

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA-COMCAJA RECURSOS DE CARÁCTER PARAFISCAL ADMINISTRADOS VIGENCIAS 2020 Y 2021

CGR-CDST No. 024
Diciembre 2022

**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA-COMCAJA
RECURSOS DE CARÁCTER PARAFISCAL ADMINISTRADOS
VIGENCIAS 2020 Y 2021**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor (E)	Carlos Mario Zuluaga
Contralor Delegado para el Sector Trabajo (E)	Héctor Jairo Osorio Madiedo
Director de Vigilancia Fiscal	Héctor Jairo Osorio Madiedo
Supervisora	Ivonne Melisa Caicedo Rojas
Líder de auditoría	Zaida Enith Vásquez Zárate
Auditores	Juan David Gutiérrez Trejos, Karen Andrea Vega Forero, Nury Grey Monroy Martínez Gabriel Jesús Ruiz Tarazona Gregorio Rodríguez Ordoñez Carlos Andrés Sanmiguel Beltrán Samir Andrea Coral Baquero Jorge Iván De Jesús García Uribe

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.....	5
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	5
2.2 FUENTES DE CRITERIOS DE EVALUACIÓN	8
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	27
2.4 RESULTADOS EVALUACION DEL CONTROL INTERNO	36
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	36
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS	37
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	38
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	39
3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.1.....	39
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.2.....	41
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.3.....	47
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.4.....	48
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.5.....	55
3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.6.....	67
3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.7.....	114
3.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.8.....	136
3.9 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.9.....	137
3.10. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.10.....	157
3.11 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.11.....	158
3.12 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.12.....	159
3.13 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.13.....	196
3.14 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.14.....	201
3.15 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.15.....	202
3.16 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.16.....	203
3.17 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.17.....	203
4. ANEXOS	215
Matriz de Hallazgos	215

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

JOSE ALBERTO LÓPEZ ARAGÓN

Director Administrativo

Caja de Compensación Familiar Campesina– Comcaja-

comcaja.director@gmail.com

dir.admin@comcaja.gov.co

Carrera 12 No 96-23/37 Oficina 401

Edificio Torre Empresarial, Barrio Chico Reservado

Bogotá D.C.

Respetado Doctor López:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 4 del 18 de septiembre de 2019 de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República – CGR realizó auditoría de cumplimiento a la Caja de Compensación Familiar CCF Campesina - COMCAJA, sobre los recursos parafiscales, administrados en las vigencias 2020 y 2021.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento y la legalidad de los marcos normativos y reglamentarios del sujeto de control y la evaluación del control fiscal interno en las vigencias 2020 y 2021; conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios, fundamentos y aspectos generales de auditoría contemplados en la Resolución Orgánica 12 del 24 de marzo de 2017 y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)¹, desarrolladas

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)¹ para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la CCF Campesina - COMCAJA.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo del Proceso Auditor, establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo.

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

2. AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

2.1.1. Objetivo General

Emitir un concepto sobre el cumplimiento de los marcos normativos y reglamentarios relacionados con el recurso parafiscal por parte de la Caja de Compensación.

2.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar el cumplimiento de la normatividad relacionada con la asignación y distribución de los recursos parafiscales administrados por la Caja de Compensación durante el período auditado.
2. Verificar el cumplimiento de la normatividad relacionada con al manejo de recursos parafiscales de los diferentes Fondos durante el periodo auditado.
3. Verificar el cumplimiento del giro de los recursos para financiar el régimen subsidiado en salud, de acuerdo con el Artículo 217 de la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, durante el período auditado.

¹ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

4. Verificar el cumplimiento de la normatividad relacionada con el manejo de recursos de aportes de empresas no afiliadas no prescritos, constatando que los saldos de estos aportes se encuentren disponibles para su devolución y/o o incorporación al presupuesto de la Caja, una vez prescriban.
5. Establecer si se cumplió la normatividad para la asignación, liquidación, pago y contabilización de la cuota monetaria y los recursos de obras y programas sociales, durante el periodo auditado.
6. Revisar el cumplimiento de la normatividad frente a gastos de administración, (recursos económicos, tecnológicos, humanos, etc.) en que incurrió la CCF, durante el periodo auditado.
7. Verificar el cumplimiento de la normatividad frente a la apropiación y ejecución de los saldos no ejecutados (remanentes, excedentes e inversiones a corto y largo plazo), en el periodo auditado.
8. Verificar la aplicación de la normatividad para llevar a cabo el proceso de separación contable de los recursos parafiscales de los provenientes de otras fuentes.
9. Evaluar el cumplimiento de la normatividad aprobada por la CCF respecto de la actividad precontractual, contractual y post contractual. Así como la actividad desplegada por la CCF respecto de la supervisión y/o interventoría de las obras contratadas con los recursos de la parafiscalidad.
10. Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos destinados por la Caja y los asignados a ésta para atender la emergencia por COVID-19.
11. Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos asignados a ésta, provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME.
12. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente.
13. Verificar la rendición (oportunidad y contenido) de los informes que la CCF debe presentar a la Contraloría General de la República.
14. Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la CCF en la administración de los recursos públicos.
15. Atender las denuncias e insumos que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.
16. Atender las alertas emitidas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI).
17. Determinar si los sistemas de información asociados a la administración de los recursos públicos de la CCF cumplen con los criterios de calidad y oportunidad.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la CCF Campesina COMCAJA de una corporación de subsidio familiar y como persona jurídica sin ánimo de lucro,

perteneciente al sector agropecuario y vinculada al Ministerio de Agricultura; y luego de observar la ejecución de los recursos de seguridad social administrados y de revisar los objetivos específicos, se hace necesario mencionar las siguientes precisiones:

En primer lugar, respecto al objetivo No 10 *Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos destinados por la Caja y los asignados a ésta para atender la emergencia por COVID-19.*

La CCF Comcaja certificó que no realizó uso de recursos parafiscales ni traslados presupuestales para la implementación de los protocolos de bioseguridad al interior de la Entidad, los gastos por dichos conceptos fueron generados por el rubro del funcionamiento de Salud Ocupacional.

Igualmente, certificó que asignó recursos disponibles de vigencias anteriores correspondientes al Fondo FOSFEC, para el pago de las prestaciones económicas a la población cesante que se postuló en la emergencia causada por la pandemia del COVID-19, esto, conforme al Decreto Legislativo 488 del 27/03/2020, que autorizó a las Cajas de Compensación Familiar a utilizar los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC para atender los subsidios al desempleo, hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Este objetivo se adelantó de manera concomitante con el objetivo No 2 respecto de los recursos del programa FOSFEC, asignados conforme lo señala la Ley 1636 de 2013 y el Decreto Legislativo 488 del 27/03/2020.

En segundo lugar, la auditoría no adelantó la ejecución del Objetivo No 11 *“Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos asignados a ésta, provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME”*, lo anterior, según respuesta otorgada por el Ministerio del Trabajo a la solicitud de información ACCOM-03, la CCF Comcaja reportó un déficit proyectado de cobertura Nacional de 184.315 beneficiarios en lista de espera, por tal razón no cerraron postulaciones, y contaron con recursos FOSFEC, provenientes de la apropiación parafiscal del 4%, para cubrir el subsidio económico al desempleo, por esta razón, no requirieron recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME.

Por otra parte, referente al objetivo No 16 *“Atender las alertas emitidas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)”*. El análisis de la información suministrada se realizó de forma transversal, mediante el cruce de las diferentes bases de datos realizadas en desarrollo de los objetivos referentes al manejo de los Fondos de Ley, recursos para Educación Ley 115 de 1994, recursos

para Salud, subcuenta Fondo solidaridad, así como la asignación, liquidación y pago de la Cuota Monetaria; validando la calidad y oportunidad de la información.

