejecución de los contratos, de manera tal que se expidieron tantos CDPs y RPs como pagos a realizar:

* Se expidieron el CDP N° 060601 y el RP N° 06061701 el día 6 de junio de 2017, para el pago final del Contrato de Obra N°004 suscrito el 8 de septiembre de 2016.
* Se expidieron el CDP N° 260701y el RP N° 26071701 el día 26 de julio de 2017, para el pago final del Contrato de Interventoría N° 003 suscrito el 11 de noviembre de 2016.
* Se expidieron el CDP N° 221201 y el RP N° 22121701 el día 22 de diciembre de 2017, para el pago parcial del Contrato Interadministrativo N° 010 suscrito el 15 de julio de 2016.
* Se expidieron 27 CDPs y RPs para pago del Convenio de Asociación N° 032 suscrito el 27 de diciembre de 2016:

**Tabla N° 2:** Relación de CDPs y RPs expedidos por el Municipio de Dibulla – La Guajira

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **CDP** | **RP** | **Fecha** |  | **CDP** | **RP** | **Fecha** |
| 151209 | 15121711 | 15/12/2017 |  | 201104 | 20111704 | 20/11/2017 |
| 151208 | 15121710 | 15/12/2017 | 201103 | 20111703 | 20/11/2017 |
| 151207 | 15121709 | 15/12/2017 | 201102 | 20111702 | 20/11/2017 |
| 151206 | 15121708 | 15/12/2017 | 201101 | 20111701 | 20/11/2017 |
| 151205 | 15121707 | 15/12/2017 | 130209 | 13021709 | 13/02/2017 |
| 151204 | 15121706 | 15/12/2017 | 130208 | 13021708 | 13/02/2017 |
| 151203 | 15121705 | 15/12/2017 | 130207 | 13021707 | 13/02/2017 |
| 151202 | 15121704 | 15/12/2017 | 130206 | 13021706 | 13/02/2017 |
| 151201 | 15121703 | 15/12/2017 | 130205 | 13021705 | 13/02/2017 |
| 201109 | 20111709 | 20/11/2017 | 130204 | 13021704 | 13/02/2017 |
| 201108 | 20111708 | 20/11/2017 | 130203 | 13021703 | 13/02/2017 |
| 201107 | 20111707 | 20/11/2017 | 130202 | 13021702 | 13/02/2017 |
| 201106 | 20111706 | 20/11/2017 | 130201 | 13021701 | 13/02/2017 |
| 201105 | 20111705 | 20/11/2017 |  |  |  |

**Fuente:** Elaboración propia sobre información presupuestal remitida por el Municipio de Dibulla – La Guajira.

Sobre esto, se hace claridad que el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el Registro Presupuestal se expiden una única vez*,* previo a la asunción de compromisos en el caso del CDP[[18]](#footnote-19), *y “en el momento que se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin”*[[19]](#footnote-20)*,* afectando el presupuesto una única vez*,* en el caso del RP. De esta forma, estos Certificados de Disponibilidad y Registros Presupuestales[[20]](#footnote-21) expedidos por la Entidad Territorial posteriores a la asunción de compromisos, evidenciados en la revisión realizada, no corresponden a documentos de carácter presupuestal sino de tesorería, en cuanto se expiden con base en cuentas de cobro y actas de cumplimiento, como bien se lee en el objeto y demás especificaciones en los mismos.

* 1. **REPORTE DE INFORMACIÓN – FUT.**

Se consultó en el Formulario Único Territorial – FUT, la información presupuestal de ingresos y gastos de la AESGPRI del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco, y se contrastó con la información consignada en las ejecuciones presupuestales del Municipio, tal como se detalla a continuación:

**Tabla N° 3**: Reporte de Ingresos en la Categoría Resguardos 1 en el FUT, por parte del

Municipio de Dibulla – La Guajira.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **PERIODO DE REPORTE** | **FUT** | **INFORMACIÓN DEL MUNICIPIO** | **OBSERVACIÓN** |
| **PRESUPUESTO**  | **RECAUDO** | **PRESUPUESTO** | **RECAUDO** |
| 2016-I | $4.623.217.000 | $3.815.038.000 | - | - | No reportó información al cierre de la vigencia. |
| 2016-II | No reportó | No reportó | $4.623.217.302 | $3. 815.038.263 |
| 2017-I | $5.210.707.681 | $4.472.645.417 | - | - | El valor reportado por parte de Municipio de Dibulla incluyó los recursos asignados para la vigencia 2017, el saldo sin ejecutar del 2016, los rendimientos financieros de la vigencia 2016 y las reservas presupuestales de 2016.  |
| 2017-II | $5.364.964.591 | $5.364.964.591 | $5.364.964.591 | $5.364.964.591 |
| 2018-I | $4.447.970.943 | $910.406.100 | - | - | No reportó información al cierre de la vigencia. |
| 2018-II | No reportó | No reportó | $4.464.177.790 | $4.468.928.834 |

**Fuente:** Información Presupuestal aportada por el Municipio de Dibulla – La Guajira e información del FUT.

**Tabla N° 4**: Reporte de Gastos en la Categoría Resguardos 2 en el FUT, por parte del

Municipio de Dibulla – La Guajira.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **PERIODO DE REPORTE** | **FUT** | **INFORMACIÓN DEL MUNICIPIO**  | **OBSERVACIÓN** |
| **Compromiso** | **Obligación** | **Pago** | **Compromisos** | **Obligación** | **Pago** |
| 2016-I | $0 | $0 | $0 | - | - | - | El reporte de FUT, para 2016-I presenta un Excel con ceros |
| 2016-II | No reportó | No reportó | No reportó | $2.220.413.730 | $1.103.852.937 | $1.116.560.793 | No reportó información al cierre de la vigencia. |
| 2017-I | $472.235.376 | $0 | $472.235.376 | - | - | - | No reportó información al cierre de la vigencia. |
| 2017-II | No reportó | No reportó | No reportó | $2.792.841.518 | $738.916.858 | $2.053.924.659 |
| 2018-I | $0 | $0 | $0 | - | - | - | El reporte de FUT, para 2018-I presenta un Excel con ceros. |
| 2018-II | $368.794.347 | $368.794.347 | $0 | $368.794.347 | $368.794.347 | $368.794.347 | No fueron reportaron los pagos realizados. |

**Fuente:** Información Presupuestal aportada por el Municipio de Dibulla – La Guajira e información del FUT.

Como se evidencia, no es posible cotejar a cabalidad la correspondencia entre la información presupuestal reportada y la información que la Entidad Territorial maneja en sus ejecuciones presupuestales, ya que de manera reiterada el Municipio no reporta información de ingresos o gastos al cierre de las vigencias, en las Categorías Resguardos 1 y Resguardos 2 respectivamente. Ahora, aunque no se cuenta con información presupuestal del Municipio para realizar el contraste con la información reportada en las vigencias posteriores al periodo de análisis, al verificar el reporte de la Entidad en el Formulario Único Territorial, fue posible evidenciar que el Municipio realizo el reporte de información para el cierre de las vigencias 2019 y 2020.

Al respecto, vale la pena mencionar que el hecho de que la Entidad Territorial haya cumplido con el reporte periódico de su información presupuestal en el FUT incidió positivamente en el nivel de riesgo calculado en la etapa de monitoreo, ya que en el último Informe de Monitoreo General SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, correspondiente a la vigencia 2019, el Municipio presentó un nivel de riesgo Critico bajo.

* 1. **MANEJO CONTABLE.**

Teniendo en cuenta los lineamientos dados por el Departamento Nacional Planeación, quien expresa que *“Para la administración de los recursos, el municipio o departamento, según sea el caso, debe tener una cuenta a nombre de cada resguardo indígena, la cual debe ser independiente a las cuentas del municipio y para su ejecución se deberán cumplir las normas y procedimientos y llevar los libros presupuestales y contables aplicados por la entidad”[[21]](#footnote-22),* fueron inspeccionados los asientos contables proporcionados por la Entidad Territorial para el reconocimiento contable de los recursos de la AESGPRI en observancia a las normas contables vigentes para las Entidades Territoriales, particularmente de la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación - CGN, *“Por medio de la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”*, el cual está conformado porel Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública.

Con base en este marco normativo, se revisaron los asientos contables del reconocimiento de las transferencias distribuidas y del giro efectivo de los recursos para la vigencia 2018, así como los asientos contables del reconocimiento de pagos por concepto de ejecución de los contratos en administración de los recursos de la AESGPRI, hallándose las siguientes deficiencias:

**Reconocimiento inicial de las transferencias.**

* Las primeras 5 doceavas fueron reconocidas hasta el 6 de junio de 2018 y las doceavas 7 a 11 fueron reconocidas hasta el 31 de diciembre de 2018, omitiéndose con ello el Principio de Devengoestablecido en el Marco Conceptual para la preparación de información financiera [[22]](#footnote-23). De acuerdo con este Principio, las once doceavas debieron ser reconocidas contablemente en un único momento, al momento en que se emitió el documento de distribución de los recursos en donde ya se tiene certeza sobre los recursos exigibles para la vigencia por concepto de la AESGPRI, indistintamente del giro del mismo desde el Gobierno Central.
* El reconocimiento de las doceavas distribuidas fue registrado en la Cuenta 440823-01, siendo estas reconocidas como un ingresopara la Entidad Territorial, lo cual es indebido, dado que las “*Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos”,* indican en el numeral 4 del Capítulo IV. Ingreso, que:

*“Los recursos que reciba la entidad a favor de terceros no se reconocerán como ingresos de transacciones sin contraprestación, sino como pasivos”.*

En efecto, dada la particularidad de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas, estos recursos encajan con la definición de pasivo del Marco Conceptual, en cuanto que, al momento de la evaluación de una partida como pasivo, la Entidad deberá fijarse en que:

*“[…] Las obligaciones pueden ser exigibles legalmente como consecuencia de la ejecución de un contrato o de un mandato contenido en una norma legal; también pueden ser producto de acuerdos formales que, aunque no son exigibles legalmente, crean una expectativa válida de que la entidad está dispuesta a asumir ciertas responsabilidades frente a terceros”*. **(Énfasis por fuera de texto)**

Lo anterior, análogo a la figura formal que media para la administración de los recursos de la AESGPRI entre la entidad territorial y el resguardo indígena, el convenio de administración, o aun en ausencia de este, de la mera expectativa de responsabilidades frente al resguardo indígena con la sola recepción de la transferencia de la AESGPRI en las cuentas bancarias administradas por el municipio. De esta manera, y en fijación del Catálogo Contable[[23]](#footnote-24), es apropiado que los recursos AESGPRI sean reconocidos en la cuenta 240708 “*Recursos a favor de tercero – Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas”,* la cual *“representa el valor de los recursos recaudados en efectivo, que son de propiedad de otras entidades públicas, entidades privadas o personas naturales, según la descripción dada”.*

* El reconocimiento contable debe ser realizado con base en el Catálogo General de Cuentas para Entidades de Gobierno aplicable y vigente, el cual se incorporó a través de la Resolución 620 de 2015 y sus modificatorias, de la Contaduría General de la Nación; de manera que deben ser revisadas las cuentas en las que el Municipio registra de las contrapartidas en el reconocimiento inicial de las transferencias AESGPRI, específicamente la Cuenta 1413, la cual no está establecida en dicho Catálogo.

A partir de todo lo anterior, se concluye que este reconocimiento contable equívoco de las transferencias de la AESGPRI que administra el Municipio de Dibulla – La Guajira, contablemente atenta contra la representación fiel[[24]](#footnote-25)de la Información Financiera, en cuanto que, la Entidad Territorial sobrestima sus ingresos y subestima el pasivo. Así mismo, la Entidad Territorial omite el Principio de Devengocomo principio de la Contabilidad Pública*[[25]](#footnote-26)* y omite la aplicación del Catálogo General de Cuentas - CGC que es utilizado por las Entidades de Gobierno para efectos de registro y reporte de información financiera a la Contaduría General de la Nación - CGN, incorporado mediante la Resolución 620 de 2015.

Así mismo, de cara a la administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas - AESGPRI, el inadecuado reconocimiento de estos como ingresos propios del Municipio, contraviene el espíritu de llevar un control presupuestal y contable de los recursos de la AESGPRI separado de los recursos propios de la Entidad Territorial, que como bien destaca el Departamento Nacional de Planeación - DNP en el documento de orientaciones para la programación de los recursos AESGPRI (2012) es el de *“[…] proteger a los recursos de la AESGPRI de las medidas cautelares que se decreten contra los recursos del municipio. En ese sentido, dado que los recursos de la AESGPRI no son del municipio y por lo tanto no están incorporados en el presupuesto municipal, no pueden ser embargados como si se tratara de recursos del municipio”.*

**Reconocimiento en la ejecución de los recursos.**

* Dado que no fueron remitidos por la Entidad, no se tuvo acceso a los asientos contables del reconocimiento de las obligaciones asumidas con la ejecución parcial o total de los contratos de ejecución celebrados con recursos de la AESGPRI contra las cuentas por pagar que se crean con la ejecución de estos, en línea con el Principio de Devengo.
* Solo fueron conocidos los asientos del reconocimiento de los pagos realizados a los contratistas con quienes se celebraron los contratos de ejecución con cargo a los recursos de la AESGPRI, evidenciándose que, por un lado se afecta el Activo 110505-01 de la Cuenta 1105 - Caja, cuando debido a la naturaleza de los recursos el manejo de estos debería darse en la Cuenta 1132 – Efectivo de uso restringido; y por otro lado no se contracredita la cuenta por pagar en la causación de la obligación que debió darse a la ejecución del recurso, sino que se debita el Pasivo 290507-01 de la Cuenta 2905 - Recaudos a Favor de Terceros, Cuenta asociada a la administración del recurso.

**III.** **PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN DE PROYECTOS:**

Fueron inspeccionados los Convenios de Administración suscritos entre el representante legal del Resguardo Indígena Kogui – Malayo - Arhuaco y el Municipio de Dibulla en calidad de administrador de los recursos de la AESGPRI durante las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019, los cuales fueron compartidos por la Entidad Territorial a través de la respuesta dada al requerimiento de información realizada en el oficio de anuncio de visita[[26]](#footnote-27), junto con las actas de las reuniones realizadas por las comunidades indígenas para la programación previa de los recursos y los documentos de formulación de proyectos que se incluyeron en los respectivos Convenios de Administración[[27]](#footnote-28).

Puntualmente, en cuanto al proceso de programación de los recursos, se conoció previamente en reunión con la Secretaría de Salud, Bienestar e Integración Social, la Secretaría de Planeación y el Asesor Jurídico del Resguardo Indígena, el día 8 de mayo de 2019 en el marco de la visita de reconocimiento realizada por esta Dirección, que el Resguardo Indígena acordó realizar el proceso de programación y formulación de proyectos por Pueblo Indígena, estipulando internamente la distribución de los recursos de la siguiente manera: 10 % para las Comunidades del Pueblo Arhuaco, 20 % para las Comunidades Wiwa y 70 % restantes de la asignación para las Comunidades del Pueblo Kogui. Estos acuerdos se lograron en el marco del acompañamiento del Ministerio del Interior, quien adelantó una serie de talleres con los tres Pueblos Indígenas (Kogui, Wiwa y Arhuaco) que se asientan en el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco, con el fin de buscar solución a los problemas de representatividad al interior del Resguardo Indígena, como se pudo evidenciar en el oficio del Ministerio del Interior del 8 de mayo de 2018, dirigido al Alcalde del Municipio de Dibulla – La Guajira, mediante el cual dieron a conocer los acuerdo pactados para la programación de los recursos y la firma de los Convenios de Administración.

Con este referente, en revisión a las Actas de Concertación adjuntas en los Convenios de Administración de las vigencias 2017, 2018 y 2019, se evidenció que, en efecto, la programación de los recursos se realiza en un espacio del Pueblo Kogui al que confluyen las Autoridades Tradicionales de cada uno de los tres Pueblos Indígenas, para socializar “*las necesidades y concertación de los proyectos a desarrollar*” que cada Autoridad Tradicional presenta en nombre de sus comunidades, los cuales quedan plasmados en acta, estructurados por programas y proyectos de forma separada y de acuerdo con el porcentaje de recursos de cada Pueblo. No obstante, y sin perjuicio de esta manera operativa de programar los recursos por parte del Resguardo, no se conoció sobre el proceso previo de concertación que debió darse al interior de cada Pueblo con la participación de miembros de sus respectivas comunidades, dado que no se encontraron adjuntos a los Convenios soportes documentales distintos a las Actas de Concertación en referencia, suscritas exclusivamente por las Autoridades Tradicionales y demás órganos que conforman el gobierno propio del Resguardo.

Ahora bien, se corroboró que, para las tres vigencias en cuestión la información asociada a la programación de los recursos consignada en los documentos de concertación[[28]](#footnote-29) corresponde a cabalidad con lo estipulado en los respectivos Convenios de Administración y sus Otrosí asociados. No obstante, en cuanto a la oportunidad del proceso de programación se evidencia que, este se realizó sobre el mes de enero para las vigencias 2017 y 2018, y no de manera previa al inicio de la vigencia en la cual se pretendían ejecutar los recursos de la AESGPPRI, y si bien para la vigencia 2019 el espacio de concertación se desarrolló el 21 de diciembre de 2018; la firma de los Convenios de Administración para las tres vigencias no se llevó a cabo antes del 31 de diciembre de la vigencia anterior, como lo demanda el artículo 83 de la Ley 715 de 2001, y como se detalla en el apartado Contratación y Ejecución del presente Informe. Así, es posible colegir que la realización tardía del proceso de programación de los recursos por parte de las comunidades, conlleva a que el Convenio de Administración se suscriba por fuera de los plazos establecidos por la normativa vigente.

Sin perjuicio de todo lo anterior, se revisaron las actas de las reuniones que dan cuenta del ejercicio de programación de los Pueblos Indígenas del Resguardo Kogui - Malayo - Arhuaco para las vigencias 2017, 2018 y 2019, evidenciándose que, en conjunto los tres Pueblos identificaron una serie de necesidades y alternativas de solución a financiar con los recursos de la AESGPRI en diferentes ámbitos o sectores que figuran como programas, y dentro de los cuales se plantean una serie de proyectos específicos agrupados así:

**Gráfico N° 1**: Número de proyectos priorizados por sector con cargo a los recursos de la AESGPRI - Vigencias 2017, 2018 y 2019

**Fuente:** Elaboración propia sobre Actas de concertación del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco de las vigencias 2017, 2018 y 2019.