2.2 FUENTES DE CRITERIOS DE EVALUACIÓN

2.2.1 Fuentes de Criterios Generales

- Constitución Política de Colombia.
- Código Civil Colombiano.
- Código de Comercio, Norma 9 adquisición de bienes y servicios. régimen privado. Igualdad, transparencia y economía.
- Ley 1952 de 2019, código disciplinario único, por la cual se deroga la Ley 734 de 2002, Artículo 69.
- Ley 1797 de 2016, artículo 19 Parágrafo 2.
- Ley 25 de 1981. Recursos 4% Fija la contribución anual a cargo de las CCF para sostenimiento de la SSF.
- Ley 21 de 1982. Artículo 39. Distribución de los aportes recaudados por las CCF. Artículo 54, Funciones de los Consejos Directivos, Artículo 55 Funciones Director Administrativo.
- Ley 49 de 1990 Crea el Subsidio Familiar de Vivienda y el FOVIS administrado por las CCF.
- Ley 100 de 1993 Apropriación para subsidios en salud (Fosyga hoy ADRES).
- Ley 115 de 1994 Apropriación para educación básica y media.
- Ley 633 de 2000. Modifica la Ley 49 de 1990 – FOVIS.
- Ley 789 de 2002. Régimen de transparencia. Crea el subsidio al desempleo y el FONEDE, administrado por las CCF (hoy fuente de financiación del FOSFEC). Crea el FONIÑEZ y disminuye apropiación para gastos de administración.
- Ley 1438 de 2011. Financiación acciones de salud pública, atención primaria en salud promoción y prevención (hoy fuente de financiación del FOSFEC).
- Ley 1636 de 2013. Crea el Mecanismo de Protección al Cesante y el FOSFEC administrado por las CCF.
- Ley 1474 de 2011, estatuto anticorrupción, Artículo 44. Sujetos disciplinables.
- Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015. Reserva Legal y Recursos para Educación Básica y media.
- Circular Externa 0023 de 2003, Superintendencia del Subsidio Familiar - SSF. Regulación Integral.
- Circular Externa 007 de 2019, Superintendencia del Subsidio Familiar – SSF, Por la cual se imparten instrucciones generales y condiciones técnicas de remisión de datos de las Cajas de Compensación Familiar a la Superintendencia del Subsidio Familiar con fines de inspección, vigilancia y control. Anexo Técnico, Versión 02.

- Artículo 2, Decreto 2595 de 2012. Son funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, de conformidad con lo señalado en el Decreto número 2150 de 1992, el Artículo 24 de la Ley 789 de 2002, la Ley 489 de 1998.
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, FOVIS.
- Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, FOVIS Subsidio familiar de vivienda rural.
- Circular Externa MEN - ICBF – SSF. FONIÑEZ Lineamientos Atención integral a la Niñez.
- Circular Externa MEN - SSF 11 de mayo de 2009. FONIÑEZ Lineamientos Jornada Escolar Complementaria.
- Circular Externa 0020 de 2017, Superintendencia del Subsidio Familiar - SSF. Instrucciones para el reconocimiento de subsidios no cobrados, rendimientos financieros, medidas de control a adoptarse en cada caso, para el cálculo de cuota monetaria y excedentes del 55%.
- Resolución 1484 de 2014, del Ministerio del Trabajo, Establece los criterios para la identificación de los gastos administrativos y operativos que se pueden ejecutar con los recursos del FOSFEC.
- Resolución 3584 de 2019, Ministerio de Trabajo, por la cual se modifica la distribución de los recursos del FOSFEC para el 2019.
- Resolución 5884 de 2020, Ministerio de Trabajo, por la cual se modifica la distribución de Recursos para el 2020. FOSFEC.
- Resolución 2997 de 2021, Ministerio de Trabajo, *“Por la cual se modifican los artículos 2º y 3º de la Resolución 1484 de 2014, y se amplían los criterios para la identificación de los rubros que corresponden a los gastos de administración y operación con cargo al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante. (Fosfec).”*
- Circular Externa 0014 de 2011, Superintendencia del Subsidio Familiar. Gastos de Administración de los Fondos Especiales FONEDE y FONIÑEZ.
- Decreto 1769 de 2003, Excedentes
- Circular Externa 0014 de 2011, Superintendencia del Subsidio Familiar. Gastos de Administración de los fondos Especiales FONEDE y FONIÑEZ.
- Decreto Ley 488 de 2020. Beneficios relacionados con el Mecanismo de protección al Cesante.
- Decreto Ley 553 de 2020. Transferencia del FOME al FOSFEC.
- Decreto Ley 770 de 2020. Adopta medidas en el mecanismo de protección al cesante.
- Decreto Ley 801 de 2020. Crea un auxilio económico para población Cesante
- Resolución 853 de 2020, Ministerio de Trabajo. Requisitos para acceder a subsidio de desempleo en las Cajas de Compensación.
- Resolución 1260 de 2020, Ministerio del Trabajo. Modifica la resolución 853 de 2020 y medidas de operación del Decreto 770 de 2020.
- Circular 0004 de 2020, Supersalud. Medidas por Covid – 19.

- Decreto 341 de febrero 25 de 1988, *“Por la cual se reglamenta la Ley 25 de 1981 y se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.”*
- Manual de Contratación de la Caja de Compensación Familiar – COMCAJA (Resolución AEI 045 de 2017 y Resolución AEI 081 de 2020)
- Estatutos de la CCF COMCAJA
- Ley 610 de 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Acto Legislativo 4 del 18/09/2019 Por el cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.
- Decreto 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
- Resolución Reglamentaria Orgánica 22 del 31/08/20, Guía de Auditoría de Cumplimiento, deroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 0014 de 2017.
- Resolución Reglamentaria Orgánica 21 del 24/08/2018, Por la cual se establecen criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la CGR.
- Resolución Reglamentaria Ejecutiva 103 del 17/01/2022, *“Por la cual se adopta el Sistema Automatizado para el Proceso Auditor, APA, como herramienta informática que contempla el inicio, planeación, ejecución, informe, cierre, seguimiento y monitoreo de las actuaciones de vigilancia y control Fiscal, en la Contraloría General de la República.”*
- Resolución Reglamentaria Ejecutiva 085 del 29/04/2021, Por la cual se adopta la Guía para la aplicación el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.
- Resolución Reglamentaria Ejecutiva 080 del 28/12/2020 Procedimiento para la evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado y sus anexos.
- Resolución Reglamentaria Orgánica 035 del 30/04/2020 *“Por la cual se reglamenta la rendición de información por parte de las entidades o particulares que manejen fondos o bienes públicos, en todos sus niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos para el seguimiento y el control de las finanzas y contabilidad públicas.”*
- Resolución Reglamentaria Orgánica 042 del 11/09/2020 *“Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).”*
- Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0071 de 2020, *“Por la cual se adopta el Procedimiento de Acciones de Reacción Inmediata en la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI.”*
- Resolución Organizacional 0665 del 24 de julio de 2018, *“Por la cual se actualiza el procedimiento para atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República.”*
- Resolución Superintendencia Subsidio Familiar No 0392 del 07/10/2005 *“...se encuentra en intervención parcial a la Caja de Compensación Campesina COMCAJA, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo de la Caja.”*

- Sentencia C-181 de la corte constitucional descrita en el concepto C.E. 2209 de 2015 del consejo de estado Sala de Consulta y Servicio Civil establece:
“La jurisprudencia constitucional ha indicado con claridad que la administración de recursos públicos por los particulares constituye una función pública. Así lo señaló la Corte Constitucional colombiana en la sentencia C-181 del 2002 indicando: La administración de recursos fiscales y parafiscales es, por definición, una función pública.”
- Ley 87 de 1993, *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado.”*

2.2.2 Criterios específicos a evaluar por objetivos

Objetivo 1. Evaluar el cumplimiento de la normatividad relacionada con la asignación y distribución de los recursos parafiscales administrados por la Caja de Compensación durante la vigencia auditada.

- La Ley 25 de 1981, en el artículo 19 indica *“Las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar están obligados a proveer, mediante contribución anual, los fondos necesarios para los gastos que ocasione el sostenimiento de la Superintendencia. El Superintendente fijará por anualidades tal contribución como un porcentaje de los aportes totales pagados por los empleadores a las entidades sometidas a vigilancia, según los balances de su último ejercicio. La contribución que se imponga a cada entidad no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del respectivo total de aportes a que el inciso anterior se refiere”.*
- La Ley 21 de 1982, en los artículos 43 y 58 determina:
- *“Artículo 43. Los aportes recaudados por las cajas por concepto del subsidio familiar se distribuirán en la siguiente forma:*
 - 1. Un cincuenta y cinco por ciento (55%) para el pago del subsidio familiar en dinero.*
 - 2. Hasta un diez por ciento (10%) para gastos de instalación, administración y funcionamiento.*
 - 3. Hasta un tres por ciento (3%) para la construcción de la reserva legal de fácil liquidez dentro de los límites de que trata la presente Ley.*
 - 4. El saldo se apropiará para las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie, descontados los aportes que señale la Ley para el sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar.*

Parágrafo 1o. Los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las Cajas de Compensación Familiar, así como los remanentes presupuestales de cada en ejercicio, serán aprobados por el Consejo Directivo el cual deberá destinarlos bien al pago del subsidio en dinero, bien a la realización de obras y programas sociales con estricta sujeción a lo establecido en el artículo 62.

- *Artículo 58. Toda Caja de Compensación Familiar, para atender oportunamente las obligaciones a su cargo, constituirá una reserva de fácil liquidez, hasta la cuantía que señale su Consejo Directivo, la cual no podrá exceder del monto de una mensualidad del subsidio familiar reconocido en dinero en el semestre inmediatamente anterior, ni ser inferior al treinta por ciento (30%) de esta suma. Los recursos con que se constituya esta reserva legal procederán de la suma a que hace referencia el numeral 3o. del artículo 43 de la presente Ley.*
Disminuida o agotada la reserva, volverá a formarse hasta la cuantía señalada”.

Objetivo 2. Verificar el cumplimiento de la normatividad relacionada con el manejo de recursos parafiscales de los diferentes Fondos durante el periodo auditado.

Fondo FONIÑEZ

- Ley 789 de 2002. Artículo 16, numeral 8 y Artículo 21, numeral 15. Crea el subsidio al desempleo y el FONEDE, administrado por las CCF (hoy fuente de financiación del FOSFEC). Crea el FONIÑEZ y disminuye la apropiación para gastos de administración.
- Ley 633 de 2000.
“...Artículo 64, literal b). Destinación de los recursos del Fovis. Los recursos adicionales que se generen respecto de los establecidos con anterioridad a la presente ley se destinarán de la siguiente manera: a) No menos del cincuenta por ciento (50%) para vivienda de interés social; b) El porcentaje restante después de destinar el anterior, para la atención integral a la niñez de cero (0) a seis (6) años y la jornada escolar complementaria. Estos recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas abiertos a la comunidad, por las Cajas de compensación sin necesidad de trasladarlos al Fovis.”
- Decreto 1729 de 2008. Reglamenta lo concerniente a los recursos, beneficiarios, objetivos, planeación y evaluación, suscripción de convenios y las autorizaciones, seguimiento y control del Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria FONIÑEZ.
- Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015. Modificado por el Decreto 1786 de 2021. Gastos de Administración FONIÑEZ. Artículo 2.2.7.6.1 al 2.2.7.6.8.
- Circular Externa conjunta de 11 de mayo de 2009. MEN – SSF. Lineamientos para la formulación de las jornadas escolares complementarias.
- Circular Externa interinstitucional de 24 de agosto de 2009. MEN, ICBF y SSF. Lineamientos para la prestación de la atención integral a la niñez.
- Circular Externa Interinstitucional No. 05 de 17 de febrero de 2011. MEN - SSF. Actualización de los lineamientos para la implementación de las Jornadas Escolares Complementarias, conformación de comités regionales para el diseño, ejecución y seguimiento a las Jornadas Escolares Complementarias.
- Circular Externa 0014 de 22 de junio de 2011 SSF, Gastos de Administración de los Fondos Especiales FONEDE y FONIÑEZ.
- Circular Externa 07 de 28 de agosto de 2019.
- Circular Externa 27 de 30 de junio de 2020. Lineamientos para implementación de la Jornada Escolar Complementaria – JEC en el marco de la emergencia por Covid 19.
- MSS-PR-022 (2016) Procedimientos de Servicios Sociales – Programa FONIÑEZ.

Recursos Educación - Ley 115 de 1994

- Ley 115 de 1994. Artículo 190. Cajas de Compensación Familiar.
- Decreto 1902 de 1994. Subsidio Familiar para Artículos 4 y 5. Educación no Formal y Programas de Educación Básica y Media de las Cajas de Compensación Familiar.
- Circular Externa 026 de 2011 SSF. Numeral 2.9 Aplicación de los Recursos de Ley 115 de 1994.
- Artículos 2.2.7.4.5.1.; 2.2.7.4.5.2 y 2.2.7.4.5.3 del Decreto No 1072 de 2015 que establecen los términos y condiciones generales para la entrega del Kit Escolar como subsidio en especie.
- Concepto del Consejo de Estado 1704 de 2006
- MSS-PR-022 (2016) Procedimientos de Servicios Sociales – Subsidio en especie.

Fondo FOSFEC

- Ley 21 de 1982
- Ley 1636 de 2013
- Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
- Emergencia económica Decretos Reglamentarios 488 y 770 de 2020
- Circular 007 de 2019 SSF Por la cual se imparten instrucciones generales y condiciones técnicas de remisión de datos de las Cajas de Compensación Familiar a la Superintendencia del Subsidio Familiar con fines de inspección, vigilancia y control.
- Resolución 4929 del 13 de noviembre de 2018 del Ministerio del Trabajo.

Fondo FOVIS

- Ley 21 de 1982.
- Ley 49 de 1990 Crea el Subsidio Familiar de Vivienda y el FOVIS administrado por las CCF.
- Ley 633 de 2000. Modifica la Ley 49 de 1990 – FOVIS.
- Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda

Objetivo 3. Verificar el cumplimiento de los giros recursos destinados a salud.

- Ley 1438 de 2011 Artículo 46, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones
- Recursos De Salud Régimen Subsidiado: La Ley 100 de 1993, en su artículo 217, establece: “*Las Cajas de Compensación Familiar podrán administrar directamente, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto, los recursos del régimen subsidiado de que trata*”

el presente artículo. La Caja que administre directamente estos recursos constituirá una cuenta independiente del resto de sus rentas y bienes. Las Cajas de Compensación Familiar que no cumplan los requisitos definidos en la reglamentación, deberán girar los recursos del subsidio a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad.

- *PARÁGRAFO. A partir de la vigencia de la presente Ley, el 55% que las Cajas de Compensación deben destinar al subsidio en dinero, se calculará sobre el saldo que queda después de deducir el 10% de gastos de administración, instalación y funcionamiento, la transferencia respectiva del fondo de subsidio familiar de vivienda, la reserva legal y el aporte a la Superintendencia del Subsidio Familiar y la contribución a que hace referencia el presente artículo.*
- *Las Cajas de Compensación Familiar que no administren directamente los recursos del régimen subsidiado de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 o a través de terceras entidades en que participen como asociados, deberán girarlos, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las siguientes prioridades:*
 - a) *Para las Cajas que dentro del mismo departamento administren recursos del Régimen Subsidiado en los términos de la Ley 100 de 1993;*
 - b) *Al Fondo de Solidaridad y Garantías”.*

Decreto 780 de 2016

- *“ARTÍCULO 2.6.4.2.1.7. Recursos de Cajas de Compensación Familiar-CCF que no administran recursos del régimen subsidiado. Las CCF que no administran recursos del régimen subsidiado deben girar a la ADRES los recursos del subsidio familiar destinados al régimen subsidiado, a más tardar el tercer (3) día hábil siguiente a la fecha límite establecida en las normas para el giro de los aportes del subsidio familiar por parte de los empleadores.*
- *Los recursos a que se refiere el presente artículo, correspondientes a recaudos efectuados con posterioridad a la fecha límite mensual establecida para que los empleadores efectúen los aportes y hasta el último día de cada mes, se transferirán junto con sus rendimientos financieros, el mes siguiente al del recaudo, en la misma fecha indicada en el inciso anterior, identificando el período al cual corresponden.”*

La información sobre los giros efectuados debe ser presentada a la ADRES, debidamente certificada por el representante legal y por el revisor fiscal de la CCF, manifestando expresamente que no existen recursos pendientes de giro, en las fechas establecidas para los mismos.

Formatos especiales de recaudo establecidos por la ADRES que deben ser diligenciados por las entidades según sus obligaciones definidas en la Resolución 2021 de 2020, los cuales permiten facilitar el proceso de identificación de los valores, conceptos y el detalle de los recursos que son consignados a la ADRES así:

- ADRES002 Formato para que las Cajas de Compensación Familiar que no administran recursos del Régimen Subsidiado, reporten el giro de los recursos del subsidio familiar destinados al Régimen Subsidiado de que trata el artículo 217 Ley 100 de 1993 y el artículo 2.6.4.2.1.7 del Decreto 780 de 2016, y las normas que lo modifiquen adicionen o sustituyan - Artículo 3 de la Resolución 2021 de 2020 de la ADRES.
- ADRES005 Formato para que las Cajas de Compensación Familiar que administran o no los recursos destinados al Régimen Subsidiado, presenten el reporte anual sobre los recursos recaudados mensualmente por concepto del subsidio familiar y el porcentaje de estos que son destinados al Régimen Subsidiado de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, y el valor presupuestado por concepto de subsidio familiar - Artículo 6 de la Resolución 2021 de 2020 de la ADRES.
- Resolución No 0026/2020 de la SSF Establece Cociente departamental y fija Cuota Monetaria para el año 2020.
“Artículo séptimo: Fijar para cada caja de Compensación familiar el porcentaje de los recaudos del subsidio familiar que destinarán durante el año 2020 para financiar el régimen de subsidios en salud de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, (...)”
- Resolución No 0046/2021 de la SSF Establece Cociente departamental y fija Cuota Monetaria para el año 2021.
“Artículo séptimo: Fijar para cada caja de Compensación familiar el porcentaje de los recaudos del subsidio familiar que destinarán durante el año 2020 para financiar el régimen de subsidios en salud de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, (...)”