Ahora bien, vale la pena mencionar que debido a que la programación se realiza y presenta por Pueblos y no de manera consolidada como Resguardo, al analizar el perfil de cada uno de los proyectos priorizados, se observa duplicidad en algunos de estos, por ejemplo, el proyecto “*Ampliación y/o Saneamiento del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco*” fue priorizado para la vigencia 2017 por el pueblo Kogui y por el pueblo Wiwa de manera independiente, sin embargo, ambos proyectos obedecen al mismo objeto. Teniendo en cuenta esta consideración, y con el fin de profundizar en las particularidades asociadas al ejercicio de programación de los recursos, a continuación se presenta una relación detallada de los proyectos de inversión priorizados por los Pueblos Indígenas del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco en las vigencias 2017, 2018 y 2019, cuya formulación se analizó teniendo como línea base de evaluación, las etapas de identificación de necesidades, planteamiento de alternativas de solución y configuración de dichas alternativas en perfiles de proyecto, de acuerdo a las orientaciones del Departamento Nacional de Planeación[[29]](#footnote-30):

 **Tabla N° 5**: Relación de los objetos de los proyectos priorizados en el

Resguardo Indígena para las vigencias 2017 y 2018.

| **SECTOR DE INVERSIÓN** | **2017** | **2018** | **2019** |
| --- | --- | --- | --- |
| **DESARROLLO AGROPECUARIO** | Ampliación y saneamiento del Resguardo (Kogui y Wiwa) | Ampliación y saneamiento del Resguardo (Kogui, Wiwa y Arhuaco) | Ampliación y saneamiento del Resguardo (Kogui) |
| Compra de herramientas, materiales e insumos para el fortalecimiento del sistema de producción (Kogui y Arhuaco) | Compra de herramientas, materiales e insumos para el fortalecimiento del sistema de producción (Arhuaco) |  |
| Pago de levantamiento topográfico, diseño de planos, estudios de títulos, realización de avalúos, notariado y registro de predios y mejoras para saneamiento y ampliación del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco (Kogui) | Pago de levantamiento topográfico, diseño de planos, estudios de títulos, realización de avalúos, notariado y registro de predios y mejoras para saneamiento y ampliación del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco (Kogui) | Pago de levantamiento topográfico, diseño de planos, estudios de títulos, realización de avalúos, notariado y registro de predios y mejoras para saneamiento y ampliación del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco (Kogui) |
| Compra de ganado bovino para fortalecer la soberanía alimentaria. (Wiwa) | Compra de ganado bovino para fortalecer la soberanía alimentaria. (Wiwa)  |  |
| Contratación de prestación de servicios generales para la Casa Elda - Bodega y Jaba Taniswaska en Mingueo (Kogui). | Contratación de prestación de servicios generales para la Casa Elda - Bodega y Jaba Taniswaska en Mingueo. (Kogui) | Contratación de prestación de servicios generales para la Casa Elda - Bodega y Jaba Taniswaska en Mingueo. (Kogui) |
| Construcción de obras adicionales en dos bodegas para acopio de café e instalación de trilladora. (Kogui) |  |  |
| Construcción de obras adicionales en oficinas para funcionamiento del programa de desarrollo económico. (Kogui) |  |  |
|  |  | Recuperación, conservación, protección y/o fortalecimiento de las condiciones ambientales y productivas. (Arhuaco) |
| **SALUD** | Fortalecimiento organizacional, administrativo y operativo para el mejoramiento de la atención en salud, mediante la adquisición de un lote de terreno para construcción de una institución de salud indígena IPSI para ampliación de la red prestacional de los servicios asistenciales. (Kogui) | Fortalecimiento organizacional, administrativo y operativo para el mejoramiento de la atención en salud, mediante la adquisición de un lote de terreno para construcción de una institución de salud indígena IPSI para ampliación de la red prestacional de los servicios asistenciales. (Kogui) | Fortalecimiento organizacional, administrativo y operativo para el mejoramiento de la atención en salud, mediante la adquisición de un lote de terreno para construcción de una institución de salud indígena IPSI para ampliación de la red prestacional de los servicios asistenciales. (Kogui) |
| Compra de materiales tradicionales para el fortalecimiento del modelo de salud propio ancestral de las mujeres (zagas, sobanderas y parteras). (Kogui) |  |  |
| Fortalecimiento institucional de la red de salud pública de carácter especial del Resguardo, mediante la realización de estudios para la creación de una institución prestadora de servicios de salud indígena IPSI para ampliación de la red prestacional de los servicios asistenciales. (Kogui) | Fortalecimiento organizacional, administrativo y operativo para el mejoramiento de la atención en salud, mediante la realización de estudios para la creación de una institución prestadora de servicios de salud indígena IPSI para ampliación de la red prestacional de los servicios asistenciales. (Kogui) | Fortalecimiento organizacional, administrativo y operativo para el mejoramiento de la atención en salud, mediante la realización de estudios para la creación de una institución prestadora de servicios de salud indígena IPSI para ampliación de la red prestacional de los servicios asistenciales. (Kogui) |
|  | Fortalecimiento del sistema de salud tradicional Arhuaco, a través de la dotación para el funcionamiento del puesto de salud de Ati Gúmake. (Arhuaco) |  |
| **EDUCACIÓN** | Desarrollo de la educación propia a partir de los Mamus de la Sierra para estudiantes de básica primaria y secundaria de los establecimientos educativos. (Kogui y Arhuaco) | Formación en conocimientos Arhuaco a partir de los Mamus de la Sierra para estudiantes de las escuelas de primaria y secundaria. (Arhuaco) | Fortalecimiento de la educación propia. (Arhuaco)  |
| Fortalecimiento del sistema de Gobierno propio y territorial. (Kogui y Arhuaco) | Fortalecimiento del sistema de Gobierno propio y territorial. (Kogui, Wiwa y Arhuaco) | Fortalecimiento del sistema de Gobierno propio y territorial. (Kogui) |
| Fortalecimiento de música Tradicional. (Kogui) |   |  |
| Dotación de textos, material didáctico, mobiliarios e insumos para los establecimientos educativos. (Kogui y Wiwa) |   |  |
| Construcción de dormitorio y cocina para docentes en Dumingueka. (Kogui) | Construcción de dormitorio para docentes en Dumingueka. (Kogui) | Construcción de dormitorio para docentes en Dumingueka. (Kogui) |
| Edición y publicación de materiales y divulgación de videos y/o textos de programas educativos en fortalecimiento del plan de salvaguarda del SNSM. (Kogui) |   |  |
| Mantenimiento, reparación y/o adquisición de baterías y paneles solares para la institución educativa Dumingueka. (Kogui) |   |  |
| Construcción de dos aulas escolares en la comunidad de Tungueka. (Kogui) | Construcción de dos aulas escolares en la comunidad de Tungueka. (Kogui) |  |
| **INFRAESTRUCTURA** | Reparación de puentes colgantes en las comunidades de Santa Clara y Dumingueka, jurisdicción del Resguardo. (Kogui) | Construcción y reparación de puentes colgantes Ríos Garavito y Junkuameru, en jurisdicción del Resguardo Kogui - Malayo - Arhuaco. (Kogui) | Construcción y reparación de puentes colgantes Ríos Garavito y Junkuameru, en jurisdicción del Resguardo Kogui - Malayo - Arhuaco. (Kogui)Construcción puente colgante sobre el rio palomino. (Arhuaco) |
|  | Construcción de obras adicionales en dos bodegas para acopio de café e instalación de trilladora. (Kogui)  | Construcción de obras adicionales en dos bodegas para acopio de café e instalación de trilladora. (Kogui) |
| **INTERVENTORÍA** | Pago de interventoría de obras civiles. (Kogui) | Pago de interventoría de obras civiles. (Kogui) | Pago de interventoría de obras civiles. (Kogui)  |
| **CULTURA** | Compra de materiales tradicionales para construcción y adecuación de casa ceremonial. (Kogui)  |   |  |
| Compra de materiales para la construcción de dos (2) Kankwrwas ceremoniales de Munzhi (mujeres) en Gonawimake y Dumingueka. (Kogui)  |   |  |

**Fuente:** Actas de concertación del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco de las vigencias 2017, 2018 y 2019

Ahora bien, en cuanto a la evaluación de su articulación con los planes de vida, solo fue posible realizar el contraste para el Pueblo Arhuaco, ya que el *“Plan de Salvaguarda del Pueblo Arhuaco”* fue el único documento de esta naturaleza compartido por la Entidad Territorial.

Así las cosas, dicho documento se desarrolla con base en cinco (5) componentes: Territorio, Gobierno, Economía, Educación y Salud, los cuales guardan cierta correspondencia con los Programas establecidos en la programación de los recursos de la AESGPRI de las vigencias 2017, 2018 y 2019 por el Pueblo Arhuaco. Dentro de cada uno de estos componentes son establecidas acciones específicas para el fortalecimiento de dicho componente.

Puntualmente, se evidenció dentro del Componente Territorio, en el capítulo 2 del documento en mención, que se establecen *“Acciones para favorecer el fortalecimiento y conservación del territorio ancestral”,* entre las cuales se establece la ampliación y el saneamiento del Resguardo Indígena, en correspondencia con el proyecto formulado de “*Ampliación y saneamiento del Resguardo*” planteado y priorizado por el Pueblo Arhuaco durante las vigencias 2017, 2018 y 2019, sin perjuicio de que este se enmarcó dentro del Programa de Desarrollo Agropecuario.

Así mismo, en el Componente Gobierno, en el capítulo 3 del Plan de Salvaguarda, se encuentran establecidas alrededor de cinco (5) líneas de acción con programas y proyectos planteados para cada una, siendo una de estas líneas el “*Fortalecimiento de las instancias de Gobierno propio*”, para lo cual se plantean actividades culturales y políticas con los cuatro Pueblos de la Sierra, la cual puede estar en línea con los proyectos referidos como *“Fortalecimiento del sistema de gobierno propio y territorial del Pueblo Arhuaco”* priorizados durante las vigencias analizadas.

A su vez, dentro del Componente de Economía, en el capítulo 4, se establecen líneas de acción como el fortalecimiento e incentivo de prácticas propias de producción para el autoconsumo y sostenibilidad y el fortalecimiento de la soberanía, autonomía alimentaria y seguridad nutricional, que pueden verse articulados con los proyectos enmarcados en el Programa de Desarrollo Agropecuario para las vigencias fiscales 2017, 2018 y 2019. Por su parte, los proyectos planteados en los Programas de Educación y Salud, se evidencia que estos están articulados con las líneas de acción planteadas para el Componente Educación y Salud en el Plan de Salvaguarda, las cuales no son otra cosa que acciones encaminadas a la conservación del conocimiento ancestral y propio en estas materias, así como de la garantía del enfoque diferencial en la prestación de estos servicios de acuerdo con su cultura y saberes.

Así, se evidenció que los programas y proyectos formulados y priorizados, al menos los del Pueblo Indígena Arhuaco, estuvieron articulados con su Plan de Vida o Salvaguarda, de acuerdo a los establecido en el artículo 27 del Decreto 1953, sin que, como ya se mencionó pudiera corroborarse lo mismo para los Pueblos Kogui y Wiwa.

Ahora bien, en evaluación de la viabilidad de la financiación de los proyectos con recursos de la AESGPRI, se observó que dentro de estos programas y proyectos para las vigencias 2017, 2018 y 2019 la Comunidad Indígena Kogui formuló y priorizó dentro del Programa de Desarrollo Agropecuario, el Proyecto *“Contratación de prestación de servicios generales para la Casa Elda - Bodega y Jaba Taniswaska en Mingueo”*. Al respecto, se evidenció en la ficha técnica de perfil de Proyecto que la Comunidad Kogui ha justificado este proyecto sobre la base de que *“algunos de los elementos que han adquirido a través de diversos programas de cooperación han desaparecido debido a la falta de personal con capacidad para cuidado de los mismos, la Casa Elda – Bodega y Jaba Tañiswaska es un lugar donde llegan los integrantes del pueblo Kogui, pero no cuenta con la Infraestructura necesaria para que todos los elementos que adquirimos se encuentren seguros […]”;* problemática ante la cual se propone la contratación de un grupo de personas que realicen trabajos de aseo y celaduría.

Al respecto, se recalca que entre las destinaciones establecidas para los recursos de la AESGPRI no se encuentra la financiación de gastos de funcionamiento, tal como lo estipula el artículo 27 del Decreto 1953 de 2014 y como lo remarca el Departamento Nacional de Planeación en su documento de *“Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGRI) 2012”,* cuando menciona que “*[…] los recursos de la AESGPRI solamente podrán ser destinados para financiar gastos de inversión. Es decir que en contraposición a los gastos de inversión, es claro que los recursos de l*a *AESGPRI no se pueden utilizar para financiar gastos de funcionamiento”.*

Sin perjuicio de todo lo anterior, en cuanto a laformulación de los proyectos,se anota que:

* Se advierte sobre la falta de articulación entre proyectos que aparentemente dependen uno del otro, como es el caso de los Proyectos de “*Ampliación y saneamiento del Resguardo Kogui – Malayo- Arhuaco*” y “*Pago de levantamiento topográfico, diseño de planos, estudios de títulos, realización de avalúos, notariado y registro de predios y mejoras para saneamiento y ampliación del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco*” priorizados por el Pueblo Kogui, dado que pareciera que el segundo es una actividad específica para la consecución del primero, en el cual se plantea la compra del terreno únicamente, de tal forma que de manera articulada podría tratarse de un único proyecto de inversión y no de dos de forma aislada.

De igual forma, en el Componente de Salud se formulan los Proyectos *“Fortalecimiento institucional de la red de salud pública de carácter especial del Resguardo, mediante la realización de estudios para la creación de una institución prestadora de servicios de salud indígena IPSI para ampliación de la red prestacional de los servicios asistenciales”* y *“Fortalecimiento Institucional de la red de salud pública de carácter especial del Resguardo, mediante la adquisición de un lote de terreno para construcción de una institución de salud indígena IPSI para ampliación de la red prestacional de los servicios asistenciales”,* y considerando que con el segundo se pretende particularmente la adquisición de un lote, se cuestiona su pertinencia, dado que el primer proyecto plantea la realización de estudios para la creación de la institución prestadora, de cuyos resultados dependería la viabilidad de la misma y por tanto, el desprendimiento de otras acciones puntuales al respecto, como la adquisición del terreno.

* En el mismo sentido, se evidenció que los proyectos que requieren de mecanismos de coordinación con otros actores, no contemplan dicha articulación dentro de su formulación, como es el caso de los proyectos asociados al Sector Salud, en los que se hace referencia a que su desarrollo se hará en el marco de la red prestacional de los servicios asistenciales, dado que, aunque si bien en la descripción de estos figura que “*[…] la organización indígena posee un modelo de salud propio, que puede a bien interactuar con el sistema formal, motivo por el cual se hace necesario la consolidación de estudios con enfoque diferencial que dimensionen los niveles político, organizativo, administrativo y operativo para el mejoramiento del servicio de salud mediante la creación de una Institución Prestadora de Servicios de Salud Indígena –IPSI-”,* no hay ninguna otra referencia a la coordinación o articulación que se debe dar con la red de prestación de la Guajira para la adecuada ejecución de estos proyectos.
* Asimismo, la formulación de algunos proyectos se limitó a la compra de insumos, por ejemplo*, “Compra de materiales para la construcción de dos (2) Kankwrwas ceremoniales de Munzhi (mujeres) en Gonawimake y Dumingueka”*, y “*Compra de materiales tradicionales para construcción y adecuación de casa ceremonial”*, sin contemplarse otras actividades para que se garantice no solo la adquisición del insumo, sino la construcción misma de las casas ceremoniales, siendo esto último el objeto mismo del proyecto, mientras que los proyectos formulados corresponderían a parte de las actividades que deberán adelantarse para el proyecto de inversión.

Estas falencias identificadas, cobran importancia en la medida en que tal como lo resalta el DNP en su documento de *“Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGRI)* *2012*”:

*“El propósito de adelantar el proceso de programación de los recursos es que las autoridades indígenas y, en general, los habitantes del resguardo, tengan en cuenta la importancia de canalizar dichos recursos a proyectos de alto impacto que incidan en la reducción de las necesidades básicas insatisfechas de la población indígena del resguardo, y, a la vez, evitar la atomización de los recursos en la proliferación de proyectos de bajo impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población indígena que habita en el resguardo”.*

Así, y teniendo en cuenta que *“Los proyectos son aquellos documentos que simulan las condiciones de la producción de bienes y servicios”,* es necesario que se contemplen y articulen todas las actividades necesarias para la consecución de proyectos de inversión que efectivamente estén orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Resguardo, puesto que limitarse a una de ella, no permitiría alcanzar los objetivos o metas planteadas, implicando ello, un desperdicio de los recursos públicos. Por ejemplo, la comprar de los insumos para la construcción de una edificación, no garantiza que la obra se ejecute.

* Ahora bien, de manera transversal, se evidenció en la totalidad de las fichas de perfil de proyecto adjuntas a los Contratos de Administración de las vigencias 2017, 2018 y 2019 que, si bien el Resguardo Indígena logra consolidar una ficha técnica clara y coherente entre la necesidad, la alternativa de solución y la justificación dada, logrando determinar objetivos, metas e indicadores, no se determinaron las actividades puntuales para la realización del proyecto, en el caso de proyectos que se limitaron a la compra de materiales, sin definirse qué bienes, con qué especificaciones y en qué cantidades. Lo anterior, es relevante en cuanto los proyectos son ejecutados por la Entidad Territorial con quien se firmó el Convenio de Administración, de tal forma que es necesario que estos proyectos sean detallados y específicos para que el Municipio adelante los procesos contractuales a los que haya lugar de manera asertiva, y en el mismo sentido se facilite el control sobre la ejecución de estos.

En resumen, se evidencian algunas deficiencias en la orientación de la destinación de los recursos y en la formulación de los proyectos de inversión, por lo cual se recomienda a la Entidad Territorial que desde la Secretaría de Planeación amplíe el alcance de su acompañamiento al Resguardo Indígena, particularmente en la formulación de los proyectos de inversión, para que estos se ajusten a los lineamientos técnicos y normativos vigentes, ya que se conoció en visita de reconocimiento institucional (reunión del 8 de mayo de 2019) que el acompañamiento dado por la Secretaría de Planeación no se da en todos los proyectos, sino solamente en aquellos proyectos que implican actividades de obra, puntualmente en los requerimientos técnicos, como consta en el acta de visita de reconocimiento levantada y suscrita con el Municipio de Dibulla – La Guajira. Lo anterior, en pro de que la debida formulación de los proyectos desemboque en un proceso de ejecución debido y asertivo para la generación de un beneficio real para las comunidades indígenas beneficiarias de los recursos de la AESGPRI.

1. **CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN:**
	1. **CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN.**

El inciso 2 del artículo 83 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 34 del Decreto 1953 de 2014 establecen que en caso de que un resguardo indígena no administre la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones, o no se haya asociado con otros para administrarlos, como es el caso del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco ubicado en jurisdicción del Municipio de Dibulla – La Guajira, los recursos asignados a los Resguardos Indígenas serán administrados por el municipio o departamento en el que estos se encuentren ubicados, a través de un convenio de administración entre la entidad territorial y el representante legal designado por las autoridades del resguardo indígena, que deberá celebrarse antes del 31 de diciembre de cada año y en el que debe determinarse el uso de los recursos para el año siguiente. Al respecto, se inspeccionaron los Convenios de Administración suscritos entre el Municipio de Dibulla – La Guajira y el Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco para la ejecución de recursos de la AESGPRI en las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019, encontrándose algunas faltas en los requerimientos legales establecidos en los citados artículos, así como en los requerimientos formales estipulados por la Circular Externa 12 del 29 de octubre de 2012 emitida por la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, las cuales se resumen y describen a continuación:

**Tabla N° 6**: Relación de los Contratos de Administración de los recursos AESGPRI suscritos por el Municipio de Dibulla – La Guajira durante las vigencias 2016 a 2019.

| **FECHA**  | **OBJETO** | **VALOR** | **OBSERVACIONES** |
| --- | --- | --- | --- |
| 11/04/2016 | Convenio N° 001 para la administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas celebrado entre el Municipio de Dibulla y el Resguardo Indígena del Resguardo Kogui – Malayo - Arhuaco. (2016) | $4.623.217.302 | * Suscrito después del 31 de diciembre del año anterior.
 |
| 26/01/2017 | Convenio N° 001 para la administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas celebrado entre el Municipio de Dibulla y el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco. (2017) | $4.106.854.744 | * Suscrito después del 31 de diciembre del año anterior.
 |
| --- | Otrosí N° 1 | $4.106.854.744 | * Se modificó el nombre de dos de los proyectos formulados.
* No se especificó la fecha del modificatorio.
 |
| 18/09/2017 | Otrosí N° 2 | $4.261.111.654 | * Considerando el monto de recursos efectivamente asignados al Resguardo por concepto de la AESGPRI para la vigencia 2017: se modificaron los valores asignados a algunos de los proyectos de inversión, se eliminaron algunos de los proyectos priorizados inicialmente y se adicionaron otros.
 |
| 15/05/2018 | Comvenio N° 001 para la administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas celebrado entre el Municipio de Dibulla y el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco. (2018) | $4.447.970.943 | * Suscrito después del 31 de diciembre del año anterior.
* El valor del Convenio no contempla la totalidad de los recursos disponibles del Resguardo, que según la Ejecución Presupuestal de Ingresos de la vigencia 2018 ascendían a $4.452.721.988.
 |
| 06/02/2019 | Convenio N° 001 para la administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas celebrado entre el Municipio de Dibulla y el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco. (2019) | $4.082.079.882  | * Suscrito después del 31 de diciembre del año anterior.
* El valor del Convenio solo contempla los recursos que de acuerdo con la distribución interna fueron asignados al Pueblo Kogui, difiriendo así del valor total de los recursos disponibles del Resguardo, que según la Ejecución Presupuestal de Ingresos de la vigencia 2019 ascendían a $6.223.753.891.
 |
| 24/04/2019 | Otrosí N° 1  | $4.691.894.993 | * Se incorporaron los recursos y la programación del Pueblo Arhuaco
* El valor del Convenio sigue difiriendo del valor total de los recursos disponibles del Resguardo, que según la Ejecución Presupuestal de Ingresos de la vigencia 2019 ascendían a $6.223.753.891.
* Además de ser firmado por el Gobernador del Cabildo Indígena del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco, fue firmado también por el Cabildo Gobernador de la Comunidad Arhuaco.
 |

**Fuente:** Contratos de Administración suscritos entre el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco y el Municipio de Dibulla – La Guajira para las vigencias 2017, 2018 y 2019.

Con base en estas observaciones, se evidencia que es recurrente el incumplimiento en la fecha límite para la firma de los Convenios de Administración estipulada por la normativa vigente, ya que los Convenios con el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco fueron firmados para las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019 durante el transcurso de la vigencia misma, reflejo además de la inoportuna programación de los recursos detallada en la sección anterior.

Por otra parte, es de destacar que durante la vigencia 2018 el Convenio de Administración presentó inconsistencias en el valor total por el cual fue suscrito, dado que no fue realizado el Otrosí al Convenio para ajustar su valor al monto definitivo de recursos asignado al Resguardo por concepto de la AESGPRI para la vigencia 2018. En el mismo sentido, se evidencia que para la vigencia 2019, el Convenio de Administración fue suscrito de manera parcial, en la medida en que no fueron incluidos los recursos y los proyectos de cada uno de los tres pueblos indígenas que habitan el Resguardo; no obstante, y sin perjuicio de la manera operativa que encontró el Resguardo Indígena para la programación y suscripción del Convenio de Administración, en atención a los lineamientos mínimos que deben quedar dentro del Convenio de Administración de acuerdo con el Ministerio del Interior[[30]](#footnote-31), es indispensable que dentro de este queden detallados y a la vista la totalidad de los recursos disponibles para la vigencia, indistintamente de que sean o no programados todos los recursos.

* 1. **CONTRATOS DE EJECUCIÓN.**

En relación con los contratos suscritos por el Municipio de Dibulla – La Guajira para la ejecución de los recursos administrados a nombre del Resguardo Kogui – Malayo - Arhuaco, se inspeccionó la información contractual de las vigencias 2016, 2017, 2018 y primer trimestre de 2019[[31]](#footnote-32), compartida por la Entidad Territorial[[32]](#footnote-33), así como los contratos publicados en el SECOP. A partir de dicha inspección, se encontró que durante estas vigencias fueron suscritos 23 contratos con cargo a los recursos de la AESGPRI: 9 contratos en 2016, 8 contratos en 2017, 1 contrato en 2018 y 5 contratos durante los tres primeros meses de 2019, los cuales se relacionan a continuación:

**Tabla N° 7:** Relación de los Contratos de Ejecución adelantados en la administración de los recursos AESGPRI por parte del Municipio de Dibulla - La Guajira. 2016 – 2019.

| **FECHA****SUSCRIPCIÓN** | **N° CONTRATO** | **TIPO /MODALIDAD** | **FECHA SUSCRIPCIÓN** | **OBJETO** | **VALOR** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 5/12/2016 | N° 004 de 2016 | Contrato de compraventa / Contratación Directa | Kellys Jhohana Teheran Alcala | Adquisición de títulos de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhuaco en jurisdicción del corregimiento de Rio Ancho - Municipio de Dibulla - La Guajira. | $157.500.000 |
| 5/12/2016 | N° 005 de 2016 | Contrato de compraventa/ Contratación Directa | Julio Alcides Orozco Sanchez | Adquisición de títulos de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhuaco en jurisdicción del corregimiento de Mingueo - Municipio de Dibulla - La Guajira. | $171.000.000 |
| 5/12/2016 | N° 006 de 2016 | Contrato de compraventa/ Contratación Directa | Adain Enrique Amaya Campo | Adquisición de títulos de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhuaco en jurisdicción del corregimiento de Rio Ancho - Municipio de Dibulla - La Guajira. | $200.000.000 |
| 26/12/2016 | N° 011 de 2016 | Contrato de compraventa / Contratación Directa | Yohanis Yolaida Miranda Danies | Adquisición de títulos de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhuaco en jurisdicción del corregimiento de Rio Ancho - Municipio de Dibulla - La Guajira. | $200.000.000 |
| 11/11/2016 | N° 003 de 2016 | Contrato de interventoría/Concurso de méritos | Unión Temporal Dibulla (Representante legal: Lorena Molinares)  | Interventoría técnica, administrativa, financiera, y ambiental, para la ejecución de las obras de construcción de dos bodegas para la instalación de trilladora y adecuación y construcción de oficinas de funcionamiento de Mingueo Municipio de Dibulla - La Guajira Caribe. | $24.060.800 |
| 8/09/2016 | N° 004 de 2016 | Contrato de obra pública/Licitación pública | Antonio Cesar Ragonesi Redondo | Construcción de dos bodegas para la instalación de trilladora y adecuación de construcción de oficinas para el funcionamiento del programa de desarrollo del pueblo Kogui en el corregimiento de Mingueo Municipio de Dibulla - La Guajira | $424.060.786 |
| 15/07/2016 | N° 010 de 2016 | Contrato interadministrativo | Gonawindua ETTE ENNAKA IPS Indígena (Representante legal: Alfonso Torres Villafañe) | Programa de Salud 02 proyecto 01: Fortalecimiento institucional de la red de salud pública de carácter especial del Resguardo Kogui - Malayo - Arhuaco, mediante la atención y prestación de servicios interlocutores de salud a pacientes de niveles superiores y apoyo a programas de salud pública de interés de los pueblos Kogui y Arhuaco asentados en el Municipio de Dibulla - La Guajira. | $290.000.000 |
| 27/12/2016 | N° 032 de 2016 | Convenio de asociación | Organización Gonawindua Tayrona (Representante legal: José de los Santos Sauna Limaco) | Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para fortalecer el sistema educativo, de salud, gobierno propio, y territorio de los pueblos Indígenas Kogui Wiwa y Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta asentados en la jurisdicción del Municipio de Dibulla La Guajira, Caribe. | $785.492.144 |
| 2/08/2016 | N° 003 de 2016 | Contrato de consultoría/ Mínima cuantía | Larry Rafael Sierra Robles  | Realización de levantamiento topográfico, diseño de planos y avalúos de predios rurales con el fin de realizar ampliación y/o saneamiento del Resguardo Kogui - Malayo - Arhuaco en la jurisdicción de Dibulla - La Guajira, Caribe. | $19.000.000 |
| **TOTAL CONTRATOS VIGENCIA 2016** | **$2.271.113.730** |
| 29/06/2017 | N° 006 de 2017 | Contrato de compraventa/ Contratación Directa | Luisa Maria Mier Cueto | Compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhhuaco en el corregimiento de Mingueo Municipio de Dibulla - La Guajira | $130.000.000 |
| 15/09/2017 | N° 010 de 2017 | Contrato de compraventa/Contratación Directa | Luis Camilo Valdeblanquez Mena  | Compraventa de un predio rural denominado "La Estrella" ubicado dentro del área comprendida en la Resolución N° 256/11 del INCODER para el saneamiento del Territorio del RI Kogui - Malayo - Arhuaco en el corregimiento de punta de los Remedio - Municipio de Dibulla (La Guajira) | $316.139.284 |
| 23/06/2017 | N° 004 de 2017 | Contrato de compraventa/ Contratación Directa | David Manuel Florez Polo | Adquisición de título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhuaco en jurisdicción del corregimiento de Mingueo - Municipio de Dibulla (La Guajira) | $306.247.656 |
| 29/06/2017 | N° 005 DE 2017 | Contrato de compraventa/ Contratación Directa | Laudith Ester Lerma Hoyos | Compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhhuaco en el corregimiento de Mingueo Municipio de Dibulla - La Guajira | $60.000.000 |
| 21/09/2017 | N° 004 de 2017 | Contrato de Calamidad/Contratación Directa | Jairo Esteban Correa Vargas | Mantenimiento, construcción y reparación de puentes colgantes en las comunidades de Santa Clara y Dumingueka Jurisdicción del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhuaco afectados por la primera temporada de lluvias en el marco de la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Dibulla - La Guajira. | $100.000.000 |
| 15/09/2017 | N° 009 de 2017 | Contrato de compraventa/Contratación Directa | Luis Camilo Valdeblanquez Mena | Compraventa de la mejora rural denominada "El Guasimito" ubicado dentro del área comprendida en la Resolución N° 256/11 del INCODER para el saneamiento del Territorio del RI Kogui - Malayo - Arhuaco en el corregimiento de punta de los Remedio - Municipio de Dibulla (La Guajira) | $168.752.576 |
| 28/11/2017 | N° 015 de 2017 | Contrato de compraventa/Contratación Directa | Marelbis Ester Rodríguez Jiménez | Compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhhuaco en el corregimiento de Mingueo Municipio de Dibulla - La Guajira | $400.000.000 |
| 14/12/2017 | N° 017 de 2017 | Contrato de compraventa/ Subasta Inversa | Proyectos y Suministros S.A.S (Representante legal: Jose Luis Tapias Basanta) | Adquisición de Textos, Material Didáctico, Mobiliarios e Insumos para la Sede Educativa La Laguna del Pueblo Wiwa y Los Establecimientos Educativos Kogui del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco. del Municipio de Dibulla Departamento de La Guajira | $143.473.772 |
| **TOTAL CONTRATOS VIGENCIA 2017** | **$1.624.613.288** |
| 03/08/2018 | No. 002 de 2018 | Contrato de compraventa/ Contratación Directa | Jose Domingo Barandica Amaris | Adquisición a título de Compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco, en jurisdicción del Corregimiento de Rio Ancho, Municipio de Dibulla - La Guajira. | $352.587.500 |
| **TOTAL CONTRATOS VIGENCIA 2018** | **$352.587.500** |
| 11/03/2019 | Compraventa No. 001 de 2019 | Contrato de compraventa / Contratación Directa | Yelenis Yiseth Betin Pacheco | Adquisición a título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco en Jurisdicción del Corregimiento de Rio Ancho Municipio de Dibulla - La Guajira | $519.817.750 |
| 22/03/2019 | Compraventa No. 002 de 2019 | Contrato de compraventa / Contratación Directa | Jesús del Carmen Torres Castro | Adquisición a título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco, en jurisdicción del Corregimiento de Mingueo Municipio de Dibulla La Guajira | $90.162.444 |
| 22/03/2019 | Compraventa No. 003 de 2019 | Contrato de compraventa / Contratación Directa | Yohana Patricia Polo Destre | Adquisición a título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco, en jurisdicción del corregimiento de Palomino - Municipio de Dibulla La Guajira | $181.663.885 |
| 22/03/2019 | Compraventa No. 004 de 2019 | Contrato de compraventa / Contratación Directa | Cristóbal Castillo  | Adquisición a título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco, en jurisdicción del corregimiento de Palomino - Municipio de Dibulla La Guajira | $265.750.934 |
| 22/03/2019 | Compraventa No. 005 de 2019 | Contrato de compraventa / Contratación Directa | Antonio Torres Asís  | Adquisición a título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco, en jurisdicción del corregimiento de Mingueo - Municipio de Dibulla La Guajira | $374.288.254 |
| **TOTAL CONTRATOS VIGENCIA 2019** | **$1.431.683.267** |

**Fuente:** Expedientes contractuales de las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019 aportados por el Municipio de Dibulla – La Guajira

A partir de los siguientes gráficos, se evidencia que, a través de los 23 contratos adelantados en las últimas vigencias, la Entidad Territorial ha dado prelación en materia de ejecución, al proyecto asociado a la *“Ampliación y Saneamiento de Resguardo Indígena”*, ejecutado mediante compra de tierras y adquisición de mejoras rurales a través de (16) dieciséis Contratos de Compraventa adelantados en modalidad deContrataciónDirecta de 2016 a marzo de 2019. Particularmente, la ejecución de recursos durante la vigencia 2018 y hasta marzo de 2019 se dio exclusivamente con este objeto contractual.

**Gráfico N° 2:** Ejecución de los recursos de la AESGPRI vigencias 2016 a marzo de 2019.

**Fuente:** Procesos contractuales de los Contratos de Ejecución suscritos por el Municipio de Dibulla – La Guajira durante las vigencias 2016 a marzo de 2019, en administración de los recursos AESGPRI.

**Gráfico N° 3:** Tipos de contrato suscritos en ejecución de los recursos AESGPRI vigencias 2016 a marzo de 2019.

**Fuente:** Procesos contractuales de los Contratos de Ejecución suscritos por el Municipio de Dibulla – La Guajira durante las vigencias 2016 a marzo de 2019, en administración de los recursos AESGPRI.

Por su parte, durante la vigencia 2016 y 2017 la Entidad Territorial ejecutó recursos para llevar a cabo proyectos distintos a la ampliación y saneamiento del territorio. Puntualmente, en la modalidad de Subasta Inversasuscribió (1) un Contrato de Compraventapara la adquisición de *“Textos, Material Didáctico, Mobiliarios e Insumos Educativos*”. De igual forma, ejecutó proyectos asociados a *“Actividades culturales, educativas, de salud, y gobierno propio”*, los cuales representaron una demanda significativa de recursos respecto a las demás ejecuciones en las últimas cuatro vigencias, siendo ejecutados a través de un único proceso contractual en 2016, específicamente, (1) un Convenio de Asociación con la Asociación Organización Gonawindua Tayrona OGT, cuyo representante legal es José de los Santos Sauna, quien también es el representante legal del Resguardo Indígena para la firma del Convenio de Administración. Así mismo, la Entidad Territorial celebró (1) un Contrato Interadministrativo para la ejecución del proyecto asociado al *“Fortalecimiento institucional de la red de salud pública de carácter especial del Resguardo Kogui - Malayo – Arhuaco*”, el cual se adelantó solamente en 2016.

Adicionalmente, se identifican objetos contractuales asociados a *“Construcciones, obras y reparaciones”*, los cuales fueron adelantados durante las vigencias 2016 y 2017, mediante (1) un Contrato de Obra a través de Licitación Pública en 2016 y (1) un Contrato de Calamidad a través de Contratación Directa, el cual se realizó de manera excepcional en 2017.

De igual forma, se evidencia que se adelantaron (1) un Contrato de Interventoría, asociado al Contrato de Obra Pública suscrito en 2016, y (1) un Contrato de Consultoría para la ejecución del proyecto de *“Levantamiento topográfico y avalúo de precios”,* los cuales, como se evidenció en el Gráfico N° 1, fueron los de menor cuantía para el periodo analizado.

Así, con base en el panorama de ejecución contractual teniendo en cuenta tanto el monto de recursos ejecutados como los tipos y modalidades de contratación utilizadas en el Municipio de Dibulla – La Guajira, esta Dirección determinó analizar 5 de los 16 contratos de compraventa para la adquisición de tierras, dada la prelación y recurrencia de este objeto contractual, los cuales fueron seleccionados aleatoriamente, abarcando 3 contratos de la vigencia 2017, 1 de las vigencias 2018 (único contratado adelantado), y 1 del primer trimestre de 2019. Así mismo, se analiza el único contrato de compraventa adelantado mediante subasta inversa para la adquisición de insumos educativos atendiendo al criterio de modalidad de contratación, al ser el único de subasta en donde el valor del contrato es determinante en el proceso de selección.

Así mismo, se revisaron el Contrato de Obra Pública por Licitación Pública de 2016, dadas las particularidades halladas a partir del análisis presupuestal realizado y al ser el único Contrato de Obra adelantado por Licitación; y el Contrato de Calamidad de la vigencia 2017 que, si bien correspondió a un Contrato de Obra, fue adjudicado directamente considerando su carácter excepcional.

También, es revisado el Convenio de Asociación adelantado en la vigencia 2016, considerando la magnitud de recursos ejecutados respecto a los demás objetos contractuales de las últimas vigencias distintos a compra de tierras o adquisición de mejoras y, considerando la transversalidad de proyectos que se ejecutaron mediante esta figura contractual.

De esta manera, se realizó la inspección de 9 procesos contractuales que abarcan el 60,5 % de los recursos ejecutados en administración de la AESGPRI durante los últimos 3 años, contemplando también el primer trimestre de la vigencia 2019.

**Anotación general:**

En revisión física a los expedientes contractuales en la Oficina Jurídica, durante la visita de reconocimiento a la Entidad Territorial el día 9 de mayo de 2019, se evidenció que estos no se encontraban marcados en sus carátulas, ordenados de manera cronológica y debidamente foliados[[33]](#footnote-34), de acuerdo con las buenas prácticas de archivo que tienen como fin garantizar la salvaguarda y la integridad de la información contractual. Lo anterior, representando un obstáculo en el debido proceso de auditoría y revisión realizada sobre la información contractual, al no tenerse garantía de la integridad y completitud de la información.

1. **Contratos de Compraventa** **N° 004, 009 y 010 de 2017, N° 002 de 2018 y N° 001 de 2019: Compra de tierras y adquisición de mejoras rurales**

La revisión de los procesos contractuales para la compra de tierras y adquisición de mejoras rurales se realiza de manera conjunta teniendo en cuenta que el proceso contractual que se surte es similar y expedito, en cuanto que, al ser Contratación Directa no se realiza proceso de convocatoria, evaluación y selección de diferentes oferentes. De esta manera se establecen unos criterios hitos de evaluación, de acuerdo con la inspección hecha a los procesos contractuales y de acuerdo con las particularidades jurídicas de los Resguardos Indígenas en materia territorial:

* + 1. ¿El predio adquirido contó con proceso de avalúo comercial por parte de un perito certificado?
		2. ¿El contratista certificó la posesión o pertenencia del título predial de acuerdo con los estudios previos y requerimientos jurídicos para la compra?
		3. ¿El predio o mejora pretendida estuvo acorde con la justificación de la necesidad, el objeto contractual y/o el área de ampliación o saneamiento: compra de tierras (ampliación) y/o adquisición de mejoras rurales (saneamiento)?
		4. ¿Se cumplieron las condiciones de pago?
		5. ¿A nombre de quién se escrituró el título?

Se inspeccionaron los Contratos de Compraventa que se relacionan a continuación:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Contrato** | **Contratista** | **Objeto** | **Valor** |
| Compraventa N° 004 de 2017 | David Manuel Flórez Polo | Adquisición a título de compraventa de la mejora “Jerusalén I” | $306.247.656 |
| Compraventa N° 009 de 2017 | Luis Camilo Valdeblanquez Mena | Adquisición a título de compraventa la mejora rural *“El Guasimito”* | $168.752.576 |
| Compraventa N° 010 de 2017 | Luis Camilo Valdeblanquez Mena | Adquisición a título de compraventa del predio *“La Estrella”* | $316.139.284 |
| Compraventa N° 002 de 2018 | José Domingo Barandica Amaris | Adquisición a título de compraventa de la mejora *“Jerusalén II”* | $352.587.500 |
| Compraventa N° 001 de 2019 | Yelenis Yiseth Betin Pacheco | Adquisición a título de compraventa la mejora rural *“El Paujil”* | $519.817.750 |

1. Avalúo.

La compra del predio y las mejoras relacionadas, fueron avalados por el perito Larry Sierra Robles, el cual realizó visita de campo y emitió informes de avalúo, todos realizados durante el año 2017[[34]](#footnote-35). Los avalúos contemplaron el valor del terreno, cercas, jagüeyes y cultivos, construcciones y anexos, y ascendieron al valor por el cual se suscribieron los Contratos de Compraventa. Llama la atención que los avalúos de las mejoras rurales también contemplaron el avalúo del terreno, aun cuando estas se encuentran dentro del Resguardo Indígena. El perito adjuntó su tarjeta en el Registro Nacional de Avaluadores.