Objetivo 4. Verificar el cumplimiento de la normatividad relacionada con el manejo de recursos de aportes de empresas no afiliadas no prescritos, constatando que los saldos de estos aportes se encuentren disponibles para su devolución y/o incorporación al presupuesto de la Caja, una vez prescriban:

- Circular Externa 0020 de 2017, Superintendencia del Subsidio Familiar - SSF. Instrucciones para el reconocimiento de subsidios no cobrados, rendimientos financieros, medidas de control a adoptarse en cada caso, para el cálculo de cuota monetaria y excedentes del 55%.
- Circular Externa 0017 de 2017, Superintendencia del Subsidio Familiar - SSF. Instrucciones de prescripción de aportes de empresas no afiliadas, derogatoria Circular 011 de 2017.
- Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado emitió concepto radicado número 11001-03-06-000-2015-00144-00 del 2 de diciembre de 2015. Aportes realizados por empresas no afiliadas.

- Decreto 2277 de 2012, por el cual se reglamenta parcialmente el procedimiento de gestión de las devoluciones y compensaciones y se dictan otras disposiciones.
- Circular Externa 0002 de 2019, Alcance a Circular Externa 0020 de 2017. Prescripción subsidios monetarios girados no cobrados.
- Ley 789 de 2002, Artículo 19, régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.
- La Ley 21 de 1982 define el aporte parafiscal destinado a las cajas de compensación a cargo de todos los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal y empleadores del sector privado, equivalente al cuatro por ciento (4%) para proveer el pago de subsidio familiar.
- El artículo 15 de la Ley 21 de 1982 determina que *“...los empleadores, es decir, toda persona natural o jurídica que tenga trabajadores a su servicio, están obligados al pago de aportes para el subsidio familiar, y deben hacerlo por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funciones dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios o de la Caja más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos.*

El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, en especie y en servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.

Existen tres modalidades de subsidio que son desarrolladas en la ley: en dinero, en especie y en servicios. La empresa es la que elige la caja de compensación a la que ha de afiliar a sus empleados y está en la obligación de realizar el aporte a la CCF por las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, aporte que será del 4 % sobre el valor de la nómina mensual.”

De acuerdo con la Circular Externa 2017-00020 del 29 de diciembre de 2017 de la Supersubsidio, apoyada en el concepto de la Sala Civil del Consejo de Estado, del 2 de diciembre de 2015, *“...el término de prescripción de la acción de cobro de recursos parafiscales (...) es el dispuesto en el Estatuto Tributario, es decir, cinco años, (...) Las CCF no pueden integrar a su patrimonio particular o propio como un ingreso no operacional los aportes realizados por empresas no afiliadas y que no han sido reclamados, de los cuales las cajas son meras administradoras, pues estos son recursos del sistema de subsidio familiar, de naturaleza pública, que deben invertirse necesariamente en las finalidades dispuestas por la Ley.”*

En consecuencia, determina la Circular Externa, las CCF deben incorporar esos aportes de empresas no afiliadas prescritos, como ingresos de actividades ordinarias del 4%, y surtir el proceso de apropiaciones autorizado por la Ley.

Objetivo 5. Establecer si se cumplió la normatividad para la asignación, liquidación, pago y contabilización de la cuota monetaria y los recursos de obras y programas sociales, durante el periodo auditado.

Cuota Monetaria

- Ley 21 de 1982.
- Ley 789 de 2002.
- Decreto 1053 de 2014.
- Circular 002 de 2016 Superintendencia Subsidio Familiar.
- Decreto 780 de 2016.

Recursos de Obras y Programas Sociales

- Ley 21 de 1982 "*Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones*".
- Decreto 784 de 1989 por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 21 de 1982 y 71 de 1988.
- Decreto 1072 de 2015 DUR Sector Trabajo.
- Resolución 742 de 2013 SSF. Por la cual se derogan las Resoluciones números 747 de 2012, 810 de 2012 y 217 de 2013 y se amplía el Plan Único de Cuentas para el Sistema de Subsidio Familiar, aprobado por la Resolución número 537 de 2009.
- Resolución 645 de 2014. Por la cual se modifica la Resolución 0742 del 20 de septiembre de 2013, por la cual se derogan las Resoluciones 0747 de 2012, 0810 de 2012 y 0217 de 2013 y se amplía el Plan Único de Cuentas del Sistema del Subsidio Familiar, aprobado por la Resolución 0537 de 2009.
- Circular Externa 019 de 2016, Superintendencia del Subsidio Familiar - SSF. Marco general para el estudio técnico de costos como insumo para la definición de tarifas categorizadas en los programas sociales de las cajas de compensación familiar.
- Circular Externa 020 del 2017, Superintendencia del Subsidio Familiar – SSF. Rendimientos del 4%.

Objetivo 6. Revisar el cumplimiento de la normatividad frente a gastos de administración, (recursos económicos, tecnológicos, humanos, etc.) en que incurrió la CCF, durante el periodo auditado.

- Ley 21 de 1982. Distribución de recursos 4%, incluidos gastos de administración, instalación y funcionamiento.
- Ley 789 de 2002. Reducción gastos de administración.
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015. De los recursos para la administración de los FOVIS Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015. Gastos de administración sector rural.
- Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015. Gastos de Administración FONIÑEZ.

- Resolución 1484 de 2014, Ministerio del Trabajo, Establece los criterios para la identificación de los gastos administrativos y operativos que se pueden ejecutar con los recursos del FOSFEC.
- Resolución 3584 de 2019, Ministerio de Trabajo, por la cual se modifica la distribución de los recursos del FOSFEC para el 2019.
- Resolución 5884 de 2020, Ministerio de Trabajo, por la cual se modifica la distribución de Recursos para el 2020.
- Circular Externa 0023 de 2003, Superintendencia del Subsidio Familiar. Regulación Integral.
- Circular Externa 0014 de 2011, Superintendencia del Subsidio Familiar. Gastos de Administración de los fondos Especiales FONEDE y FONIÑEZ.
- La Ley 100 de 1993, en su artículo 217.
- Decreto 827 de 2003, *“por el cual se reglamentan los artículos 6°, 7°, 10, 11, 16, numerales 8 y 13, 20, 21 numeral 2 y 24 de la Ley 789 de 2002, en lo relacionado con la administración y gestión de los recursos para el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleo.”*
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, Recursos para la administración del FOVIS.
- Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, Gastos de administración sector rural.
- Numeral 17 del artículo 21 del Decreto 789 de 2002
“(…) Excederse del porcentaje autorizado para gastos de administración instalación y funcionamiento durante dos ejercicios contables consecutivos, a partir de la vigencia de la presente ley. Para tal efecto, se considerarán como gastos de administración, instalación y funcionamiento, aquellos que se determinen conforme las disposiciones legales. En todo caso, debe tratarse de un método uniforme de cálculo de gastos administrativos precisando la forma de distribución de costos indirectos que se deben aplicar a los distintos servicios, proporcionalmente a los egresos que cada uno de ellos represente sobre los egresos totales de la respectiva Caja. (...)”
- Circular Externa 023 de 2003, Superintendencia del Subsidio Familiar – SSF, numerales:
“2.1. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
2.1.1. CONCEPTO
2.1.2. DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS”.

En lo que refiere a los gastos de instalación, administración y funcionamiento, la Ley 21 de 1982 dispuso, que las cajas de compensación podrían gastar hasta el diez por ciento (10%) de los aportes recaudados por concepto del subsidio familiar.

Sin embargo, el porcentaje para gastos de administración de las cajas de compensación fue modificado por la Ley 789 de 2002. Al respecto de los gastos de administración autorizados a las cajas de administración, el artículo 18 ejusdem prescribe:

“ARTÍCULO 18. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTRIBUCIONES PARA SUPERVISIÓN. Los gastos de administración de las Cajas se reducirán a partir de la vigencia de la presente ley, para el año 2003 serán máximo del nueve por ciento (9%) de los ingresos del 4%, a partir del año 2004

serán máximo del ocho por ciento (8%) de los ingresos antes mencionados (...).” (Negrilla y subraya fuera de texto)

De esta manera, se observa que existe una determinación legal acerca de la distribución, y consecuente destinación de los ingresos percibidos por las cajas de compensación familiar, permitiendo que, una vez efectuadas las apropiaciones para los diferentes fondos de ley, los gastos de instalación, administración y funcionamiento, constituida la reserva legal. Recursos que, igualmente deben ser utilizados bajo criterios de eficiencia, eficacia y transparencia.”