1. Acreditación de la pertenencia del título predial de acuerdo con los estudios previos y requerimientos jurídicos para la compra.

De acuerdo con los documentos *“Acta de evaluación de oferta”,* se conoció que se evalúo la acreditación de la condición de titular del derecho de posesión sobre las mejoras rurales “Jerusalén I”, *“El Paujil”*”, *“El Guasimito” y “Jerusalén II”;* y de propiedad sobre el predio *“La Estrella”*.

Al respecto, se evidenció que se aportaron documentos como el *“Acta de declaración de extrajuicio ante notario*” del 27 de julio de 2017*,* en el que se da testimonio por parte de dos particulares sobre la posesión de la mejora rural *“El Guasimito”*, por más de veintitrés años. Así mismo se aportó copia del Contrato de Compraventa CA – 5975722 del 12 de julio de 1996, mediante el cual se demostró que la finca *“El Guaisimito”* fue adquirida por el señor Luis Camilo Valdeblanquez al señor Eugenio Gregorio Sierra Mejía, concordante con lo expresado en la cláusula segunda de la Minuta Contractual de esta Compraventa.

Así mismo, para la Compraventa del predio “La Estrella” se evidenció la Escritura Pública N° 853 del 18 de junio de 1996 y el Certificado de Tradición y Libertad de la Oficina de Instrumentos Públicos con Matrícula Inmobiliaria N° 210-4441, de acuerdo con el requerimiento de acreditación de propiedad.

Respecto a las mejoras *“Jerusalén I”, “Jerusalén II” y “El Paujil”,* no se encontraron los documentos soporte mediante los cuales se acreditó la condición de titular de la posesión dentro del expediente contractual. No obstante, se evidenció dentro del clausulado de las Minutas Contractuales de las Compraventas, que los vendedores de las mejoras declararon tener la posesión real del título:

* Cláusula segunda del Contrato de Compraventa N° 004 de 2017*: “EL VENDEDOR declara y garantiza a EL COMPRADOR que los bienes (mejoras) vendidos son de su exclusiva posesión y propiedad por no haberlos enajenado antes a nadie y haberlo adquirido de la siguiente manera: por compra hecha al señor HECTOR ESCUE FAJARDO, mediante contrato de compraventa a los 14 días del mes de diciembre del 2016”.* Llama la atención que esta mejora fue adquirida en diciembre de 2016 para ser vendida al Municipio unos pocos meses después.
* Cláusula segunda del Contrato de Compraventa N° 002 de 2018: *“EL VENDEDOR declara y garantiza a EL COMPRADOR que los bienes (mejoras) vendidos son de su exclusiva posesión y propiedad por no haberlos enajenado antes a nadie y haberlo adquirido de la siguiente manera: por compra hecha al señor DAVID MANUEL FLÓREZ POLO[[35]](#footnote-36), mediante contrato de compraventa a los 27 días del mes de diciembre del 2016”.*
* Cláusula segunda del Contrato de Compraventa Nº 001 de 2019*: “EL VENDEDOR declara y garantiza a EL COMPRADOR que los bienes (mejoras) vendidos son de su exclusiva posesión y propiedad por no haberlos enajenado antes a nadie y haberlo adquirido de la siguiente manera: por compra hecha al señor DAVID MANUEL FLÓREZ POLO[[36]](#footnote-37), mediante contrato de compraventa a los 03 días del mes de septiembre del 2014”.*
1. Pertinencia de la adquisición.

En cuanto a las mejoras rurales adquiridas mediante estos Contratos de Compraventa, se lee en el numeral 1 de los documentos de Estudios Previos la priorización de estas adquisiciones, con fundamento en la identificación de estos predios dentro de las zonas del Resguardo Indígena:

*“[…] Contratar la adquisición de mejoras rurales ubicadas en la zona donde se encuentran asentamientos del pueblo indígena […], con el propósito de formalizar y concretar el uso y manejo sobre estos territorios en favor del resguardo indígena Kogui – Malayo – Arhuaco reconocido legalmente como tal […] La titularidad del derecho de dominio sobre dichos inmuebles de terreno resulta indispensable y esencial puesto que su ubicación se encuentra dentro del área del resguardo ampliada por la Resolución N° 256 del 27/09/11 expedida por el INCODER.*

*El representante legal del resguardo indígena, solicitó al Municipio de Dibulla, en desarrollo del contrato de administración vigente, que se iniciarán los trámites administrativos pertinentes para la compra de las mejoras […], zona que fue objeto de ampliación del Resguardo mediante resolución N° 256/11”.*

De igual forma se lee en los considerandos de las Minutas Contractuales que: *“[…] las autoridades indígenas del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco escogieron las mejoras rurales […] entre las primeras que serían adquiridas en esta vigencia fiscal para ir saneando las áreas incluidas dentro de la ampliación delimitada por la Resolución N° 256 del INCODER que son de propiedad de particulares […]”.*

Así, en revisión a la Resolución N° 256 del 27 de septiembre de 2011[[37]](#footnote-38) que se referencia en los documentos, y aportada dentro de los expedientes contractuales, se conoce en el numeral 3.5 sobre la tenencia de la tierra que:

“*Se delimita un área total de 30.954 hectáreas 6110 metros cuadrados dentro de la cual existen los siguientes 17 títulos de propiedad privada con 2.069 hectáreas 9.113 metros cuadrados que se excluyen, quedando para la ampliación del resguardo 28.884 hectáreas 6.997 metros cuadrados, dentro de los cuales existen 38 mejoras de colonos o personas ajenas a la parcialidad: Antonio Ríos Gómez, Antonio Torres, Carmen Helena Mercado, Denis Macías Parra, Diana Rincón, Dionisia Rodríguez, Diosma Rueda Pallares, Duran Librera, Edelmira, Eladio Ossa, Ever Rodríguez, Ever Rodríguez, Filemón Zambrano, Guadalupe Patiño Muñoz, Gustavo Rangel, Héctor Escues, Héctor Julio, Horacio Rodríguez, José Francisco Manjarrez, José Gabriel Ortiz, José Reyes Ortega, Juan Bautista Arroyave, Judit Castillo, Luis Bonilla, Luis Hoyos, Luis Ramón Rincón, Luz María Arenas Correa, Manuel Nieves, María Eugenia Macías Parra, María Pérez, Marta Orozco Mido, Nelson, Nelyz Ríos Gutiérrez, Osvaldo Terán Rodríguez, Pedro Santafé, Rafael Rincón, Raúl Antonio Montes Arrieta y Wilson Garay. Las mejoras serán adquiridas por el Resguardo, mediante convenio o con recursos propios provenientes de las transferencias.”*

De esta forma, no se identifica dentro del listado de los 38 propietarios de mejoras identificadas dentro de la ampliación del Resguardo a ser adquiridas, el nombre del señor David Manuel Flórez Polo con quien se adquirió la mejora “*Jerusalén I*”. No obstante, se identifica el nombre del señor Héctor Escue, quien se relaciona como el anterior propietario de la mejora, de acuerdo con lo consignado en la cláusula segunda del Contrato de Compraventa de N° 004 de 2017.

Así mismo, respecto a la mejora *“El Guaisimito”*, no se identifica dentro de dicho listado, el nombre del señor Luis Camilo Valdeblanquez Mena, ni de su anterior propietario Eugenio Gregorio Sierra Mejía, de acuerdo con el documento de Compraventa Nº 5975722 del 12 de junio del 1996, presentado por el Vendedor Valdeblanquez para acreditar la posesión del título.

De igual forma, tampoco se identifica el nombre del señor David Manuel Flórez Polo, quien era el propietario de las mejoras *“Jerusalén II” y “El Paujil”* antes de que fueran comprados por parte del señor José Domingo Barandica Amarís y Yelenis Yiseth Betín Pacheco, respectivamente, con quienes se realizaron los Contratos de Compraventa; esto, teniendo en cuenta que la Resolución 256 data del año 2011, mientras que las compra por parte de estos últimos se dio en el año 2016 y 2014, de acuerdo con lo expresado en la cláusula segunda de los Contratosde Compraventa de N° 002 de 2018 y N° 001 de 2019.

En el mismo sentido, se identificó que dentro de la Resolución 256 de 2011 en donde se enlistan los 17 títulos que fueron excluidos de la ampliación del resguardo por ser de propiedad privada no figura el predio *“La Estrella”*, que fue adquirido con este fin de acuerdo con el Contrato de Compraventa N° 010 de 2017.

Así las cosas, no queda claro cuál fue el criterio de priorización aplicado para la adquisición de predios y mejoras, ya que varias de las mejoras y la propiedad adquiridas por el Resguardo no parecieran corresponder con las referenciadas en la Resolución N° 256 del 27 de septiembre de 2011. Finalmente, llama la atención que algunas de las mejoras adquiridas han cambiado de propietario posteriormente a la expedición de la Resolución N° 256, aun cuando la Resolución en mención deja claro que estas serían “*adquiridas por el Resguardo, mediante convenios o con recursos propios provenientes de las transferencias*”.

1. Condiciones de pago.

Se conocieron las condiciones de pago establecidas en los Contratos de Compraventa de las mejoras rurales en los siguientes términos: *“Con la entrega formal del objeto de venta se cancelará el 50% del valor total que resulte de la negociación directa entre las partes y el 50% restante cumplidos los requisitos de elevación y la presentación de la escritura pública del respectivo contrato, con su respectiva cuenta de cobro […]”*

Al respecto de los pagos de la adquisición de la mejora *“Jerusalén I”,* mediante extractos bancarios mensuales y conciliación bancaria del año 2017, se conoció que se realizó un pago por $153.123.828 el día 14 de julio de 2017, correspondientes al 50 % del valor de este Contrato. En validación de las condiciones de pago, se evidenció el *“Acta de entrega de mejoras de predio rural Jerusalén I” ubicado en el corregimiento de rio ancho para la ampliación y/o saneamiento del Territorio en el Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco en el municipio de Dibulla”* del 22 de agosto de 2017,evidenciándose que la fecha del primer pago es previa al del Acta de Entrega. No obstante, se evidenció la cláusula cuarta del Contrato de Compraventa N° 004 de 2017, que *“el vendedor hará entrega material de los bienes a El Comprador dentro de los diez (10) días siguientes a la firma del presente contrato previa cancelación del 50% del Valor total del contrato”.*

Esta misma situación, se evidenció en el pago de la mejora del predio rural “*Jerusalén II”,* sobre el cual se conoció el “*Acta de entrega de mejoras de predio rural “Jerusalén II” ubicado en el corregimiento de rio ancho para la ampliación y/o saneamiento del Territorio en el Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco en el municipio de Dibulla”*” del 24 de agosto de 2018, con pago realizado el día 13 de agosto de 2018.

Así, no quedan claras las condiciones estipuladas para la realización de los pagos en los Contratos de Compraventa de las mejoras *“Jerusalén I”* y *“Jerusalén II”,* ya que como se detalló, la minuta contiene apartados que se contradicen. No obstante, sobre ambos Contratos de Compraventa no se evidenciaron inconsistencias en los montos de pago realizados.

1. La titularidad de los predios y mejoras adquiridas.

No se compartió dentro del expediente contractual aportado por la Entidad Territorial, copia de la Escritura Pública de las mejoras adquiridas “*Jerusalén I”, “Jerusalén II”* y *“El Paujil”* por lo que no fue posible validar con certitud la titulación del bien adquirido.

Sin perjuicio de lo anterior, se lee en las Actas de Entrega de estas mejoras, que en referencia a la Escritura Pública de cada una de estas, estas fueron vendidas al Resguardo Kogui – Malayo- Arhuaco identificado con el NIT 819.005.279-1. Al respecto, se hace la anotación de que el NIT. 819.005.279-1 corresponde al “*CABILDO INDIGENA DEL RESGUARDO KOGUI MALAYO ARHUACO*”[[38]](#footnote-39), y no al Resguardo Kogui – Malayo- Arhuaco teniendo en cuenta que los resguardos indígenas no poseen personería jurídica.

Por su parte, de acuerdo con la Escritura Pública N° 1336 de la protocolización del Contrato de Compraventa de la mejora *“El Guaisimito”*, el predio rural se vendió al señor Gobernador del Cabildo Indígena José de los Santos Limaco. No obstante, se evidenció en la cláusula sexta de dicha Escritura que *“[…] al momento de recibir las mejoras ubicadas en el punto “El Guasimito”, éstas serán tratadas como colectivas por lo cual se determinó que ningún miembro de la comunidad puede vender total o parcial cualquier de ellas, dándose por sentado que estas mejoras son de propiedad exclusiva de la comunidad indígena y del Resguardo y solo los representantes legales de ellos pueden adjudicar el uso y distribución de las mismas”*.

Así mismo, de acuerdo con la Escritura Pública N° 1335 de la protocolización del Contrato de Compraventa del predio *“La Estrella”,* se evidenció que la transferencia de dominio y posesión real se realizó al Resguardo Indígena Kogui Malayo Arhuaco, siendo comprador el Cabildo Gobernador del mismo, José de los Santos Limaco, estipulándose el mismo clausulado restrictivo para la destinación del título, siendo éste de carácter colectivo. Así mismo, se evidenció en la Constancia de Inscripción del título del 4 de diciembre de 2017, que el titular de derecho real de dominio es el Resguardo Indígena Kogui Malayo Arhuaco.

1. Proceso de legalización con la ANT.

No se conoció documentación alguna sobre trámite de ampliación y saneamiento del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco; es decir, del reconocimiento legal y englobe de los predios adquiridos, al título colectivo del Resguardo Indígena, ni se conoció información al respecto por parte de la Entidad Territorial a su solicitud o a solicitud del Resguardo Indígena de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.14.7.3.1 del Decreto 1071 de 2015[[39]](#footnote-40).

1. **Contrato de Obra N° 004 de 2016.**

Mediante Licitación Pública N° 001 de 2016 se adjudicó el Contrato de Obra N° 004 el día 8 de septiembre de 2016. Sobre este contrato, cuyo objeto contractual consistió en *“Construcción de dos (2) bodegas para la instalación de trilladora y adecuación y construcción de oficinas para funcionamiento del programa de desarrollo económico del Pueblo Kogui en el corregimiento de Mingueo Municipio de Dibulla Departamento de la Guajira”,* por valor de $424.060.786 con el contratista Antonio César Ragonesi Redondo[[40]](#footnote-41), se resaltan las siguientes situaciones:

* El Contrato presentó cambios en plazo y suspensión en su ejecución: El Contrato fue suscrito el día 8 de septiembre de 2016, de acuerdo con el Contrato de obra pública N° 004 de 2016por un plazo de 6 meses. Posteriormente fue modificado en su plazo, reduciéndose a 3 meses y 22 días de acuerdo con el Otrosí N° 001 al Contrato de obra pública N° 004 de 2016, derivado del proceso de selección por Licitación Pública N°001 de 2016, celebrado entre el Municipio de Dibulla – La Guajira y Antonio Cesar Ragonesi Redondodel día 9 de septiembre de 2016.

El Acta de Inicio de ejecución del Contrato de Obra Pública N° 004 de 2016 data del 18 de noviembre de 2016, contándose así con fecha de terminación del 12 de marzo de 2016.

Posteriormente, y a partir del Acta de Suspensión N° 1 del Contrato de Interventoría N° 003 de 2016 se conoció que este fue suspendido el 21 de noviembre de 2016, sin encontrarse publicada en el SECOP el Acta de Suspensión al que se hace referencia[[41]](#footnote-42) que permitiera conocer los motivos que llevaron a dicha suspensión 3 días después del inicio de su ejecución.

Así, la ejecución del Contrato fue reiniciada a los 13 días de febrero de 2017, según el Acta de reinicio N° 1,se computó el plazo para la ejecución del Contrato establecido en la minuta contractual, con nueva fecha de finalización del 3 de junio de 2017.

* De igual forma se conoció que 10 días después del reinicio de la ejecución del Contrato, se expidió el Acta modificatoria N° 1 mediante la cual,según se lee en el documento*, “[…] se requieren hacer ajustes en las cantidades de obra objeto del contrato, por cantidades que suben, cantidades que bajan y se introducen ítems adicionales no previstos, todo para lograr el cabal cumplimiento del objeto contractual […] todo esto sin que se incremente el valor total del presente contrato”.*

Al respecto, a partir del Informe de supervisión N° 1 en sunumeral 2.1.2 se conoció que:

“*La Supervisión en común acuerdo con la interventoría y el Contratista realizó el estudio general de las actividades objeto del presente contrato y se determinó ajustar el presupuesto para que correspondan con las actividades reales necesarias e imprescindibles para que la obra pueda cumplir de mejor manera con el propósito para el que está concebida, arrojando como resultado de este estudio la definición de mayores y menores cantidades de obra en algunos Ítems contractuales, y la inclusión de Ítems adicionales no previstos que son necesarios desde el punto de vista técnico, todo esto sin que se incremente el valor total del presente contrato.*

*En comité técnico y visita realizada al sitio de ejecución de las obras en compañía del Contratista, Interventoría y representante de las comunidades indígenas, se observó que se hace absolutamente necesaria la realización de un movimiento de tierra en el área de ejecución de las bodegas, debido a que el terreno destinado para la construcción presenta altas pendientes, por lo que es necesario su nivelación, para lo cual se deben realizar actividades de excavación y relleno para llegar a la cota de construcción del proyecto. Las actividades necesarias para la realización del movimiento de tierra no fueron estimadas en las actividades contratadas.*

*Así mismo, las actividades para el movimiento de tierra y construcción de la vía de acceso tampoco fueron estimadas en las actividades contratadas; por lo que en el comité de obra efectuado se estipulo para la vía de acceso al área de instrucción, la demolición de parte de la oficina actual y muro posterior para el acceso de vehículos y maquinaria; proyectando esta vía de acceso en dejarla permanente para el ingreso de camiones de carga.*

*Con respecto a las oficinas, el contrato planteaba la construcción de las oficinas en un segundo piso, el cual se debía construir sobre una edificación que existe actualmente y que se utiliza como dormitorios. Teniendo en cuenta que la construcción existente es obsoleta, puesto que data de muchos años de construida, y que en el presupuesto del contrato no estaba implícito todos los requerimientos desde el punto de vista estructural para construir sobre ella un segundo piso; se realizó una modificación para garantizar la estabilidad y durabilidad de la nueva construcción. Por ello se dividió la construcción en dos pares: una construcción nueva cerca al área de construcción de las bodegas en la cual quedaran las oficinas;* y se dejó la construcción existente, para que posteriormente se le haga la intervención y pueda servir como dormitorios, como estaba planteado inicialmente*, puesto que después de realizado el balance general del contrato, el presupuesto no alcanza para esta intervención.*

*El balance económico del contrato arrojó un valor de SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES CUARENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS ($636.045.239,89), necesarios para la ejecución de la adecuada ejecución de las Dos (02) Bodegas y de las oficinas.*

*Teniendo en cuenta que se contaba con el recurso del contrato inicial por valor de CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES SESENTA MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS ML ($424.060.786,00), se decidió realizar un ajuste con este valor al presupuesto del contrato, con las obras que requieren ejecutarse de manera prioritaria, mientras que el Municipio de Dibulla realiza las gestiones requeridas para el adicional antes mencionado”.*

Adicionalmente, se conoció también el Acta de fijación de precios no previstos en la cual se evidencia el listado de actividades adicionales anexa al Informe de Supervisión del 3 de marzo de 2017, mediante el cual se informa de un 84,5 % de ejecución física de la obra; y se conocieron los CDP N° 211102 y 211103, y los RP N° 30111701 Y 30111702 por $100.000.000, expedidos el 21 de noviembre de 2017, para adicionar el Contrato de Obra.