- Decreto Único Reglamentario 1072.
- Ley 789 de 2002, Artículo 6° Literal c); Artículo 18; Artículo 21 numeral 17. *“El porcentaje en que se reducen los gastos de administración de las Cajas de Compensación Familiar, conforme la presente ley. Esta disminución será progresiva, para el año 2003 los gastos serán de máximo 9% y a partir del 2004 será máximo del 8%.”*
- Decreto 827 de 2003, artículo 1° Literal 5 y 6:
“...5°. Del total de los recursos del fondo se destinará hasta el 5% para gastos de administración. Estos gastos también se apropiarán por parte de la respectiva Caja de Compensación Familiar en forma mensual, y
6°. El Consejo Directivo de la respectiva Caja de Compensación Familiar autorizará la ejecución de los recursos de que trata el presente artículo y su régimen de contratación será de derecho privado.”
- Decreto 1072 de 2015 artículos 2.2.7.5. 1.1, *“...Depreciación de Activos fijos. Los activos fijos de las entidades vigiladas se depreciarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Artículo 2.2.7.5.1.2. Destinación activos fijos. El valor de los activos fijos que no se destinen específicamente a programas y servicios sociales se considerarán gastos de administración, instalación y funcionamiento a través de la depreciación. Artículo 2.2.7.5.1.4. Sanciones. El exceso en que incurran las Corporaciones sobre el porcentaje autorizado en el artículo 43, ordinal 2o, de la Ley 21 de 1982, dará lugar a la aplicación de las sanciones legales correspondientes.”*

Objetivo 7. Verificar el cumplimiento de la normatividad frente a la apropiación y ejecución de los saldos no ejecutados (remanentes, excedentes e inversiones a corto y largo plazo), en el periodo auditado.

- Ley 21/82, Numeral 4, Artículo 43: *“El saldo de los aportes recaudados por la CCF se apropiará para las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie, descontados los aportes que señale la ley para el sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Parágrafo 1: Los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las Cajas de Compensación Familiar, así como los remanentes presupuestales de cada ejercicio serán aprobados por el Consejo Directivo el cual deberá destinarlos bien al pago del subsidio en dinero, bien a la realización de obras y programas sociales con estricta sujeción a lo establecido en el Artículo 62. (...)*
Artículo 54: funciones de los consejos directivos Numeral 5: Determinar el uso que se dará a los rendimientos líquidos o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto con el Artículo 43. (...)
Artículo 62: Las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago de subsidio en servicios o en especie, se realizarán exclusivamente en los campos y en el orden que a continuación se señala: 1. salud. 2. Programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obreros),

definida por el (DANE). 3. Educación integral y continuada; capacitación y servicios de biblioteca. 4.vivienda. 5. Crédito de fomento para industrias familiares. 6. Recreación social. 7. Mercadeo de productos diferentes a los enunciados en el ordinal 2o., el cual se hará de acuerdo con la reglamentación que expida posteriormente el Gobierno Nacional.”

- Decreto 341/88: “Artículo.67: La apropiación de los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las cajas de compensación familiar, así como de los remanentes presupuestales de cada ejercicio, deberán hacerla los consejos directivos dentro del semestre siguiente al ejercicio anual que generó los remanentes. Para efectuar el pago del subsidio en dinero, se tendrá como plazo máximo el 31 de diciembre del año siguiente al que arrojó remanentes.”
- Circular Externa 018 de 1997, Superintendencia del Subsidio Familiar – SSF, Numeral 3 “Mantener un portafolio diversificado en términos de entidades, rentabilidad, actividad económica, riesgo y liquidez. De tal suerte, que por ningún motivo podrán concentrar más del 20% del portafolio en una misma entidad. Cada Consejo Directivo de cada Caja debe adoptar un manual en el que se determine las competencias y parámetros que debe aplicarse para el manejo de inversiones.”
- Circular Externa 0017 de 2014, Superintendencia del Subsidio Familiar – SSF, Numeral 5.4.4: “Inversiones en servicios sociales: es el valor de las inversiones (proyecto) en servicios sociales aprobados por el Consejo -directivo de la Caja con aprobación general o previa de la SSF a financiarse con el saldo de obras y programas sociales no utilizados en la vigencia anterior y que se ejecutan en la presente vigencia. la Caja no puede utilizar recursos del saldo para obras y programas de beneficio social que correspondan a la presente vigencia en proyectos de inversión aprobados con saldos de vigencias anteriores.
Frente a los títulos de Inversión a corto y largo plazo se analizará el cumplimiento de lo dispuesto en la Circular 18 de 1997 emanada de la Superintendencia de Subsidio. Numeral 3 “Mantener un portafolio diversificado en términos de entidades, rentabilidad, actividad económica, riesgo y liquidez. De tal suerte, que por ningún motivo podrán concentrar más del 20% del portafolio en una misma entidad”.
- Ley 21 de 1982, Artículos 43 parágrafo 1º: “PARAGRAFO 1o. Los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las Cajas de Compensación Familiar, así como los remanentes presupuestales de cada en ejercicio, serán aprobados por el Consejo Directivo el cual deberá destinarlos bien al pago del subsidio en dinero, bien a la realización de obras y programas sociales con estricta sujeción a lo establecido en el artículo 62. (...)”
Artículo 54, Son funciones de los Consejos Directivos:
“...5o. Determinar el uso que se dará a los rendimientos líquidos o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto con el artículo 43 y 62.”
- El Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, Artículos:
“...Artículo 2.2.7.5.1.5. Apropiaciones de Rendimientos y productos líquidos
Apropiaciones de Rendimientos y productos líquidos. La apropiación de los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las cajas de compensación familiar, así como de los remanentes presupuestales de cada ejercicio, deberán hacerla los consejos directivos dentro del semestre siguiente al ejercicio anual que generó los remanentes. Para efectuar el pago del Subsidio en dinero, se tendrá como plazo máximo el 31 de diciembre del año siguiente al que arrojó remanentes.
Los remanentes producidos en los programas de mercadeo social se sujetarán a las disposiciones tributarias a que hubiere lugar.
(...)
Artículo 2.2.7.5.3.3, numeral 2.

2. *Proyectos de inversión que se financien con remanentes de los aportes generados en ejercicios anteriores, para la atención de servicios sociales cuyo uso debidamente acreditado esté dirigido por lo menos en un ochenta por ciento (80%) a beneficiarios del subsidio familiar.”*

- Concepto No. 2014035397-001 del 5 de junio de 2014, Superintendencia del Subsidio Familiar – SSF, referente a no pago de intereses en cuentas corrientes.

Objetivo 8. Verificar la aplicación de la normatividad para llevar a cabo el proceso de separación contable de los recursos parafiscales de los provenientes de otras fuentes.

- Ley 1314 de 2009, por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, señala las autoridades competentes de regulación, normalización y vigilancia, así como el procedimiento para su expedición.
- Decreto 3022 de 2013 donde se decretan las normas de información financiera para el grupo II
- El artículo 1, de la Resolución 044 2017 de la Superintendencia del Subsidio Familiar, adopta el Catálogo de Cuentas para el reporte de información que deben aplicar las cajas de compensación familiar y demás entidades objeto de inspección y vigilancia, respecto a la aplicación del marco normativo de las normas internacionales de información financiera -NIIF.
- Resolución AEI No.005-2020, APROBACION PRESUPUESTO COMCAJA VIGENCIA 2020 *“Por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Ingresos Egresos, el Estudio de Distribución de Costos y Gastos Indirectos y el Límite Máximo de Inversión para la vigencia 2020. (...) Artículo 2 Aprobar el Estudio de Distribución de Costos y Gastos para la vigencia 2020, el cual hace parte integral de la presente Resolución.”*
- Resolución AEI No.002-2021 APROBACION PRESUPUESTO COMCAJA VIGENCIA 2021 *“Por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Ingresos Egresos, el Estudio de Distribución de Costos y Gastos Indirectos y el Límite Máximo de Inversión para la vigencia 2021. (...) Artículo 2 Aprobar el Estudio de Distribución de Costos y Gastos para la vigencia 2021, el cual hace parte integral de la presente Resolución.”*
- Resolución 163 de 2017, de la Superintendencia del Subsidio Familiar, por la cual se *“...modifica y amplía el Catálogo de Cuentas para la rendición de información financiera”*.
- La Resolución 355 de mayo de 2017, Superintendencia del Subsidio Familiar, *“Por la cual se modifica y amplía el catálogo de cuentas para la rendición de información financiera, adoptado por Resolución 44 del 2 de febrero de 2017, modificada y ampliada con Resolución 163 del 17 de marzo de 2017”*.
- La Resolución 791 de octubre de 2017, Superintendencia del Subsidio Familiar, por la cual se modifica el catálogo de cuentas para la rendición de información financiera.