De lo anterior, se evidencia quela Entidad Territorial no realizó un adecuado proceso de planeación contractual, faltando al Principio de Planeación que como bien resalta Colombia Compra Eficiente[[42]](#footnote-43):

*“El principio de planeación impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales. Los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público…”*

*“De acuerdo con este principio, en los contratos de obra las entidades públicas deben elaborar y entregar estudios completos, planos y diseños definitivos para la ejecución del contrato. Estos documentos deben ser elaborados por la entidad con anterioridad a la convocatoria formulada; el plazo real de su ejecución y el costo que demandaba su instalación.*

*“1.9. Omisión al deber de planeación. En tal virtud, el deber de planeación, como manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica. Bajo estos presupuestos, es necesario que los contratos estatales estén debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y así satisfacer el interés público. Omitir dicho deber conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto. Por otro lado, la Administración y sus funcionarios son responsables por el incumplimiento del deber legal de contar con estudios planos y diseños definitivos, previamente al procedimiento de selección, cuando tales omisiones ocasionen daños antijurídicos al contratista...*

*Debe aclararse que no toda falencia en la planeación del contrato implica la nulidad del mismo por ilicitud del objeto, ello ocurre cuando hay falencias que desde el momento de la celebración del contrato ponen en evidencia que el objeto contractual no podrá ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros o que los tiempos de ejecución del contrato no podrán cumplirse”.* **(Énfasis por fuera de texto)**

De esta manera, y partiendo de las declaraciones conocidas en el Informe de Supervisión, se evidencia que la Entidad Territorial omitió el deber de planeación y afectó la debida ejecución de la obra, también generando desequilibrio económico en el contrato, perjudicándose la ecuación contractual de la que trata el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, en cuanto que, la ejecución del objeto contractual imponía actividades adicionales que no fueron contempladas, y que sin perjuicio de la salida que halló la Entidad Territorial al dividir la construcción en dos etapas, se afectó la ejecución del objeto contractual tal como se había planteado inicialmente y se alteraron las actividades contratadas:

*“El Estatuto de Contratación Pública establece que se debe respetar el equilibrio económico del contrato, de tal forma que se debe mantener una equivalencia entre los derechos y obligaciones que se acordaron desde el inicio del contrato.*

*El rompimiento del equilibrio económico contractual tiene las siguientes características:*

*a) Afectación real, grave y significativa.*

*b) No hay una equivalencia entre lo previsto en los pliegos de condiciones y la ejecución del contrato*

*Es un principio cardinal en la contratación estatal el mantener el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer o contratar, equilibrio que se puede afectar por diferentes factores, Cuando esto ocurre la ley ordena utilizar los mecanismos de ajuste y revisión de precios”[[43]](#footnote-44).* **(Énfasis por fuera de texto)**

Llaman especialmente la atención que se presenten las situaciones y problemas expuestos en relación a la ejecución de este Contrato, toda vez que como se mencionó anteriormente en este Informe, la Secretaría de Planeación del Municipio de Dibulla – La Guajira acompaña la formulación, particularmente en lo referente a los requerimientos técnicos, de aquellos proyectos de inversión priorizados por el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco que implican actividades de obra, como es el caso de este proyecto, en cuya ejecución se evidencian dificultades considerables asociadas al proceso de planeación.

1. **Contrato de Compraventa N° 017 de 2017 (Subasta Inversa).**

Sobre el proceso contractual del Contrato de Compraventa N° 017 del 14 de diciembre de 2017, para la *“Adquisición de Textos, Material Didáctico, Mobiliarios e Insumos para la Sede Educativa La Laguna del Pueblo Wiwa y Los Establecimientos Educativos Kogui del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco del Municipio de Dibulla Departamento de La Guajira”* por valor de $143.473.772, solo fue posible evaluar la etapa precontractual y contractual, puesto que la Entidad Territorial no compartió ni publicó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, la información de la ejecución ni de la etapa postcontractual. De la revisión realizada a los documentos obtenidos, se tienen las siguientes consideraciones:

* + A partir de los Estudios Previos y documentos previosdel expediente contractual*,* se conoció que la solicitud del proceso contractual fue realizada por la Secretaría de Educación Municipal. Así mismo, se resalta que el proceso contractual fue solicitado arguyendo las deficiencias en los servicios prestados por el sistema educativo formal, declarándose que no cubre todas las necesidades que al respecto se presentan, especialmente, en lo relacionado con la dotación mobiliaria, didáctica y los insumos, buscándose complementar los servicios educativos a las comunidades indígenas. Ante lo cual se anota que, si bien no hay impedimento para ejecutar recursos de la AESGPRI en este objeto contractual, al ser este uno de los proyectos formulados por el Resguardo Indígena, queda abierto el interrogante del porqué de la concurrencia de la AESGPRI en servicios de educación para comunidades indígenas en el Municipio de Dibulla – La Guajira.
	+ En el numeral 4 de los Estudios previos y documentos previosdel expediente contractual, se establece el valor estimado para la contratación por valor de $143.524.772, siendo este el presupuesto establecido para el proceso contractual. Allí mismo, se expresa que el presupuesto se estableció con base en *“Los precios unitarios indicativos de mercado, producto del estudio respectivo, teniendo en cuenta para ello tres (3) cotizaciones solicitadas por el almacén general e inventario del municipio a empresas que ofrecen estos bienes”,* las cuales no se encontraron adjuntas en los Estudios Previos.

No obstante, en el detalle de precios se evidenció que fueron cotizados los *“precios unitarios indicativos”,* sin tenerse en cuenta las cantidades requeridas en la contratación, teniendo en cuenta que, por ejemplo, para 9 ítems de la Categoría Cuadernos se requerían entre 500 y 800 unidades, y que solo en 26 de los 95 artículos a contratar, se requerían menos de 20 unidades[[44]](#footnote-45), pudiendo cotizar entonces precios mayoristas; sin perjuicio de que en el Análisis Económico del Sector, la Entidad Territorial determinó que la mayoría de oferentes eran minoristas e intermediarios entre el productor y el consumidor final. Al respecto, se evidenció que el análisis de mercado fue realizado sobre cifras y reportes de los años 2012, 2013 y 2014, ante lo cual se resalta la importancia de actualizar los estudios de mercado, con miras a obtener un conocimiento del sector lo más preciso y acertado posible para el momento de la contratación, y de establecer con mayor precisión el tipo de proveedor que se requiere[[45]](#footnote-46), en provecho de las especificaciones en el objeto a contratar, que en este caso correspondía a la compra de bienes genéricos y uniformes en altas cantidades.

1. **Convenio de Asociación N° 032 de 2016.**

Este Convenio de Asociación realizado entre el Municipio de Dibulla – La Guajira y la Organización Gonawindua Tayrona – OGT, cuyo representante legal es José de los Santos Sauna Limaco, consistió en *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para fortalecer el sistema educativo, de salud, gobierno propio y territorio de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa y Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta asentados en la jurisdicción del Municipio de Dibulla La Guajira”.* Fue pactado por valor de $785.492.144 con aportes de la AESGPRI por $734.792.144 y aportes de la Organización Gonawindua por $50.700.000*.* Producto de la inspección al expediente contractual del mismo, se tienen las siguientes consideraciones:

* En los Estudios y documentos previosy con base en la descripción de las necesidades y los proyectos a ejecutar mediante este Convenio de Asociación, se evidenció que el perfil del oferente establecido para la contratación fue de una *“Persona jurídica sin ánimo de lucro que tenga un período de constitución superior a tres años, con objeto social referente a la realización y/o desarrollo de programas de atención a población indígena vulnerable o similar mediante estrategias de actividades educativas, culturales y de gobierno indígena, con experiencia contractual en la ejecución de actividades que persigue este estudio previo”.* Así, en revisión del objeto social a la Organización Gonawindua Tayrona, a partir del Código de Actividad Económica (9499) en Registro Único Tributario – RUT de la Organización, adjunto en el expediente contractual compartido por la Entidad Territorial, se determinó que la actividad económica de la Organización está asociado al objeto contractual. [[46]](#footnote-47) No obstante, la Organización no se encontró registrada en el Registro Único Empresarial de Entidades Sin Ánimo de Lucro[[47]](#footnote-48).
* Se evidenció una inconsistencia en la Evaluación de Idoneidad y Experiencia de una Entidad Sin Ánimo de Lucropuesto que se lee *“[…] hemos recibido la propuesta Técnica y Económica, con el fin de desarrollar estrategias para alcanzar dichos objetivos y de la mano de entidades que desarrollen trabajos de interés público, las cuales estén enmarcada en el proyecto mencionado, dicha propuesta fue presentada por la ORGANIZACIÓN GONAWINDUA TAYRONA. Persona Jurídica sin ánimo de lucro que se identifica con el* ***NIT. No. 900217374-7,*** *con domicilio en la ciudad de Santa Marta – La Guajira*”,siendo este número de identificación diferente al NIT de la Organización Gonawindua Tayrona, según el Convenio de Asociación N° 032 de 2016 y según el Registro Único Tributario- RUTaportado por la Organización, en los cuales se evidencia el NIT No. 800.239.489 – 7. El NIT al que se hace referencia en el texto, corresponde al de la Fundación Sociocultural Deportiva Unión Wayuusegún consulta al Registro Único Empresarial – RUES de Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL[[48]](#footnote-49).
* En el numeral 10 del apartado de los Términos de Referenciade la Invitación Pública adelantada por el Municipio de Dibulla para la Celebración de Convenio de Asociacióndel expediente contractual en revisión*,* se establecieron lascondiciones contractuales para la suscripción del Convenio, entre ellas el Certificado de Existencia y Representación Legal, en original o copia y/o Reconocimiento de Personería Jurídica vigente. Al respecto, se evidenció en la Evaluación de Idoneidad y Experiencia de una Entidad Sin Ánimo de Lucroque la Organización Gonawindua presentó el Acta de Reconocimiento del 23 de enero de 1987, expedida por la Gobernación del Magdalena y otras entidades estatales.

En lectura a dicha acta, adjunta en el expediente contractual compartido por la Entidad Territorial, se lee que *“Todas las entidades expresan su reconocimiento a la organización GONAWINDUA TAYRONA y exalta la decisión de los Indígenas Kogui – Arhuaco de los Departamentos de Magdalena y Guajira de formar una organización independiente y autónoma, por ser de gran ayuda para la defensa de sus tradiciones y derechos”,* la cual es una referencia a la Organización sin ningún efecto jurídico, puesto que, en principio no son las Entidades suscritas en el Acta, las competentes para certificar o reconocer personería jurídica.

* En el numeral 10 de los Términos de Referenciade la Invitación pública adelantada por el Municipio de Dibulla para la Celebración de Convenio de Asociación, y en atención al proceso competitivo para la celebración de Convenios de asociación por criterio de idoneidad[[49]](#footnote-50), la Entidad Territorial estableció que el oferente debía acreditar la participación de personal mínimo, indicando las calidades y cualidades detalladas en el documento: 1) instructores indígenas para la realización de formación en conocimiento propio, Gobierno propio, Música Tradicional con experiencia mínima de 1 año, 2) dinamizadores o autoridades indígenas para la realización de las actividades con experiencia no menor a 1 año y 3) profesional para las actividades relacionadas con el sistema educativo con experiencia no menor a 1 año.

No obstante, en la Evaluación de Idoneidad y Experiencia de una Entidad Sin Ánimo de Lucrono se hace referencia alguna a la evaluación de estos requerimientos en el personal mínimo como uno de los requerimientos para garantizar la idoneidad de la contraparte en el Convenio a adelantarse. Se evidenció particularmente que la evaluación realizada tuvo en cuenta solo la experiencia contractual del único oferente presentado, omitiendo el componente de personal establecido por la misma Entidad Territorial.

* En la cláusula cuarta del Convenio de Asociación N° 032 de 2016 se pactó un anticipo por el 40 % del aporte con recursos AESGPRI, el cual sería entregado dentro de los 5 días siguientes al cumplimiento de los requisitos de ejecución del Convenio, adicional a la entrega del Plan de Inversión aprobado por el Supervisor del Convenio, como se establece en la cláusula tercera. Adicionalmente, se conoció en el numeral 4.4. de los Estudios y documentos previosque, *“el manejo de los recursos asignados al Convinente a título de anticipo, deberá realizarse en cuenta bancaria separada, a nombre del Convenio suscrito. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados pertenecerán al tesoro”.* Al respecto de este anticipo:
1. No se encontró dentro del expediente contractual el Plan de Inversión aprobado por el Supervisor del Convenio.
2. El Acta de Inicio del Convenio se dio el 28 de diciembre de 2016. No obstante, el pago del anticipo pactado se dio sobre el mes de febrero de 2017, como consta en la orden de pago N° 067 del 15 de febrero de 2017, y en el extracto bancario de la Cuenta Maestra del Resguardo Indígena y la conciliación bancaria del mes de febrero de 2017, compartidos por la Entidad Territorial, por valor de $293.916.857, correspondientes al 40 % del valor del aporte con recursos AESGPRI.

Así, no es claro entonces el proceso que la Entidad Territorial siguió para evaluar la idoneidad de la Organización Gonawindua Tayrona como contraparte del Convenio de Asociación suscrito, ni tampoco las condiciones bajo las cuales se entregó el anticipo contemplado en este.

1. **Contrato de Calamidad N° 004 de 2017.**

Bajo la declaratoria del Estado de Calamidad, el Municipio de Dibulla adelantó la contratación para el *“Mantenimiento, construcción y reparación de puentes colgantes en las comunidades de Santa Clara y Dumingueka, Jurisdicción del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco, afectados por la primera temporada de lluvia en el marco de la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Dibulla – La Guajira”* por un monto de $100.000.000*;* siendo un proyecto priorizado e incluido en el Contrato de Administración en el Otrosí N° 01 de 2017, después de haber sido concertado con la comunidad indígena sobre marzo de 2017. Al respecto de esta contratación se resalta que:

* El expediente contractual se encontraba totalmente desordenado, no había continuidad en los documentos, no se encontró foliado, los documentos se repetían (copias) y no seguían un orden cronológico, dificultando la revisión del proceso contractual.
* En el parágrafo de la cláusula cuarta del Contrato de calamidad N° 004 de 2017 el Municipio pactó con el contratista la entrega de un anticipo equivalente al 50 % sobre el valor total del Contrato, previo cumplimiento de los requisitos legales establecidos para el perfeccionamiento y ejecución, entre ellos, la apertura de una cuenta bancaria separada para el giro del anticipo. No obstante, se encontró la cuenta de cobro N° 1 del día 27 de septiembre de 2017, para el pago del anticipo pactado, en la cual el Contratista, Jairo Esteban Correa, solicita realizar la consignación en la cuenta corriente a su nombre[[50]](#footnote-51). Así, con este indicio, se conoció a partir del extracto de septiembre de 2017 de la Cuenta Maestra del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco y su respectiva conciliación bancaria, que en efecto, se realizó traslado de recursos por concepto del anticipo desde la Cuenta Maestra a la cuenta del Contratista el día 10 de octubre de 2017.
* Se evidenciaron inconsistencias con relación al pago final realizado al término de la ejecución del Contrato, puesto que en el Acta de Recibo Final suscrita el día 5 de marzo de 2018, entre el Supervisor del Contrato y el Contratista, se lee que el valor a pagar es de $50.000.000, correspondientes al 50 % de los $100.000.000 del valor del Contrato, descontando la amortización del anticipo. No obstante, se encontró dentro del expediente contractual compartido por la Entidad Territorial, la cuenta de cobro final del día 2 de marzo de 2018 firmada por el Contratista por la suma de $30.000.000[[51]](#footnote-52). En contraste, en revisión a los movimientos de la Cuenta Maestra del Resguardo Indígena Kogui – Malayo - Arhuaco, se evidenció traslado a la cuenta de Jairo Esteban Correa[[52]](#footnote-53), con quien se realizó el Contrato, por valor de $33.708.650.

Así, al igual que en el Convenio de Asociación N° 032 de 2016 examinado anteriormente, no queda claro por qué el Municipio no se ciñe a las condiciones establecidas en la minuta contractual para la entrega del anticipo. Además, en este caso en particular, tampoco es claro si el costo total del Contrato varió o si este no se liquidó en su totalidad.

1. **PUBLICACIÓN DE PROCESOS CONTRACTUALES.**

Atendiendo a lo establecido por el artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015, se consultó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP la publicación de los procesos contractuales adelantados por el Municipio, en el marco de la ejecución de los recursos de la AESGPRI, para las vigencias 2017, 2018 y el primer trimestre de 2019, evidenciándose faltantes en la información publicada:

**Tabla N° 7:** Relación de Contratos de Ejecución con faltantes en el SECOP.

Vigencias 2017 a marzo de 2019.

| **N° Proceso/Contrato** | **Objeto** | **Faltantes en SECOP** |
| --- | --- | --- |
| N° 004 de 2017(Compraventa) | Adquisición de título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del Territorio del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhuaco en jurisdicción del corregimiento de Mingueo - Municipio de Dibulla (La Guajira) | Información de ejecución y postcontractual: Escritura pública y liquidación del contrato. |
| N° 004 de 2017(Contrato de calamidad) | Mantenimiento, construcción y reparación de puentes colgantes en las comunidades de Santa Clara y Dumingueka Jurisdicción del Resguardo Indígena Kogui - Malayo - Arhuaco afectados por la primera temporada de lluvias en el marco de la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Dibulla - La Guajira. | No publicado. |
| N° 001 de 2019 (Compraventa) | Adquisición a título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco en Jurisdicción del Corregimiento de Rio Ancho Municipio de Dibulla - La Guajira. | Información de ejecución y postcontractual: Escritura pública y liquidación del contrato. |
| N° 002 de 2019 (Compraventa) | Adquisición a título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco, en jurisdicción del Corregimiento de Mingueo Municipio de Dibulla La Guajira. | Información de ejecución y postcontractual: Escritura pública y liquidación del contrato. |
| N° 005 de 2019 (Compraventa) | Adquisición a título de compraventa de mejoras rurales para el saneamiento del territorio del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco, en jurisdicción del corregimiento de Mingueo - Municipio de Dibulla La Guajira. | Información de ejecución y postcontractual: Escritura pública y liquidación del contrato. |

Fuente: Elaboración propia sobre información consignada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP

A partir de lo consignado en la Tabla N° 7 se evidencia que el Municipio de Dibulla – La Guajira no realizó la publicación en el SECOP de la integridad de varios de los expedientes contractuales asociados a la administración de los recursos de la AESGPRI, contraviniendo así el Principio de Transparencia en la Contratación Pública.

**V. ANÁLISIS DE EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS:**

A partir del análisis presupuestal, programático y contractual realizado a lo largo del presente documento, se pudieron identificar dos situaciones particulares en el proceso de ejecución de los recursos de la AESGPRI del Resguardo Kogui - Malayo - Arhuacoadelantado por la Entidad Territorial durante las últimas tres vigencias:

* + - 1. Bajos niveles de ejecución de los recursos AESGPRI**.**

A partir de la información presupuestal compartida por la Entidad Territorial en los documentos de las Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos, se identificó que durante las últimas tres vigencias los recursos de la AESGPRI han presentado porcentajes de ejecución que no sobrepasan el 60 % de los recursos disponibles, destacándose la vigencia fiscal 2018, en donde se ejecutó solo el 8 % de los recursos. Lo anterior, teniendo en cuenta que fueron priorizados e incorporados a los Contratos de Administración de las vigencias 2016 a 2018, proyectos con asignación de recursos AESGPRI iguales a la totalidad de recursos disponibles para cada una de las vigencias, como se detalló en el apartado contractual de este documento:

**Gráfico N° 4:** Nivel de ejecución de los recursos AESGPRI del Resguardo Kogui – Malayo - Arhuaco

**Fuente:** Elaboración propia sobre ejecuciones presupuestales y Contratos de Administración. Vigencias 2016 a 2019.

Así mismo, dada la particularidad en la forma de programar de los recursos de la AESGPRI por parte del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco[[53]](#footnote-54), se evidenciaron divergencias en los niveles de ejecución de los recursos programados por cada Pueblo Indígena, con mayor propensión a la ejecución de los recursos del Pueblo Kogui, como se detalla en el Gráfico 2.