- Resolución 967 de diciembre de 2017, Superintendencia del Subsidio Familiar, por la cual se modifican las Resoluciones 0742 de 2013, 0645 de 2014 y se dictan otras disposiciones. Amplia el catálogo de Cuentas de la CCF.
- Resolución 128 de marzo de 2018, Superintendencia del Subsidio Familiar. Por la cual se modifica el catálogo de cuentas de la Resolución 0791 y 0967 de 2017.
- Resolución 156 de marzo de 2018, Superintendencia del Subsidio Familiar, por la cual se modifica el catálogo de cuentas de la 0967 de 2017.
- Resolución 753 de octubre de 2018, Superintendencia del Subsidio Familiar, *“Por la cual se modifica y amplía el Catálogo de Cuentas para la rendición de información financiera, adoptada por la Resolución 0044 del 2 febrero de 2017 modificada y ampliada con la Resolución N°355 del 23 de mayo de 2017, Resolución 791 del 27 de octubre de 2017, Resoluciones 967 29 de diciembre de 2017 y Resolución 0128 del 2 de marzo de 2018.”*
- Resolución 420 de 2019, Superintendencia del Subsidio Familiar, *“Por la cual se modifica y amplía el catálogo de cuentas para la rendición de información financiera, adoptado en la Resolución No. 044 del 2 de febrero de 2017, modifica y amplía con Resolución 163 del 17 de marzo de 2017, Resolución No. 967 del 29 de diciembre de 2017 y Resolución No. 128 de 2 de marzo de 2018.”*

Objetivo 9. Evaluar el cumplimiento de la normatividad aprobada por la CCF respecto de la actividad precontractual, contractual y post contractual. Así como la actividad desplegada por la CCF respecto de la supervisión y/o interventoría de las obras contratadas con los recursos de la parafiscalidad.

- Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 209
- Ley 21 de 1.982. Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones, Capítulo V de las cajas de compensación familiar, art 39.
- Decreto Ley 2463 de 1981, régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los funcionarios de las cajas de compensación familiar.
- Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Art 73
- Art 23 de la ley 789 de 2002. Normas para apoyar el empleo y ampliar la
- protección social
- Ley 1150 de 2007, Artículo 13
- Ley 1474 de 2011 “Estatuto Anticorrupción”
- Ley 489 de 1998 artículo 38 literal G, artículo 93
- Decreto constitucional No 92 de 2017, artículo 7
- Resolución AEI 045 de 2017 y Resolución AEI No 81 de 2020, por medio de la cual se adopta el Manual de contratación de la Caja de Compensación Familiar Campesina – COMCAJA.
- Art 2063 Código Civil. Contrato de prestación de servicios
- Art 968 y 973 Código Civil. Contrato de suministro
- Art 1973 Código Civil. Contrato de arrendamiento

- Ley 84 de 1873, el Código Civil Colombiano, Artículo 1602.
- Ley 1712 de 2014 “(...) por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones (...)” “(...) Artículo 3. Artículo 5 establece: “Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: (...)”
f). Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.”

Objetivo 10. Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos destinados por la caja y los asignados a ésta para atender la emergencia por COVID-19.

- Decreto ley 488 de 2020
- Decreto Ley 770 de 2020
- Decreto 582 de 2016, Por el cual se modifica el Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 “...se adoptan medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a Bonos de Alimentación ...”
Artículo 2.2.6.1.3.18. Bonos de alimentación.
Artículo 2.2.6.1.3.19. Cuantía y duración del bono de alimentación.
Artículo 2.2.6.1.3.20. Requisitos de acceso a los bonos de alimentación.
Artículo 2.2.6.1.3.21. Esquema de operación y entrega del beneficio de bonos de alimentación.
Artículo 2.2.6.1.3.22. Seguimiento.
Artículo 2.2.6.1.3.23. Pérdida del beneficio de bono de alimentación.
Artículo 2.2.6.1.3.24. Cesación del beneficio de bono de alimentación.
Artículo 2.2.6.1.3.25. Financiación de los bonos de alimentación.
Artículo 2.2.6.1.3.26. Esquema de transición de actuales beneficiarios de prestaciones económicas.
- Acto legislativo No.801 del 4 de junio de 2020, Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.
- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud se declara el Estado de Emergencia Sanitaria por el Covid-19 en el territorio Nacional, de acuerdo a lo Establecido en el art.69 de la Ley 1753 de 2015.
- Resolución 844 del 2020 proferida por el Ministerio de Salud, prorroga la emergencia hasta agosto 31 de 2020.
- Ley 1636 del 18 de junio de 2013, “Por medio del cual se crea en Colombia el Mecanismo de Protección al Cesante.”
- Decreto 488 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

- Circular Externa 0005 de 2020, expedida por la Superintendencia de Subsidio Familiar Supersubsidio *“Instrucciones para medidas a implementar por parte de los sujetos vigilados para dar cumplimiento a lo establecido en el art.6 del Decreto Legislativo No.488 de marzo 27 de 2020.”*
- Decreto Legislativo 770 del 3 de junio de 2020 del Ministerio del Trabajo, *“Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante.”*
- Resolución 1269 del 8 de julio de 2020 Ministerio de Trabajo modifica la resolución 853 de 2020 y se dictan medidas para la operación de los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 770 de 2020.
- Decreto 1072 de 2015 Min trabajo, Determinó: *“...las categorías tarifarias, del sistema de subsidio familiar con base en el nivel salarial de los trabajadores que recibirán subsidios del sistema financiado por los recursos parafiscales.”*
- Sentencia C-159 del 29 de abril de 1998 *“Transferencias de recursos no condicionada a título gratuito en favor de terceros, llevada a cabo por entidades del Estado...”*

Objetivo 11. Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos asignados a ésta, provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.

Respecto a este objetivo, según respuesta otorgada por el Ministerio del Trabajo a la solicitud de información ACCOM-03, COMCAJA reportó un déficit proyectado de cobertura nacional de 184.315 beneficiarios en lista de espera, por tal razón no cerraron postulaciones, y contaron con recursos FOSFEC, provenientes de la apropiación parafiscal del 4%, para cubrir el subsidio económico al desempleo, por lo cual no requirieron recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME. De manera que este objetivo de auditoría no se abordará de manera separada, sino que se adelantará a partir del objetivo No 10 relacionado con el Mecanismo de Protección al Cesante (auxilio económico).

Objetivo 12. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente.

Resolución 042 de 2020; Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

Objetivo 13. Verificar la rendición (oportunidad y contenido) de los informes que la CCF debe presentar a la Contraloría General de la República:

- Resolución 042 de 2020; Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y

control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

- Decreto 403 de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, Artículo 50. Revisión de cuentas

Objetivo 14. Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la CCF en la administración de los recursos públicos.

- Constitución Política de 1991, artículo 269 Control Fiscal Interno.
- Numeral 6 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia y a la Resolución REG-EJE-0080-2020 de la CGR, por la cual se adoptó el Procedimiento para la Evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
- Guía de Auditoria de Cumplimiento - G.A.C. Resolución Reglamentaria Orgánica del 0022/2018, "Por la cual se adoptó la Guía. Art. 3.1.5. Entendimiento, Documentación y Evaluación del Control Interno".
- Documento Principios Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR, adoptado por la Resolución Reglamentaria Orgánica 012 del 24 de marzo 2017, Numeral 1.14.3. Evaluación del Control Fiscal Interno.
- Decreto 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, Artículo 51. Evaluación del Control Interno.
- Resolución Reglamentaria Ejecutiva 80 del 28/12/2020 Procedimiento para la evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado y sus anexos.
- Circular Externa 023 de 2010, emanada por la Superintendencia del Subsidio Familiar en materia del Sistema de Control Interno en las Cajas de Compensación Anexo Circular Sistema Control Interno en las Cajas de Compensación Familiar (SCISF).

Objetivo 15. Atender las denuncias e insumos que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.

- Artículo 70 de la Ley 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Resolución Organizacional 0665 del 24 de julio de 2018, "*Por la cual se actualiza el procedimiento para atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República*".

Objetivo 16. Atender las alertas emitidas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI).

- Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0071 de 2020 Por la cual se adopta el Procedimiento de Acciones de Reacción Inmediata en la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI.
- Artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, la vigilancia y el control fiscal se fundamentan, entre otros, en los principios de inoponibilidad, en el acceso a la información, literal k), el cual indica: “...en virtud del cual los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna”; Literal l) Tecnificación, según el cual “...las actividades de vigilancia y control fiscal se apoyarán en la gestión de la información, entendida como el uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles, como inteligencia artificial, analítica y minería de datos, para la determinación anticipada o posterior de las causas de las malas prácticas de gestión fiscal y la focalización de las acciones de vigilancia y control fiscal”.

Objetivo 17. Determinar si los sistemas de información asociados a la administración de los recursos públicos de la CCF cumplen con los criterios de calidad y oportunidad.

- Ley 1581 del 2012, Prohíbe la transferencia de datos personales de cualquier tipo a países que no proporcionen niveles adecuados de protección de datos.

Título i. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

Título ii. Principios rectores

Título iii. Categorías especiales de datos

Título iv. Derechos y condiciones de legalidad para el tratamiento de datos

Título v. Procedimientos

Título vi. Deberes de los responsables del tratamiento y encargados del tratamiento

Título vii. De los mecanismos de vigilancia y sanción

- Ley 1266 de 2008, “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

(...) Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todos los datos de información personal registrados en un banco de datos, sean estos administrados por entidades de naturaleza pública o privada.