**Gráfico N°5:**Ejecución de recursos AESGPRI por pueblo indígena del Resguardo Kogui – Malayo - Arhuaco. Vigencia 2016 – 2018[[54]](#footnote-55).

**Fuente:** Ejecuciones presupuestales y Contratos de Administración. Vigencias 2016 a 2018.

* + 1. Ejecución de pocos proyectos.

A partir de los objetos contractuales conocidos en revisión a los expedientes contractuales detallados en el apartado contractual de este documento, se evidenció que durante las vigencias 2017 y 2018, se dio prelación a la ejecución del proyecto de inversión de *“Ampliación y saneamiento del Resguardo Indígena”* asociado al Sector de Desarrollo Agropecuario, aun cuando en los Contratos de Administración de dichas vigencias, fueron priorizados proyectos en otros Sectores como Educación, Cultura, Salud e Infraestructura. Esta situación es reiterativa para el primer trimestre de 2019, en donde se evidenció que los cinco (5) Contratos de Ejecución suscritos a este corte en el marco de la administración de los recursos de la AESGPRI, estuvieron asociados a la *“Ampliación y saneamiento del Resguardo”.*

**Gráfico N° 6:** Proyectos del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco ejecutados.

**Fuente:** Contratos de Administración y contratos de ejecución. Vigencias 2017 y 2018.

**Gráfico N° 7:** Proyectos del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco ejecutados por sector.

**Fuente:** Contratos de Administración y contratos de ejecución. Vigencias 2017 y 2018.

Esta situación resulta problemática dado que la no ejecución de los proyectos priorizados por el Resguardo contraviene el objetivo mismo de los recursos de la AESGPRI, que corresponde al mejoramiento de la calidad de vida de la población que habita dentro del Resguardo. Además, pareciera que la no ejecución de la totalidad de los proyectos retrasa la identificación de nuevas necesidades y alternativas de solución por parte del Resguardo y en consecuencia el desarrollo de este en sus diferentes dimensiones, ya que como se evidencia, muchos de los proyectos no ejecutados en una vigencia pasan a ser los priorizados de la siguiente vigencia.

**CONCLUSIONES:**

A partir de las situaciones descritas, se evidenció que el Municipio de Dibulla – La Guajira como administrador de los recursos de la AESGPRI del Resguardo Kogui- Malayo- Arhuaco ubicado en su jurisdicción, presentó algunas deficiencias en el cumplimiento normativo que regula la administración de estos recursos. No obstante, no se adoptará ninguna de las medidas de las cuales trata el Capítulo V del Decreto 028 de 2008, considerando que la priorización de atención al Municipio estuvo motivada por la recurrencia en el Evento de Riesgo 9.1 “*No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, y/o remitir o entregar información incompleta o errónea*” referenciada en el Informe de Monitoreo General SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales vigencia 2017 emitido por el Departamento Nacional de Planeación, en el que el Municipio de Dibulla – La Guajira presentaba un nivel de riesgo Critico Alto; pero que, tras el reporte por parte del Municipio en las Categorías FUT Resguardos 1 y Resguardos 2 en las vigencias 2018 y 2019, en el último Informe de Monitoreo General SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales, correspondiente a la vigencia 2019, el Municipio de Dibulla – La Guajira presenta un nivel de riesgo Critico Bajo.

Sin embargo, a continuación se especifican las situaciones de riesgo identificadas y se emiten las recomendaciones asociadas a cada una de estas, con el objetivo de que sean seguidas por la Entidad Territorial, de modo que se optimice el uso de los recursos de la AESGPRI del Resguardo Kogui- Malayo- Arhuaco y estos puedan cumplir su fin, que a la luz del artículo 27 del Decreto 1953 de 2014, corresponde al mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria de estos.

1. **Inadecuado manejo presupuestal de los recursos.**

El documento *“Orientaciones para la Programación y Ejecución de los Recursos de la AESGPRI”* del Departamento Nacional de Planeación, indica que el registro de los recursos de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas administrados por las alcaldías municipales o gobernaciones, según la jurisdicción del resguardo, se realizará conforme con las normas presupuestales y contractuales aplicables a los municipios y departamentos.

Considerando lo anterior, y con base en los documentos de carácter presupuestal aportados por el Municipio de Dibulla – La Guajira y a las fuentes de contraste que se detallan en la Tabla Nº 1 de este informe, se construyó el escenario presupuestal de los recursos de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas del Resguardo Kogui – Malayo - Arhuaco en jurisdicción del Municipio de Dibulla en La Guajira, identificando las situaciones que se enlistan a continuación:

* El rubro de obligaciones que maneja la Entidad Territorial para las vigencias 2016 y 2017 está determinado por la diferencia entre los compromisos y los pagos. Esta manera de determinar las obligaciones por parte de la Entidad imposibilita que a partir de la información presupuestal puedan establecerse con certeza los montos correspondientes a las reservas presupuestales y las cuentas por pagar para estas vigencias.
* El valor de las obligaciones que como ya se referenció corresponde a la diferencia entre los compromisos y los pagos, coincide para 2016 con el valor de las reservas presupuestales constituidas para esta vigencia y para 2017 con la suma de los montos que debieron constituirse como obligaciones pendientes de pago (cuentas por pagar) y compromisos por obligar (reservas). De modo que, se evidencia que el Municipio no tiene claridad conceptual sobre el correcto manejo presupuestal de los recursos.
* Dentro de las Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos de la vigencia 2017 aparece un rubro para el manejo de las Reservas Presupuestales constituidas sobre la vigencia anterior; lo cual, si bien no es necesariamente cuestionable desde el punto de vista de la presentación de las ejecuciones presupuestales de los recursos, sí lo es cuando no es claro el manejo presupuestal de estas, dado que las Reservas Presupuestales son recursos ya comprometidos pendientes de obligar, por lo que no harían parte de los recursos disponibles para ejecutar dentro de la vigencia en curso, y por tanto no deberían causarse como incorporaciones al presupuesto definitivo ni como apropiaciones del mismo. Aunado a esto, en la ejecución de ingresos de la vigencia 2017 figura también un rubro que corresponde a los compromisos de la reserva, lo que resulta inconsistente presupuestalmente dado que estos son recursos ya comprometidos en su totalidad.
* El valor que figura en el Acto Administrativo de constitución de cuentas por pagar de la vigencia 2017 expedido por el Municipio difiere del valor de las cuentas por pagar determinado a partir de la revisión de los contratos ejecutados para esa vigencia. La diferencia se debió a que la Entidad Territorial no solo constituyó cuentas por pagar por las obligaciones pendientes de pago; sino también por las reservas de la vigencia 2016 obligadas y no pagadas al cierre de la vigencia 2017. Al respecto, se advierte que estos últimos recursos debieron haberse constituido como Pasivos exigibles - Vigencias expiradas y no como cuentas por pagar.
* Para la vigencia 2018 la Entidad no incorporó en el presupuesto definitivo la totalidad de recursos asignados efectivamente por el Departamento Nacional de Planeación.

Así, se evidencia que el Municipio de Dibulla – La Guajira no realizó una conciliación de la información presupuestal, ni un manejo claro y separado de los momentos presupuestales y la determinación y ejecución de cuentas por pagar y reservas, que afectan los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco, que se encuentran bajo su administración. Como consecuencia, el Municipio no ofrece información financiera clara sobre los recursos disponibles para la inversión en cada vigencia.

**Recomendación:**

Con el objetivo de que la información asociada a los recursos de la AESGPRI que la Entidad Territorial consigna y presenta en las ejecuciones presupuestales sea fiable, verídica y verificable, se recomienda en primer lugar consultar el documento “*Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*”publicado por el Ministerio de Hacienda, particularmente el apartado “*B. De la ejecución presupuestal*”, al que puede accederse a través del siguiente vinculo: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio %20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%C3%BAblico.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio%20%20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%C3%BAblico.pdf), esto con el fin de aproximarse a las claridades conceptuales necesarias para llevar un adecuado manejo presupuestal de los recursos de la AESGPRI.

En segundo lugar, se recomienda diseñar e implementar un proceso de validación y conciliación de la información consignada en las ejecuciones presupuestales, de modo que esta responda a los lineamientos normativos vigentes y coincida con la información contractual asociada. Para ello, se comparte un modelo de protocolo de validación de la información presupuestal, sin perjuicio de que este pueda ser ajustado a las necesidades y particularidades de la Entidad Territorial:

|  |
| --- |
| **“Protocolo de conciliación de la información presupuestal AESGPRI”****Objetivo:** “…”**Periodicidad:** Cada cuanto se realizará este control (diario, semanal, mensual…). Lo recomendable es tener un control oportuno (de corto plazo) sobre la información presupuestal.**Responsable:** El funcionario responsable de realizar el control. Es necesario que sea diferente de quien prepara la información presupuestal.**Fuentes de validación:** *Como ejemplo:** *Documentos de distribución DNP.*
* *Contrato de Administración.*
* *Cierre fiscal anterior.*
* *Minutas Contractuales.*
* *Certificados de disponibilidad presupuestal*
* *Registros Presupuestales*
* *Actas de entrega o de cumplimiento de la ejecución, informes de supervisión.*
* *Órdenes de pago*
* *Extractos y conciliaciones.*
* …

**Descripción:** *Como ejemplo:**Ingresos:**Paso 1: Para la validación de la incorporación de las transferencias se toma de la información de la ejecución presupuestal de ingresos y se compara con “…”**Paso 2: Para la validación de superávit incorporado…**Paso 3: Para la validación de los rendimientos incorporados…**Gastos de inversión:**Paso 1. Para la validación del saldo de compromisos en la ejecución presupuestal se toma la información “…” y se compara con “…”**Paso 2. Para la validación del saldo de obligaciones…**Paso 3. Para la validación del saldo de pagos realizados…**Paso 4. Para el cierre…**…**Paso final. Se deja constancia de que la información presupuestal se encuentra conciliada y es fiable. (Por ejemplo: firma de aprobación, sello, check…)***Evidencias:** La evidencia de la realización del control (*Por ejemplo, acta, firma de aprobación, certificación, listado de chequeo, u otros…*) |

1. **Indebido manejo de los documentos presupuestales.**

El artículo 71 del Decreto 111 de 1996 establece que:

*“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

*Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos”.*

De manera complementaria, el Decreto 1068 de 2015 indica que:

***“ARTÍCULO 2.8.1.7.2. Certificado de Disponibilidad Presupuestal.*** *El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.*

*Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registró presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades.*

***ARTÍCULO 2.8.1.7.3. Registro Presupuestal.*** *El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar”.*

Así, a partir de la revisión realizada por esta Dirección sobre los Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registros Presupuestales expedidos por la Entidad Territorial durante las vigencias 2017 y 2018, se evidenció que la Entidad Territorial desconoció el tratamiento de los documentos presupuestales, en el marco de las referencias normativas para la ejecución presupuestal de los recursos establecidos en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y lo dispuesto los artículos 2.8.1.7.2 y 2.8.1.7.3 del Decreto 1068 de 2015, toda vez que para algunos casos estos no solo fueron expedidos previamente a la firma de los contratos de ejecución, en el caso de los CDP, y con la firma de los contratos de ejecución, en el caso de los RP; sino que también fueron expedidos para realizar los pagos parciales o totales en la ejecución de los contratos; de tal forma que, la Entidad Territorial expidió tantos CDPs y RPs como pagos a realizar, como se detalló en la Tabla Nº 2 de este informe.

**Recomendación:**

En cuanto a esta situación de riesgo identificada, se recomienda al Municipio ajustar y de ser necesario documentar su procedimiento de expedición de Certificados de Disponibilidad y Registros Presupuestales, de modo que este se ciña a la normativa vigente, de acuerdo con la cual el Certificado de Disponibilidad Presupuestal se expide una única vez*,* previo a la asunción del compromiso presupuestal con la única finalidad de garantizar la disponibilidad de recursos antes de que se den las actividades contractuales para la ejecución del recurso. Por su parte, y en la misma línea normativa, dado que con el registro presupuestal se realiza la afectación definitiva del presupuesto para la asunción del compromiso, este debe realizarse de igual forma una única vez, con el único fin de garantizar que los recursos no sean desviados a ningún otro fin.

Debe considerarse además que, tanto el Certificado de Disponibilidad Presupuestal como el Registro Presupuestal del Compromiso, son documentos que se expiden en el marco del ciclo de afectación presupuestal de los recursos, siendo estos de carácter netamente presupuestal, sin tener relación alguna con el manejo tesoral de los recursos.

1. **Falencias asociadas al reporte en el Formulario Único Territorial – FUT.**

**No reporte periódico de la información presupuestal de los recursos de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas - AESGPRI en el Formulario Único Territorial.**

Con fines de monitoreo, seguimiento, evaluación y control el Decreto 1068 de 2015 establece la adopción del Formulario Único Territorial – FUT del Sistema Consolidado de Hacienda e Información Pública – CHIP, como mecanismo de reporte de información. De esta manera, en línea con lograr la captura de información presupuestal de los recursos administrados por las entidades territoriales, entre ellos los recursos AESGPRI, en su artículo 2.6.4.2, establece la obligatoriedad en el diligenciamiento y reporte de información en el FUT, por parte de los alcaldes sobre quienes reposa esta responsabilidad según el artículo 2.6.4.4. Específicamente para resguardos indígenas, el Comité Técnico del FUT consolidó el instructivo *“Categoría Resguardos Indígenas”* para el reporte de los recursos asignados a los resguardos indígenas, estableciendo que, este se realiza a través de tres categorías que contienen cuatro formularios, de los cuales dos corresponden a las Categorías “Resguardos\_1” y “Resguardos\_2” donde se reporta la información de los ingresos y los gastos de inversión con cargo a los recursos de la AESGPRI, debiendo ser reportadas con una periodicidad semestral y de forma acumulada.

En consideración de lo anterior, esta Dirección realizó la consulta de la información reportada por el Municipio de Dibulla – La Guajira en el FUT en lo relacionado con los recursos AESGPRI del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco en su jurisdicción, mediante el acceso a la plataforma del Sistema de Consolidación - CHIP, evidenciando que la Entidad Territorial faltó al reporte periódico de la información presupuestal de los recursos AESGPRI durante las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2020 al encontrar particularmente que:

* Durante la vigencia 2016, el Municipio no reportó información de Ingresos y Gastos por concepto de la AESGPRI, en las Categorías Resguardos 1 y Resguardos 2, para el segundo semestre de 2016.
* Durante la vigencia 2017, el Municipio no reportó información de Gastos de Inversión de los recursos administrados por concepto de la AESGPRI durante el segundo semestre del año.
* Durante la vigencia 2018, la Entidad Territorial no reportó la información de Ingresos en la Categoría Resguardos 1 para el segundo semestre de 2018.
* Durante el primer semestre de la vigencia 2020, la Entidad Territorial no reportó la información de Ingresos ni en la Categoría Resguardos 1 ni en la Categoría Resguardos 2, aunque realizó el reporte consolidado para el cierre de la vigencia.

Así, se concluye que partir de las situaciones antes descritas se pone de manifiesto la vulneración del artículo 2.6.4.2. del Decreto 1068 de 2015 y la omisión de lo establecido en el instructivo *“Categoría Resguardos Indígenas”* en relación con la obligatoriedad y la periodicidad del reporte en el FUT, por parte del Municipio de Dibulla – La Guajira en la administración de los recursos AESGPRI durante las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2020.

Es importante señalar además, las consecuencias que la omisión del reporte en el FUT trae para la Entidad Territorial en relación al nivel de riesgo que el Departamento Nacional de Planeación otorga al Municipio en el marco de las actividades de monitoreo al uso de los recursos de la AESGPRI que están a su cargo, toda vez que como ya se mencionó, la priorización de atención al Municipio estuvo motivada por la recurrencia en el Evento de Riesgo 9.1 “*No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, y/o remitir o entregar información incompleta o errónea*” referenciada en el Informe de Monitoreo General SGP de Propósito General y Asignaciones Especiales vigencia 2017, en el que el Municipio de Dibulla – La Guajira presentaba un nivel de riesgo Critico Alto.

**Inconsistencia en la información presupuestal reportada en el Formulario Único Territorial.**

Sin perjuicio de la situación de riesgo descrita en el ítem anterior, esta Dirección inspeccionó los reportes de información del Municipio de Dibulla – La Guajira respecto a la Asignación Especial para Resguardos Indígenas hallados en el Formulario Único Territorial para la vigencia 2016 a 2018, con el fin de verificar la fiabilidad de las cifras de ingresos y gastos informadas en las Categorías Resguardos\_1 y Resguardos\_2; en los períodos en los cuales se reportó información en la plataforma, contrastando dicho reporte con la información presupuestal aportada por la Entidad Territorial.

Así, de la validación realizada se evidenció que para el primer semestre de las vigencias 2016 y 2018 en la Categoría Resguardos 2 de Gastos de Inversión con recursos AESGPRI, si bien se evidenció reporte, el archivo de *Excel* cargado como reporte se encontraba sin información (en ceros). Por su parte, para el cierre de la vigencia 2018, se evidenciaron diferencias en el monto de los compromisos, las obligaciones, y los pagos reportados.

De esta manera, en consideración de lo descrito anteriormente, se encuentra que la información reportada en el FUT por el Municipio de Dibulla – La Guajira en lo relacionado a la ejecución de los recursos AESGPRI, es inconsistente frente a la información de las ejecuciones presupuestales adelantadas por la Entidad; afectando la calidad respecto de los datos consignados en el FUT y que sirven como fuente de información para las entidades del Gobierno Nacional, como lo estipula el artículo 2.6.4.1 del Decreto 1068 de 2015.

**Recomendación:**

Con el fin de superar esta situación de riesgo identificada y en pro de generar buenas prácticas de control sobre el proceso de cargue de la información presupuestal al FUT, de modo que la Entidad Territorial reporte información presupuestal oportuna y de calidad, se recomienda al Municipio diseñar e implementar un protocolo de reporte de la información presupuestal en el Formulario Único Territorial – FUT, caracterizando el proceso, la periodicidad y el responsable del mismo, y efectuando los procedimientos de divulgación, socialización y capacitación a los que haya lugar con los miembros de la Administración Municipal. Para ello, se comparte el siguiente formato a manera de ejemplo:

|  |
| --- |
| **“Protocolo de reporte de información en el FUT y validación del cargue”****Objetivo:** “…”**Periodicidad:** Cada cuanto se realizará este proceso (diario, semanal, mensual…). **Responsable:** El funcionario responsable de realizar el proceso. Es necesario que sea diferente de quien prepara la información presupuestal.**Fuentes:** *Como ejemplo:** Ejecuciones presupuestales.
* Conciliaciones de la información presupuestal.
* Documentos de distribución.
* …

**Descripción:** *Como ejemplo:**Cargue:**Paso 1: Se toman las ejecuciones presupuestales y se verifica la última conciliación de la información…**Paso 2: Se ingresa a la plataforma…**Paso 3: …**Validación del cargue: (Preferible que sea realizado por una persona distinta a quien realizó el cargue)**Paso 1. Ingresa a las consultas de la plataforma CHIP, y se descargan los archivos cargados en las categorías Resguardos 1 y Resguardos 2 por el Departamento del Guainía.**Paso 2. Se contrasta la información de los archivos con las ejecuciones presupuestales conciliadas.…**Paso 3. …**…**…**Paso final. Se deja constancia de que la información presupuestal se encuentra correctamente cargada con… (Por ejemplo: firma de aprobación, sello, check…)***Evidencias:** La evidencia de la realización del control (*Por ejemplo, acta, firma de aprobación, certificación, listado de chequeo, u otros…*) |

1. **Registro contable de los recursos que no sigue las disposiciones legales vigentes.**

Teniendo en cuenta los lineamientos dados por el Departamento Nacional Planeación quien expresa que *“Para la administración de los recursos, el municipio o departamento, según sea el caso, debe tener una cuenta a nombre de cada resguardo indígena, la cual debe ser independiente a las cuentas del municipio y para su ejecución se deberán cumplir las normas y procedimientos y llevar los libros presupuestales y contables aplicados por la entidad territorial”,* fueron inspeccionados los asientos contables proporcionados por la Entidad Territorial para el reconocimiento contable de los recursos de la AESGPRI en observancia a las normas contables vigentes para las Entidades Territoriales, particularmente a la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación - CGN, *“Por medio de la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”*. Producto de la revisión se evidenciaron las siguientes falencias:

* Omisión del Principio de Devengoestablecido en el Marco Conceptual para la preparación de información financiera [[55]](#footnote-56), en cuanto al reconocimiento de las 11 doceavas de la vigencia 2018.
* Registro de los recursos de la AESGPRI como un ingresopara la Entidad Territorial y no como un pasivo a favor de terceros*,* desatendiendo el hecho de que estos recursos son del Resguardo Indígena legalmente constituido y no de la Entidad Territorial.
* Contrapartida del reconocimiento inicial de las transferencias AESGPRI en la Cuenta 1413, que no está establecida en el Catálogo General de Cuentas para Entidades de Gobierno.
* Contrapartida del reconocimiento de los pagos con cargo a los recursos de la AESGPRI en la Cuenta 2905 - Recaudos a Favor de Terceros, y no en la Cuenta por Pagar de la obligación que debió darse con ocasión a la ejecución del recurso.