(...)

Artículo 4°. Principios de la administración de datos. En el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta, de manera armónica e integral, los principios que a continuación se establecen:

- a) Principio de veracidad o calidad de los registros o datos.
- b) Principio de finalidad
- c) Principio de circulación restringida
- d) Principio de temporalidad de la información
- e) Principio de interpretación integral de derechos constitucionales
- f) Principio de seguridad.
- g) Principio de confidencialidad
- (...)"

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la auditoría consistió en emitir un concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al manejo de los recursos recibidos y administrados por Comcaja, relacionados con los aportes parafiscales del 4% y recursos para atender la pandemia causada por la COVID -19 en las vigencias 2020 y 2021.

De conformidad con la información reportada por la Caja de Compensación el total de recursos correspondientes a aportes parafiscales del 4% y los destinados para atender la emergencia de la COVID 19, para las dos (2) vigencias fue \$29.908.118.883, que representan el 94.55% del total de ingresos recaudados, conforme se ilustra a continuación:

Dentro de estos aportes no se encuentran vinculados los aportes facultativos relacionados con Ingresos por aportes de pensionados e independientes, intereses por mora de aportes de no afiliadas e ingresos por rendimientos por mora.

Tabla No 1
Total Recursos Parafiscales 4% (Cifras en Pesos)

Fuente	Valor 2020	Valor 2021	Valor total	% Participación
Recursos Parafiscales 4%	14.281.842.724	15.626.276.159	29.908.118.883	94,55%

Elaborado equipo auditor con información suministrada por la CCF.

Así mismo, se fueron objeto de evaluación los subsidios del FOVIS otorgados en 2020 y 2021 con recursos de vigencias anteriores, por valor de \$811.222.460.

Igualmente, se incluyó la revisión del Convenio Interadministrativo de Asociación No 01 de 2019 correspondiente al programa Atención Integral a la Niñez – AIN, ejecutado durante 2020 y 2021.

Recursos a auditar por Aportes Parafiscales del 4%

Vigencia 2020

El total de recursos parafiscales del 4% objeto de auditoría para la vigencia 2020, asciende a \$14.281.842.724, de los cuales \$14.165.236.088 que representan el 99,18%, corresponden a Aportes de Empresas Afiliadas y \$116.806.636 que representan el 0,70% corresponden a recursos originados por aportes de empresas no Afiliadas prescritos durante dicho periodo.

Vigencia 2021

El total de recursos parafiscales del 4% auditados asciende a \$15.626.276.159, de los cuales \$15.516.640.258 que representan el 99,30% corresponden a aportes de Empresas afiliadas y \$109.635.901 que representan el 0,70% corresponden a los recursos originados por aportes de empresas no Afiliadas prescritos durante dicho periodo.

Como se detalla en la siguiente tabla, se reportan los recursos auditados para las dos (2) vigencias, así:

Tabla No 2
Muestra de Recursos Auditados para las Vigencias 2020 y 2021
(Cifras en Pesos)

DESCRIPCIÓN	2.020	2.021	TOTALES	%
FOSFEC Ley 1636	22.194.308	0	22.194.308	0,1%
FOSFEC DEC EMERGENCIA	155.845.653	141.192.238	297.037.891	1,0%
FONÍÑEZ	49.986.450	54.691.968	104.678.418	0,3%
LEY 115	2.565.000	2.694.800	5.259.800	0,0%
FOVIS	509.125.740	302.096.720	811.222.460	2,7%
SUBS SALUD	1.428.175.462	1.562.627.616	2.990.803.078	10,0%
Aportes Empresas no Afiliadas	2.180.175.542	2.944.972.136	5.125.147.678	17,1%
Cuota monetaria	3.173.454	4.394.415	7.567.869	0,0%
Programas Sociales Demanda	185.050	352.800	537.850	0,0%
Programas Sociales Oferta	261.135.372	593.149.077	854.284.449	2,9%
Gastos Administración	2.337.167.321	2.699.457.845	5.036.625.166	16,8%
SalDOS no ejecutados	2.502.985.813	2.323.315.264	4.826.301.077	16,1%
Contratación	910.717.720	1.134.443.551	2.045.161.271	6,8%
Total muestra	10.363.432.885	11.763.388.430	22.126.821.315	73,9%
Recursos de la CCF	14.315.774.841	15.644.443.451	29.960.218.292	100,0%

Elaborado equipo auditor

Recursos para Atender la Emergencia Sanitaria por COVID 19

La Caja de Compensación Familiar Campesina Comcaja, en la coyuntura del Covid 19 aplicó lo establecido en el Decreto Legislativo Números 488 de fecha 27 de marzo de 2020, en la cual se autoriza a las Caja de Compensación el apalancamiento de recursos para el cubrimiento de los beneficios hasta tanto permanecieran los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través de la administración del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante- FOSFEC, utilizando los recursos disponibles de las vigencias 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y parte de 2020 (Prestaciones económicas) , estado joven y 40.000 primeros empleos.

Recursos FOME

Según respuesta otorgada por el Ministerio del Trabajo a la solicitud de información ACCOM-03, COMCAJA reportó un déficit proyectado de cobertura nacional de 184.315 beneficiarios en lista de espera, por tal razón no cerraron postulaciones, y contaron con recursos FOSFEC, provenientes de la apropiación parafiscal del 4%, para cubrir el subsidio económico al desempleo, por lo cual no requirieron recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME.

2.3.1 Muestras Seleccionadas

El instrumento utilizado para determinar las muestras es la herramienta en formato Excel denominada “*Muestreo Aleatorio Simple para estimar la proporción de una población*” implementada por la Contraloría General de la República en los procesos auditores; como su nombre lo indica, utiliza el enfoque de muestreo aleatorio simple; aplicado a los recursos parafiscales administrados por Comcaja en las vigencias 2020 y 2021, igualmente, las muestras se determinaron conforme al criterio y juicio profesional del equipo auditor, acorde con los objetivos auditados, de la siguiente forma:

Asignación y Distribución de Recursos

Se desarrolla a partir de la verificación de la correcta asignación y distribución de los recursos parafiscales del 4% administrados por la Caja de Compensación Familiar, correspondientes a los aportes efectuados por las empresas mensualmente.

A partir del total de aportes parafiscales base de distribución para la vigencia 2020 por \$14.284.842.724 y para la vigencia 2021 de \$15.626.276.159, del universo de recursos provenientes de aportes parafiscales del 4% y prescritos de empresas no

afiliadas, los cuales fueron ejecutados por COMCAJA, se evaluaron en un 100%, verificando el registro contable y la correcta asignación conforme la normatividad aplicable.

Recursos Parafiscales de los Fondos

Se evaluaron los valores definidos como muestra, analizando selectivamente su ejecución en las distintas modalidades, verificando la gestión realizada por la entidad respecto del cumplimiento de requisitos y la validación de derechos de los beneficiarios según corresponda.

De acuerdo con el reporte de la distribución legal de aportes entregado por la CCF Campesina - COMCAJA, los valores correspondientes a los diferentes fondos con recursos parafiscales auditados, como se detalla a continuación:

Fondo FOSFEC

De acuerdo con la operatividad y funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante, con respecto a la aplicación de la Ley 1636 de 2013, se asignaron subsidios por \$48.900.303, correspondientes a 31 postulaciones del periodo de enero hasta abril de 2020; de este total se evaluó el 45% que asciende a \$22.194.308, así mismo, en el año 2021, la Caja de Compensación asignó subsidios de Ley 1636 de 2013 por \$1.224.838, recursos evaluados en un 100% mediante la revisión de los expedientes de las postulaciones de 2021.

Adicionalmente, se evaluó el 100% de los subsidios a través del cruce de base de datos acorde con el objetivo 16 que señala: “Atender las alertas emitidas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)”.

Fondo FONIÑEZ

Según la información suministrada por COMCAJA, los recursos del Fondo FONIÑEZ durante las vigencias 2020 y 2021 se ejecutaron de acuerdo a lo establecido en los POA – Plan Operativo Anual, adoptados por la Caja y aprobados por la Superintendencia del Subsidio Familiar para cada vigencia. En el marco de la ejecución de los correspondientes POA, COMCAJA para la operación del Fondo en el año 2020 suscribió once (11) contratos por \$68.705.960; durante el 2021 suscribió 41 contratos por \$276.169.209 y 24 Convenios por \$624.000.000, para un universo de 76 contratos y convenios suscritos con recursos del Fondo FONIÑEZ durante las vigencias auditadas.

Del total de 76 contratos y convenios ejecutados en el marco de FONIÑEZ durante 2020 y 2021, se seleccionó una muestra de diez (10) contratos por valor de \$463.466.143. Igualmente, se incluyó la revisión del Convenio Interadministrativo de Asociación No 01 de 2019, correspondiente al programa Atención Integral a la Niñez – AIN, ejecutado durante 2020 y 2021.