Así, se concluye que este reconocimiento contable equivocado de la administración de los recursos de la AESGPRI por parte del Municipio de Dibulla – La Guajira, omite principios contables, atenta contra la *representación fiel*[[56]](#footnote-57)de la Información Financiera, y contraviene el espíritu de llevar un control presupuestal y contable de los recursos de la AESGPRI separado de los recursos propios de la Entidad Territorial.

**Recomendación:**

De cara a esta situación de riesgo identificada se recomienda a la Entidad que, en primer lugar consulte las normas contables vigentes para las Entidades Territoriales, particularmente la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación - CGN, “*Por medio de la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública , el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones*”, el cual está conformado por el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública, con el fin de obtener claridades sobre el adecuado manejo contable de los recursos de la AESGPRI. En segundo lugar, y con el objetivo de que los ajustes a la normativa contable vigente se materialicen a corto y largo plazo, se recomienda al Municipio documentar y socializar con los funcionarios involucrados el procedimiento que debe seguirse para el adecuado registro contable de los recursos de la AESGPRI, procedimiento que debe recoger:

* El reconocimiento inicial de la distribución de las transferencias administradas por la Entidad Territorial.
* El reconocimiento oportuno del recaudo de las doceavas en las transferencias administradas por Entidad Territorial.
* El reconocimiento en la ejecución de los recursos.
* El reconocimiento en el pago por ejecución de los recursos.
1. **No publicación de los expedientes contractuales adelantados en administración de los recursos AESGPRI.**

El artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015,referente a la publicación de la información contractual*,* establece que *“de conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione* [artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015]*. Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)”.*

De la misma forma, el artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015 demanda que “*para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014[[57]](#footnote-58), relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”.*

En relación con la publicación de las actuaciones contractuales en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP, el Decreto 1082 de 2015 establece en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. que: “*La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición […]”.*

Con base en estas referencias, se inspeccionaron en el SECOP los procesos contractuales publicados por el Municipio de Dibulla – La Guajira durante las vigencias 2016, 2017 y 2018, observando que este no publicó la totalidad de la documentación en los procesos contractuales que adelantó en administración de los recursos AESGPRI, tal como se detalla en la Tabla Nº 7 de este informe.

Así, con esta evidencia, se concluye que el Municipio de Dibulla – La Guajira no publicó toda la información relacionada con los contratos de ejecución, en administración de los recursos AESGPRI, omitiendo con ello, lo ordenado en el artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015 y el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, en armonía con el Principio de Transparencia en la Contratación Pública.

**Recomendación:**

Con el objetivo de fortalecer el proceso de publicación en el SECOP de los documentos de los procesos contractuales que se adelanten con los recursos de la AESGPRI, de modo que la Entidad Territorial garantice la transparencia en sus procesos contractuales, se recomienda al Municipio que implemente un manual institucional que establezca el proceso de archivo de la documentación contractual de la Entidad a fin garantizar la integridad y la salvaguarda de la información. En segundo lugar, se recomienda que, de manera simultánea, se diseñe e implemente un mecanismo de control para el proceso de publicación en el SECOP, que dé cuenta de la fecha de emisión y cargue de los documentos que conforman los expedientes contractuales, y el responsable del mismo. Para ello, se comparte este formato a manera de ejemplo:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Proceso contractual N°\_\_\_\_\_\_\_\_Objeto contractual\_\_\_\_\_Fecha apertura\_\_\_\_\_Nomenclatura en SECOP\_\_\_\_\_\_\_

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Documento | Cargue | Fecha emisión del documento | Fecha de cargue | Firma quien carga. |
| Estudios Previos | **✔** | 8/10/2020 | 10/10/2020 | XXXXXXX |
| … |  |  |  |  |
| CDP | **✔** |  |  |  |
| … |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
| Minuta contractual | **✔** |  |  |  |
| … |  |  |  |  |
| Informe supervisión | **✔** |  |  |  |
| … |  |  |  |  |
| Acta liquidación | **✔** |  |  |  |

Firma elaboración: XXX 1Firma verificación del cargue de la totalidad de los documentos referenciados: XXXX 2Firma aprobación: XXX 3 |

1. **Incumplimiento en la fecha límite para la suscripción de Contrato de Administración.**

El artículo 34 del Decreto 1953 de 2014 establece que *“*e*n caso que un resguardo indígena no administre la asignación especial del Sistema General de Participaciones, o no se haya asociado con otros para administrarlos, su ejecución se realizará mediante la celebración de un contrato de administración suscrito entre la entidad territorial respectiva y el representante legal del resguardo designado por las autoridades propias”.*

Así mismo, el artículo 83 de la Ley 715 establece que *“[…] deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior” (Subrayado fuera de texto)*

De esta manera, para lograr la firma de los convenios de administración es necesario que previamente el Resguardo Indígena haya determinado el uso de los recursos para el año siguiente, a través de proyectos de inversión debidamente formulados, como se establece en el artículo 27 del Decreto 1953 de 2014. Para ello, de acuerdo con las *“Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGRI) 2012”* del Departamento Nacional de Planeación, debe surtirse el proceso de concertación al interior del Resguardo Indígena para la identificación de necesidades, el planteamiento de alternativas de solución, la formulación de los proyectos, la priorización de los mismos y su inclusión en el convenio de administración. A partir de lo anterior, es claro que este proceso de programación de los recursos deberá darse a lo largo de la vigencia fiscal anterior a la cual se espera ejecutar los recursos de la AESGPRI, esto para dar cumplimiento a la fecha estipulada para la firma del convenio de administración.

Así, en revisión a los Convenios de Administración suscritos por el Municipio de Dibulla – la Guajira con el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco para las vigencias 2017, 2018 y 2019, se evidenció que estos fueron suscritos durante la misma vigencia fiscal y no antes de la fecha límite establecida normativamente. Lo anterior aunado a que en inspección a las Actas de Concertación adjuntas a los Convenios de Administración, se evidenció que el proceso de programación de los recursos por parte de las comunidades de los tres pueblos que hacen parte del Resguardo Indígena, se realizó al inicio de las vigencias fiscales 2017 y 2018, particularmente el 21 de enero de 2017 y el 12 de enero de 2018, y hacia el final de la vigencia anterior para el 2019, específicamente el 21 de diciembre de 2018.

* El Convenio N° 001 para la administración de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas celebrado entre el Municipio de Dibulla y el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco para la vigencia 2017, fue suscrito el 26 de enero de 2016.
* El Convenio N° 001 para la administración de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas celebrado entre el Municipio de Dibulla y el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco para la vigencia 2018, fue suscrito el 15 de mayo de 2018.
* El Convenio N° 001 para la administración de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas celebrado entre el Municipio de Dibulla y el Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco para la vigencia 2019, fue suscrito el 6 de febrero de 2019.

A partir de esta evidencia, se concluye que se incumplieron los tiempos establecidos en el artículo 83 de la Ley 715 de 2001 respecto a la firma de los Convenios de Administración para la ejecución de los recursos AESGPRI del Resguardo Indígena Kogui - Malayo – Arhuaco.

**Recomendación:**

De cara a esta situación de riesgo identificada y con el objetivo de que tanto el proceso de programación de los recursos como la suscripción de los convenios de administración se realice en los tiempos que la normativa vigente establece, se recomienda que el Municipio incorpore dentro de su programación anual de actividades el seguimiento al proceso de concertación por parte de la población del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco, así como un encuentro con el representante legal del mismo para la suscripción del Convenio de Administración que por supuesto deberá tener una fecha anterior al 31 de diciembre de cada vigencia. En el mismo sentido, se recomienda socializar con las comunidades la importancia de que el ejercicio de programación de los recursos se dé oportunamente, considerando no solo el mandato legal asociado sino las consecuencias en términos de planeación y ejecución que la inoportunidad de este proceso acarrea. Para ello se comparte el siguiente esquema que corresponde a la línea temporal ideal de programación, administración y ejecución de los recursos de la AESGPRI:



1. **Indebida formulación de los proyectos de inversión e insuficiente acompañamiento técnico por parte de la Entidad Territorial.**

En virtud de lo estipulado por el artículo 27 del Decreto 1953 de 2014 y por el documento de *“Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGRI) 2012”*  del Departamento Nacional de Planeación, en lo referente a la debida formulación de los proyectos de inversión financiados con los recursos de la AESGPRI, esta Dirección revisó los proyectos priorizados por el Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco durante la vigencia 2017, 2018 y 2019, evidenciando que:

* Algunos de los proyectos se formularon de manera separada, aun cuando pareciese que estos de manera articulada conformarían un proyecto de mayor envergadura, o cuando la realización de uno de los proyectos depende de la ejecución de otro.
* Algunos de los proyectos se limitaron a la compra de insumos, sin contemplarse otras actividades para que se garantice no solo la adquisición del insumo, sino la consecución del objetivo mismo al que está asociada la compra de insumos.
* De manera transversal, se evidenció en la totalidad de las fichas de perfil de proyecto, adjuntas a los Convenios de Administración de las vigencias 2017 y 2018 que, si bien el Resguardo Indígena logra consolidar una ficha técnica clara y coherente entre la necesidad, la alternativa de solución y la justificación dada, logrando determinar objetivos, metas e indicadores, no se determinaron las actividades puntuales para la realización del proyecto.

De esta manera, esta Dirección evidenció que se desconocen los lineamientos dados por el Departamento Nacional de Planeación en materia de la formulación de los proyectos que trata el artículo 27 del Decreto 1953 de 2014, los cuales tienen como fin mejorar la calidad de vida de la totalidad de la población, tal como versa en el mismo artículo.

**Recomendación:**

Considerando además de lo anterior que, a partir de la visita de reconocimiento realizada por esta Dirección al Municipio de Dibulla – La Guajira, los días 7 al 10 de mayo de 2019, se pudo establecer que la Secretaría de Planeación no realiza acompañamiento técnico al Resguardo Indígena en la formulación de todos sus proyectos de inversión, sino solamente en aquellos proyectos que implican actividades de obra, puntualmente en los requerimientos técnicos y de infraestructura; y que en relación a ello, se evidenciaron múltiples dificultades asociadas a la planeación en la ejecución del Contrato de Obra N° 004 del 2016 asociado al proyecto “*Construcción de dos (2) bodegas para la instalación de trilladora y adecuación y construcción de oficinas para funcionamiento del programa de desarrollo económico del Pueblo Kogui*”, que por su naturaleza se presume fue asistido en su formulación por la Secretaria de Planeación del Municipio.

Se recomienda reevaluar la profundidad y rigurosidad del acompañamiento técnico que ya se brinda al Resguardo Indígena en el proceso de formulación de los proyectos de inversión, y en el mismo sentido ampliar dicho acompañamiento a la totalidad de los proyectos priorizados por este, claro está, en el marco de la autonomía y potestad del Resguardo de acuerdo a sus usos y costumbres. O bien que, en virtud de lo estipulado por el artículo 83 de la Ley 715 de 2001, de acuerdo con el cual le corresponde a las Secretarías de Planeación Departamental, o al órgano que haga sus veces, “*desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a los resguardos indígenas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos*”, solicitar a la Gobernación del Departamento de La Guajira el acompañamiento y asesoría en el proceso de formulación de los proyectos de inversión, con el objetivo de que estos se ajusten a los lineamientos técnicos y normativos vigentes, de modo que con ello se propicie también un proceso de ejecución debido y asertivo por parte de la Entidad Territorial, que genere beneficios reales para las comunidades indígenas beneficiarias de los recursos de la AESGPRI.

**No legalización de predios y mejoras adquiridas para la ampliación y saneamiento del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco**

Aun cuando se efectuó la compra de un predio y varias mejoras en el marco de los proyecto que tenían por objeto la ampliación y saneamiento del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco, no se conoció documentación alguna sobre el procedimiento que de acuerdo con el Capítulo 3[[58]](#footnote-59) del Decreto 1071 de 2015 debe surtirse para que dichas adquisiciones sean legalmente reconocidas y englobadas dentro del título de propiedad colectiva del Resguardo Indígena. Lo anterior representa una situación de riesgo toda vez que, como resultado de la ausencia de personería jurídica, el resguardo indígena no tiene la capacidad para celebrar contratos de compraventa de inmuebles a nombre propio, y en consecuencia la propiedad queda en cabeza de una persona de derecho privado en tanto no se surta el procedimiento referenciado; de modo que aun cuando en las escrituras públicas se estipulen cláusulas de uso y destinación de la tierra como elementos válidos para mitigar esta situación, el no adelanto de los trámites necesarios para la legalización de los predios y mejoras adquiridos como parte del Resguardo, podría acabar contraviniendo el objetivo mismo de los recursos de la AESGPRI que “*tienen* *como finalidad mejorar la calidad de vida de la totalidad de la población que habita dentro del respectivo resguardo”[[59]](#footnote-60)*, dado que las adquisiciones siguen figurando a nombre de un tercero.

**Recomendación:**

De cara a la situación de riesgo identificada, se recomienda al Municipio sugerir al Resguardo en el marco del acompañamiento técnico a la formulación de los proyectos asociados a la ampliación o saneamiento del Resguardo, que se incluyan dentro de estos las actividades relativas a la legalización de los predios o mejoras adquiridas, a fin de que se cumpla con el fin último de este tipo de proyectos. En este sentido, y en el entendido de que la Entidad Territorial es la responsable de ejecutar los proyectos de inversión, se recomienda también que la Administración Municipal instituya un protocolo en donde se establezca un tiempo prudencial pero perentorio para presentar la solicitud de englobe ante la Agencia Nacional de Tierras en los términos del Capítulo 3 del Decreto 1071 de 2015, tras la adquisición de predios o mejoras con cargo a los recursos de la AESGPRI.

1. **Omisión de los Principios de Planeación, Economía y Equilibrio Económico en Contrato de Obra Pública.**

Considerando lo estipulado por el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 en el marco del Principio de Economía, así como lo que en esa misma línea expresa Colombia Compra Eficiente*[[60]](#footnote-61):*

*“Las Entidades Estatales […] deben elaborar los estudios técnicos que son los análisis necesarios para establecer la viabilidad del proyecto en cuanto corresponde a (i) estudios de ingeniería, (ii) aspectos presupuestales, (iii) establecer el impacto social, económico y ambiental, (iv) identificar los permisos, autorizaciones y licencias requeridas para la ejecución del proyecto y (v) proyectar la gestión predial. La Entidad Estatal solo debe iniciar el Proceso de Contratación de obra pública cuando los estudios técnicos permiten concluir que la obra es viable”.*

Y lo que resalta Colombia Compra Eficiente respecto al Principio de Planeación[[61]](#footnote-62):

*“De acuerdo con éste principio, en los contratos de obra las entidades públicas deben elaborar y entregar estudios completos, planos y diseños definitivos para la ejecución del contrato. […] En tal virtud, el deber de planeación, como manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica.”*

Además de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, en cuanto a la ecuación contractual, sobre la que Colombia Compra Eficiente conceptúa[[62]](#footnote-63):

*“El Estatuto de Contratación Pública establece que se debe respetar el equilibrio económico del contrato, de tal forma que se debe mantener una equivalencia entre los derechos y obligaciones que se acordaron desde el inicio del contrato.*

*El rompimiento del equilibrio económico contractual tiene las siguientes características:*

*a) Afectación real, grave y significativa.*

*b) No hay una equivalencia entre lo previsto en los pliegos de condiciones y la ejecución del contrato*

*Es un principio cardinal en la contratación estatal el mantener el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer o contratar, equilibrio que se puede afectar por diferentes factores […]”*

Esta Dirección inspeccionó el Contrato de Obra Pública N° 004 de 2016, adelantado por la Entidad Territorial para la *“Construcción de dos (2) bodegas para la instalación de trilladora y adecuación y construcción de oficinas para funcionamiento del programa de desarrollo económico del Pueblo Kogui en el corregimiento de Mingueo Municipio de Dibulla Departamento de la Guajira”,* evidenciando las siguientes situaciones (detalladas en el apartado contratos de ejecución de este informe):

* El contrato presentó cambios en el plazo y una suspensión en su ejecución. De modo que aunque fue pactado inicialmente por un plazo de 3 meses, su ejecución tomó más de un año.
* Diez días después del reinicio de la ejecución del Contrato, se expidió un Otrosí*,* mediante la cual se realizaron ajustes en las cantidades de obra objeto del Contrato.
* Con base en las actividades de supervisión, se conoció que varias de las actividades necesarias para la ejecución de la obra no fueron contempladas en las actividades contratadas, por lo que fue necesario modificar las actividades programas al momento de la suscripción del Contrato de acuerdo con los pliegos de condiciones y la oferta recibida por parte del Contratista.
* Aunado al ítem anterior, el balance económico del contrato arrojó un valor de $636.045.239, cuando el contrato fue suscrito por $424.060.786, no obstante, se decidió realizar un ajuste por el valor original del Contrato, con las obras que requerían ejecutarse de manera prioritaria, mientras que el Municipio de Dibulla realizaba las gestiones requeridas para el adicional referenciado.
* Se expidieron los CDP N° 211102 y 211103, y los RP N° 30111702 Y 30111702 por $100.000.000, el 21 de noviembre de 2017, mediante los cuales se realiza una adición el Contrato de Obra N° 004 de 2016 en referencia, aunque no se conoció el Otrosí.

Así las cosas, esta Dirección encuentra quela Entidad Territorial violó el Principio de Planeación contractual en cuanto que, no contempló todas las actividades necesarias para lograr la ejecución contractual; y violó el Principio de Economía, en cuanto adelantó el proceso contractual sin evaluar la viabilidad de la obra en el lugar de ejecución. Todo lo anterior, reflejado en los retrasos que sufrió la ejecución, implicando ello una afectación a la ejecución de la obra de acuerdo a lo pactado, y a los fines mismos que motivaron la contratación, sin que se mantuviera la equivalencia entre lo previsto en los pliegos de condiciones y la ejecución del Contrato, generándose inequívocamente, también, un desequilibrio económico en el Contrato.

Así, de cara a la administración de los recursos de la AESGPRI, las omisiones normativas antes referenciadas pusieron en riesgo la ejecución de los recursos del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco, en cuanto se dio un uso ineficiente e inadecuado a los recursos AESGPRI con los cuales se financió este Contrato de Obra, dado que no se logró la consecución de su objetivo de la manera prevista en la minuta original, en línea con el proyecto de inversión que motivó la contratación, disponiéndose de mayores tiempos y recursos para su ejecución satisfactoria.

**Recomendación:**

De cara a esta situación de riesgo identificada, se recomienda ajustar el proceso contractual que lleva a cabo el Municipio con el fin de que este se ciña a los Principios de la Contratación Pública previstos por la Ley 80 de 1993 y propicie la adecuada ejecución de los proyectos de inversión a cargo de la Entidad Territorial. Para ello se recomienda construir una guía metodología que recopile los lineamientos emitidos por Colombia Compra Eficiente en documentos como “*Guía para la Elaboración de Estudios de Sector”[[63]](#footnote-64)*, “*Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación*”[[64]](#footnote-65), “*Guía para Procesos de Contratación de obra pública y demás”[[65]](#footnote-66)* y demás manuales, guías y documentos tipo que puedan resultar útiles para la Entidad Territorial de cara a optimizar los procesos precontractuales, contractuales y postcontractuales que adelanta el Municipio.

1. **Bajos niveles de ejecución.**

El artículo 34 del Decreto 1953 de 2014 establece que *“*e*n caso que un resguardo indígena no administre la asignación especial del Sistema General de Participaciones, o no se haya asociado con otros para administrarlos, su ejecución se realizará mediante la celebración de un contrato de administración suscrito entre la entidad territorial respectiva y el representante legal del resguardo designado por las autoridades propias”.*

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación indica en su documento de Orientaciones para la programación, Administración y ejecución de los recursos de la AESGPRI, que: *“Para efectos del cumplimiento del objeto del contrato entre el alcalde y las autoridades del resguardo, previsto en el artículo 83 de la Ley 715 de 2011, el alcalde o gobernador, según el caso, debe adelantar los procesos contractuales para la adjudicación de la ejecución de cada uno de los proyectos […]”.*

Así, en revisión al Contrato de Administración suscrito entre el Municipio de Dibulla - La Guajira y el Resguardo Indígena Kogui – Malayo - Arhuaco para las vigencias 2016, 2017 y 2018, esta Dirección conoció que el Resguardo Indígena programó la totalidad de los recursos disponibles para cada una de las vigencias, priorizando proyectos de inversión en Sectores como como Educación, Cultura, Salud e Infraestructura.

Al respecto, a partir de la información presupuestal compartida por la Entidad Territorial en los documentos de las Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos, se identificó que durante las vigencias analizadas los recursos de la AESGPRI no sobrepasan el 60 % en la ejecución de los recursos, destacándose la vigencia fiscal 2018 en la cual se ejecutó solo el 8 % de los mismos.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Recursos** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** |
| Programados y presupuestados | $4.623 | $4.261 | $4.448 | $6.281 |
| Ejecutados | $2.220 | $1.725 | $353 | $3.728 |
| Sin ejecutar | $2.403 | $2.536 | $4.095 | $2.553 |
| **% ejecución** | **48 %** | **40 %** | **8 %** | **59 %** |

***Fuente:*** *Ejecuciones presupuestales y Contratos de Administración. Vigencias 2016 a 2019.*

Así mismo, a partir de los objetos contractuales conocidos en revisión a las minutas contractuales compartidas por la Entidad Territorial, se evidenció que en las vigencias 2017 y 2018, se dio prelación a la ejecución del proyecto de inversión de *“Ampliación y saneamiento del Resguardo Indígena”* asociado al Sector de Desarrollo Agropecuario, aun cuando en los Convenios de Administración de estas vigencias, fueron priorizados proyectos en otros Sectores como Educación, Cultura, Salud e Infraestructura. Particularmente, para la vigencia 2017 fueron priorizados 21 proyectos de inversión, de los cuales fueron ejecutados solamente 3 durante toda la vigencia fiscal, asociados al Sector Infraestructura, Educación y Desarrollo Agropecuario; mientras que, para la vigencia 2018 solo fue ejecutado 1 de los 15 proyectos priorizados, asociado al Sector de Desarrollo Agropecuario, específicamente a la *“Ampliación y saneamiento del Resguardo Indígena”*. Esta misma situación sigue siendo tendencial sobre el primer trimestre de 2019, en donde se evidencia que a este corte han sido suscritos cinco (5) Contratos de Ejecución en la administración de los recursos AESGPRI, todos ellos asociados a la *“Ampliación y saneamiento del Resguardo”.*

Así, la no ejecución de cada uno de los proyectos de inversión priorizados por el Resguardo Indígena Kogui Malayo Arhuaco, pone de manifiesto el incumplimiento por parte del Municipio de Dibulla – La Guajira de lo pactado en los Contratos de Administración suscritos en línea con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 715 de 2001 y en el Decreto 1953 de 2014. De igual forma, en consideración de que la finalidad misma de los recursos de la AESGPRI es la de mejorar la calidad de vida de la población indígena, como bien se establece en el artículo 27 del Decreto 1953 de 2014; los bajos niveles de ejecución de los recursos AESPGRI por parte del Municipio de Dibulla – La Guajira durante las últimas vigencias, obstaculiza el cumplimiento de dicha finalidad sobre la población del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuac*o* asentado en su jurisdicción.

**Recomendación:**

Con el objetivo de solventar esta situación de riesgo identificada, se recomienda la realización de un comité con los miembros de la Administración Municipal que estén involucrados con el proceso de ejecución de los recursos de la AESGPRI, con el fin de identificar las causas que han generado la baja ejecución de los recursos, establecer actividades que den solución a dichas causas y establecer un procedimiento de seguimiento a las mismas, de modo que los obstáculos o problemáticas identificadas efectivamente se mitiguen el mediano plazo.

Sin más comentarios, esta Dirección en el marco de las actividades de seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, se permite instar al Municipio de Dibulla – La Guajira a seguir las recomendaciones aquí consignadas con el fin de optimizar los procesos asociados a la administración de los recursos de la AESGPRI de la cual son beneficiarios los habitantes del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco. La Administración Municipal debe tener en cuenta que esta Dirección, en el marco de las actividades de seguimiento al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, podrá solicitar en cualquier momento al Municipio de Dibulla – La Guajira información asociada a la ejecución de los recursos de la AESGPRI que administra la Entidad Territorial.

**Aprobó:** Fernando Olivera

**Revisión Jurídica:** Carlos Barona

**Revisión Técnica:** Carlos Mendoza

**Elaboró:** Lady Rodríguez/Debbe Osorio

1. Documentos de distribución SGP-04-2015, SGP-06-2016, SGP-13-2016, SGP-15-2017, SGP-23-2017, SGP-26-2018, SGP-32-2018 y SGP-36-2019. [↑](#footnote-ref-2)
2. Documentos *“Ejecución Presupuestal de Gastos – 2015”, “Ejecución Presupuestal de Gastos – 2016”, “Informe de Cierre Presupuestal Vigencia 2017” e “Informe de Cierre Presupuestal Vigencia 2018 – Recursos para la participación especial Sistema General de Participaciones del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco”*. [↑](#footnote-ref-3)
3. Información de los extractos bancarios mensuales de los años 2015, 2016 y 2017. Cuenta bancaria corriente 53005676-1 del Banco Bogotá del Resguardo Kogui – Malayo – Arhuaco. [↑](#footnote-ref-4)
4. Fueron adelantados los siguientes contratos: 9 para la vigencia 2016, 8 para la vigencia 2017 y 1 para la vigencia 2018. Detalle en el apartado contractual de este documento. [↑](#footnote-ref-5)
5. Documentos *“Informe de Cierre Presupuestal Vigencia 2017” e “Informe de Cierre Presupuestal Vigencia 2018 – Recursos para la participación especial Sistema General de Participaciones del Resguardo Indígena Kogui – Malayo – Arhuaco”* [↑](#footnote-ref-6)
6. Decreto 014 de 2017 y Decreto 009 de 2018. *“Por medio del cual se constituyen los valores correspondientes a reservas presupuestales de la vigencia fiscal 2016 del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco”* [↑](#footnote-ref-7)
7. De acuerdo con el documento de cierre de tesorería “Listado saldo de bancos sin compromiso a 31 de diciembre de 2016” y Decreto 009 de 2018. [↑](#footnote-ref-8)
8. “*Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos*”, Artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto 1068 de 2015. [↑](#footnote-ref-9)
9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda -2ª. Ed – Bogotá, 2001, pág. 111. [↑](#footnote-ref-10)
10. Contrato de compraventa 015 de 2017 para adquisición de un bien inmueble por $400.000.000, los cuales se obligaban con la entrega del bien y la firma de la escritura pública. De allí, y en inspección al expediente contractual, se conoció que este cumplimiento se dio el 27 de diciembre de 2017, por lo que, presupuestalmente, dentro de la vigencia quedaba causado como obligación todo el valor comprometido. (Detalle en el apartado III. Ejecución y Contratación en este documento) [↑](#footnote-ref-11)
11. Correspondientes a la ejecución de dos contractos: 1). Contrato de obra 004 de 2017 para el mantenimiento y construcción de dos estructuras (puentes colgantes), sobre el cual se conoció, en inspección al expediente contractual, que dicho contrato continuó en ejecución durante la vigencia siguiente 2018; y 2) Otro sí modificatorio en 2017 al Contrato 004 de 2016 para la construcción de dos bodegas y una oficina. (Detalle en el apartado III. Ejecución y Contratación en este documento) [↑](#footnote-ref-12)
12. Artículo 2.8.1.7.3.1 del Decreto 1068 de 2015. [↑](#footnote-ref-13)
13. Decreto 014 de 2017 “Por medio del cual se constituyen los valores correspondientes a reservas presupuestales de la vigencia fiscal 2016 del Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco” [↑](#footnote-ref-14)
14. $ 3.711.882 para obligar y pagar el Contrato de Obra 004 de 2016 para la construcción de 2 bodegas y 1 oficina; y $1.912.834 para obligar y pagar del Contrato de Interventoría N° 003 de 2016. [↑](#footnote-ref-15)
15. Contrato Interadministrativo N° 010 y el Convenio 032 realizados en 2016. [↑](#footnote-ref-16)
16. En la ejecución presupuestal el rubro es denominado “Gastos de funcionamiento”. No obstante, en visita de reconocimiento institucional el Jefe de Presupuesto aclaró que el monto allí presentado correspondía a Reservas Presupuestales, informando así de un problema en la parametrización del software. [↑](#footnote-ref-17)
17. Para obligar y pagar el Contrato de Obra 004 de 2016 para la construcción de 2 bodegas y 1 oficina. [↑](#footnote-ref-18)
18. Artículo 2.8.1.7.1. del Decreto 1068 de 2015. [↑](#footnote-ref-19)
19. Artículo 2.8.1.7.3. del Decreto 1068 de 2015. [↑](#footnote-ref-20)
20. Detalle de los CDPs y RPs evidenciados en el archivo de Excel “Relación CDPs y RPs” en la carpeta “Diagnóstico general y aplicación de la medida”. [↑](#footnote-ref-21)
21. Orientaciones para la Programación, Administración y Ejecución de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGPRI). Departamento Nacional de Planeación. 2012. Pág. 49. [↑](#footnote-ref-22)
22. “*Devengo: Los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo”.* Marco Conceptual para la preparación y presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno. Contaduría General de la Nación. Pág. 7. [↑](#footnote-ref-23)
23. Catálogo General de Cuentas para Entidades de Gobierno. Resolución 620 de 2015, y sus modificatorios. [↑](#footnote-ref-24)
24. Características cualitativas de la Información Financiera. Marco Conceptual para la preparación y presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno. Contaduría General de la Nación. Pág. 4. [↑](#footnote-ref-25)
25. Principios de la Contabilidad Pública. Marco Conceptual para la preparación y presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno. Contaduría General de la Nación. Pág. 6. [↑](#footnote-ref-26)
26. Información tomada de los archivos PDF “*CONTRATO Nº 001 DE 2016*”, “*CONTRATO Nº 001 DE 2017*”, “*CONTRATO MODIFICATORIO Nº 1 AL CONTRATO 001 DE 2017*”, “*CONTRATO MODIFICATORIO Nº 2 AL CONTRATO 001 DE 2017”,* “*CONTRATO DE Nº 001 DE 2018*”, “*CONTRATO Nº 001 DE 2019*” y “*OTRO SI MODIFICATORIO AL CONTRATO 001 DE 2019*” para la administración de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas celebrados entre el Municipio de Dibulla y El Resguardo Indígena Kogui-Malayo- Arhuaco [↑](#footnote-ref-27)
27. No se obtuvo la información de las Actas de concertación ni los perfiles de proyecto de la vigencia 2016. [↑](#footnote-ref-28)
28. Documentos “*Acta de concertación Kogui – 2017*” del día 21 de enero de 2017, “*Modificación al acta de concertación SGP-2017”* del día 24 de marzo de 2017, “*Modificación Nº 2 al acta de concertación SGP-2017”* del 28 de julio de 2017, “*Acta de concertación Kogui – 2018*” del día 12 de enero de 2018, “*Acta de concertación Kogui – 2019*” del día 21 de diciembre de 2018 y “*Acta de concertación - SGP - Arhuaco 2019”* del 22 de enero de 2019. [↑](#footnote-ref-29)
29. Orientaciones para la Programación, Administración y Ejecución de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas (AESGPRI). Departamento Nacional de Planeación. 2012. [↑](#footnote-ref-30)
30. Circular Externa 12 del 29 de octubre de 2012: Actualización Circular Externa CIR10-144-DA-0220 *“Orientaciones para la presentación y radicación de los Contratos de Administración de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas”.* Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. Pág. 10, 13. [↑](#footnote-ref-31)
31. Se revisaron los contratos adelantados a marzo de 2019, dado que fue el momento en el que se realizó la visita de reconocimiento institucional. [↑](#footnote-ref-32)
32. Carpeta Información Contractual en el expediente creado para el Municipio de Dibulla – La Guajira. [↑](#footnote-ref-33)
33. Consta en Acta de visita de reconocimiento a la Entidad Territorial, los días 7 al 10 de mayo, suscrita por el Municipio de Dibulla – La Guajira. [↑](#footnote-ref-34)
34. Mejora *“El Guasimito”* y el predio *“La Estrella”* visita del 22 de julio e informe del 27 de julio de 2017. Predio *“Jerusalén II”*: visita al predio del 18 de julio y emisión de informe del 25 de octubre de 2017. Predio *“El Paujil”:* visita al predio del 18 de diciembre y emisión de informe del 26 de diciembre de 2017. Mejora “*Jerusalén I”:* visita al predio del 29 de abril de 2017 y emisión de informe del 15 de mayo de 2017. [↑](#footnote-ref-35)
35. Vendedor de la mejora Jerusalén I mediante Contrato de Compraventa N° 004 de 2017. [↑](#footnote-ref-36)
36. Vendedor de la mejora Jerusalén I mediante Contrato de Compraventa N° 004 de 2017. [↑](#footnote-ref-37)
37. Por la cual se aclara la Resolución 029 del 19 de julio de 1994, emanada por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, y se amplía con baldíos nacionales, predios adquiridos por la comunidad y predios del Fondo Nacional Agrario, el Resguardo Indígena KOGUI – MALAYO – ARHUACO, en la parte norte, jurisdicción del Municipio de Dibulla, Departamento de la Guajira. [↑](#footnote-ref-38)
38. <https://muisca.dian.gov.co/WebRutMuisca/DefConsultaEstadoRUT.faces> [↑](#footnote-ref-39)
39. “*El trámite de solicitud se iniciará de oficio por el INCODER, o a solicitud del Ministerio del Interior, de otra entidad pública o de la comunidad indígena interesada a través de su cabildo o autoridad tradicional o de una organización indígena”* [↑](#footnote-ref-40)
40. Primer testigo en el Acto de Posesión del Señor Alcalde del Municipio de Dibulla para el período 2016 y 2019, según Acta de Posesión del 29 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-41)
41. La información de este expediente contractual fue obtenida de la Plataforma SECOP. [↑](#footnote-ref-42)
42. [https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/1-etapa-precontractual-principios-de-la contrataci%C3%B3n-estatal](https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/1-etapa-precontractual-principios-de-la%20contrataci%C3%B3n-estatal) [↑](#footnote-ref-43)
43. <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/3-etapa-contractual-equilibrio-econ%C3%B3mico> [↑](#footnote-ref-44)
44. Ver detalle en el Apartado 2 del documento *Estudios Previos y documentos previos”* del expediente contractual del Contrato de Compraventa N° 017 de 2017 [↑](#footnote-ref-45)
45. *“La Entidad Estatal debe entender la dinámica del mercado en lo que corresponde a la cadena de producción o distribución o suministro del bien, … Por ejemplo, el proveedor que necesita la Entidad Estatal puede ser proveedor de materias primas, fabricante, importador, ensamblador, distribuidor mayorista, distribuidor minorista, intermediario, transportador, etc.”* Colombia Compra Eficiente. <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf> [↑](#footnote-ref-46)
46. *“Actividades de asociaciones ncp”* la cual se relaciona con *“actividades de asociaciones que no están directamente afiliadas a un partido político, que promueven una causa o temática pública mediante campañas de educación al público …* *Asociaciones para la protección y el mejoramiento de grupos especiales, por ejemplo, grupos étnicos y grupos minoritarios*” <http://linea.ccb.org.co/descripcionciiu/> [↑](#footnote-ref-47)
47. <https://www.rues.org.co/ESAL> [↑](#footnote-ref-48)
48. <https://www.rues.org.co/ESAL> [↑](#footnote-ref-49)
49. Artículo 3 y 4 del Decreto 092 de 2017. [↑](#footnote-ref-50)
50. Cuenta del Banco de Occidente N° 870069150. [↑](#footnote-ref-51)
51. La cuenta de cobro final presentaba la suma de treinta millones de pesos en letras y de $50.000.000 en números. [↑](#footnote-ref-52)
52. Cuenta del Banco de Occidente N° 870069150. [↑](#footnote-ref-53)
53. El Resguardo Indígena acordó realizar el proceso de programación y formulación de proyectos por comunidad indígena, estipulando internamente la distribución de los recursos de la siguiente manera: 10% para la comunidad Arhuaco, 20% para la comunidad Wiwa y 70% restantes de la asignación para la Comunidad Kogui. Estos acuerdos, en acompañamiento del Ministerio del Interior. (Detalle en el apartado II del documento) [↑](#footnote-ref-54)
54. No se incluye la vigencia 2019, dado que la información presupuestal reportada en la Categoría FUT Resguardos 1 no se encuentra discriminada por pueblo. [↑](#footnote-ref-55)
55. “*Devengo: Los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo”.* Marco Conceptual para la preparación y presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno. Contaduría General de la Nación. Pág. 7. [↑](#footnote-ref-56)
56. Características cualitativas de la Información Financiera. Marco Conceptual para la preparación y presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno. Contaduría General de la Nación. Pág. 4. [↑](#footnote-ref-57)
57. Ley 1712 de 2014 “*artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:*

*[…]*

*g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones*”. [↑](#footnote-ref-58)
58. Procedimiento para construir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos Indígenas [↑](#footnote-ref-59)
59. Artículo 25 del Decreto 1953 de 2014 [↑](#footnote-ref-60)
60. <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_obra_publica.pdf> [↑](#footnote-ref-61)
61. https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/s%C3%ADntesis-contrataci%C3%B3n-estatal-etapa-precontractual [↑](#footnote-ref-62)
62. <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/3-etapa-contractual-equilibrio-econ%C3%B3mico> [↑](#footnote-ref-63)
63. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce\_guia\_estudio\_sector\_web.pdf [↑](#footnote-ref-64)
64. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140901\_manual\_requisitos\_habilitantes\_4\_web.pdf [↑](#footnote-ref-65)
65. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_documents/cce\_guia\_obra\_publica.pdf [↑](#footnote-ref-66)