Respecto a la muestra contractual, se procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos legales para su suscripción y la correcta ejecución de los objetos contractuales, así como la correspondencia con los programas de Atención Integral a la Niñez - AIN y Jornada Escolar Complementaria – JEC.

Recursos Educación - Ley 115 de 1994

El reconocimiento de los subsidios escolares con recursos de educación – Ley 115, en las vigencias 2020 y 2021, Comcaja lo realizó a través de la entrega efectiva de 8.956 kits escolares a igual número de beneficiarios por \$1.277.942.780. Según la información suministrada por la Caja, durante el año 2020 se entregaron 4.659 kits escolares y durante el año 2021, 4.297.

La muestra seleccionada ascendió a 39 kits escolares entregados en las dos (2) vigencias, 19 corresponden a la vigencia 2020 por \$2.565.000 y 20 a la vigencia 2021 por \$2.694.800, sobre los cuales se verificó el cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios, de acuerdo con los criterios normativos aplicables y procedimientos internos para la entrega de los subsidios con recursos de Ley 115.

Como parte de la muestra contractual de la auditoria, en lo correspondiente a los recursos de educación, se verificó el cumplimiento de los requisitos de ley sobre la suscripción y ejecución de los contratos de Compraventa No. 01 de 2019 y No.1 de 2020, suscritos por COMCAJA; que representan el 100% de la contratación ejecutada con recursos de educación - Ley 115 durante las vigencias auditadas.

Fondo FOVIS

Durante la vigencia 2020 se legalizaron 139 subsidios de vivienda familiar por \$3.432.209.730 y en 2021, 26 subsidios por \$690.479.760, para un total de recursos ejecutados por \$4.122.689.490 en las vigencias auditadas.

Se evaluó el 15% de los subsidios efectivamente pagados en e durante las vigencias 2020 y 2021, los cuales fueron asignados con recursos de vigencias anteriores, así: En el año 2020, 21 subsidios por \$509.125.741, en la modalidad de vivienda nueva y en el 2021 se evaluó el 50% de los subsidios pagados, los cuales corresponden a

13 subsidios por \$302.096.720, en la modalidad de vivienda nueva. Para un total de recursos auditados en las dos vigencias por valor de \$811.222.461, mediante la revisión de los documentos que soportan del cumplimiento de los requisitos habilitantes de los beneficiarios a los subsidios.

Adicionalmente, se va revisó el 100% de los subsidios a través del cruce de base de datos acorde con el objetivo 16 que indica: “Atender las alertas emitidas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)”.

Giro de los recursos destinados a Salud

Los giros efectuados por la CCF a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - derivados de la aplicación del artículo 217 de la Ley 100 de 1993 y sus reglamentarios, para el 2020 fueron por \$1.428.225.462 y en la vigencia 2021 por \$1.562.627.977, para un total transferido en las vigencias auditadas por \$2.990.853.439; respecto de los cuales se verificaron los valores trasladados por la Caja de Compensación Familiar Campesina - Comcaja a partir del Formato ADRES 002 y el acumulativo ADRES005.

El movimiento de recursos por aportes pagados a la Caja de Compensación por empresas no afiliadas se considera dinámico, en tanto, se pueden originar devoluciones, previa solicitud del interesado, o se pueden presentar las afiliaciones correspondientes, que convertirían esos recursos recaudados en Ingresos Corrientes. A diciembre de 2020, se recaudaron \$1.134.942.000 por empresas no afiliadas y al cierre de la vigencia 2021, se recaudaron \$1.096.357.000. Los ingresos correspondientes a aportes de empresas no afiliadas por prescripción ascendieron a \$116.606.636 para el 2020 y \$109.635.907 para la vigencia 2021.

Se realizó el análisis del 100% de estos recursos mediante la evaluación de los registros contables y las bases de datos de recaudos y giros realizados a la ADRES en las vigencias auditadas, suministrada por CCF.

Cuota Monetaria – Obras y Programas Sociales

Cuota monetaria

La CCF Campesina - Comcaja, durante el 2020 asignó y pagó 31.761 cuotas monetarias por \$4.430.136.737 y en la vigencia 2021, 30.344 por \$5.393.137.711, para un universo de 62.105 cuotas monetarias entregadas durante las vigencias auditadas por \$9.823.274.448.

La evaluación se enfocó en el análisis del 0,08% del total de subsidios asignados en las vigencias 2020 y 2021 por \$7.567.869, mediante la validación de los soportes documentales que acreditan el derecho por parte de los beneficiarios.

Adicionalmente, se evaluó el 100% de los subsidios a través del cruce de base de datos acorde con el objetivo 16 que indica: “Atender las alertas emitidas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)”.

Obras y Programas Sociales

Se evaluó el 24% de los subsidios a la demanda en servicios sociales ejecutados en la vigencia 2020 los cuales corresponden \$185.050, como también el 2% de los subsidios a la demanda en servicios sociales ejecutados en la vigencia 2021, los cuales corresponden \$352.800, lo anterior, a través de la revisión de las tarifas establecidas para los subsidios de oferta y demanda en servicios sociales, sobre las cuales se verificó la debida autorización y elaboración del correspondiente estudio de mercado,

Por otra parte, sobre la muestra de subsidios asignados, se evaluó la correspondencia con el servicio prestado y se verificaron las tarifas pagadas por los usuarios mediante la confrontación de las facturas con la categoría del afiliado o beneficiario.

En cuanto al subsidio a la oferta, se revisó una muestra para el 2020 de \$261.135.372 que representa el 24% del movimiento de la cuenta en dicho año y para el año 2021 de \$332.013.705, que representa el 29% del total del movimiento en el año 2021; al respecto, se validó la aplicación del procedimiento establecido para el cálculo del subsidio a la oferta, de acuerdo con la Resolución 742 de 2013 de la SSF

Gastos de Administración

De acuerdo con la información recibida por la entidad, se identificó que los recursos parafiscales del 4% ejecutados por Comcaja en gastos de administración durante las vigencias 2020 y 2021, ascendieron a \$5.839.359.399 y \$6.134.881.235 respectivamente, para un total de gastos de administración en las vigencias auditadas de \$11.974.240.634; registrados contablemente en los Estados Financieros de la Entidad en 147 cuentas contables del grupo 51.

La evaluación se realizó verificando que los gastos de administración no superaran el 8% del total de ingresos por concepto del recaudo de parafiscales del 4% en las vigencias 2020 y 2021, en cumplimiento de la normatividad aplicable.

Igualmente, se efectuó la revisión de los registros contables de una muestra de 14 cuentas contables cuyos saldos al cierre de las vigencias 2020 y 2021, suman \$5.036.625.166, equivalentes al 42,06% del total de gastos de administración auditados.

La muestra de cuentas contables evaluadas corresponden a los siguientes conceptos: sueldos, dotación asesoría técnica, otros honorarios, a la propiedad raíz, administración de oficinas, custodia conservación y manejo de archivo, arriendo de bodegas, otros servicios, soporte tecnológico y sostenimiento y comisión de convenio planilla única; sobre las cuales se revisó la ejecución de los gastos de administración, respecto a la relación de causalidad con la operación de los programas de la Caja de Compensación, la coherencia con los la destinación específica de estos recursos parafiscales.

Por otra parte, se revisó 28 contratos por \$174.343.828 correspondientes al 18,84%, del valor total de la contratación administrativa suscrita por la Entidad para sufragar gastos de administración por \$925.285.990.

Remanentes y Excedentes del 55%

Se verificó el 100% de las inversiones constituidas por Comcaja, como se detalla a continuación:

Tabla No. 3
Recursos Excedentes 2020 y 2021
(Cifras en Pesos)

FOSFEC			2020	2021
BANCO HELM BANK	005-5xxxx-1	COMCAJA FOSFEC	1.469.838.261	2.099.992.946
BANCO HELM BANK	005-6xxxx-4	COMCAJA - FOSFEC (Gastos de Administración)	1.784.800.911	1.816.884.467
BANCO HELM BANK	005-6xxxx-6	COMCAJA - FOSFEC (Programa Agencia de Colocación de Empleo - COMCAJA)	711.549.031	724.339.827
FIDUCOLOMBIA	2222-00030xxxx	COMCAJA - FOSFEC	66.344.057	14.813
SCOTIABANK COLPATRIA	101202xxxx	Iniciativas de promoción del empleo y del emprendimiento en zonas rurales de posconflicto para el desarrollo de programas y proyectos que estén en el marco señalado en el artículo 2,2,6,1,9,2 del decreto 1072 del 2015 adicionado en el artículo 454 del 2017.	162.794.778	164.869.008

FOSFEC			2020	2021
SCOTIABANK COLPATRIA	1012026443	COMCAJA- PROMOCION DEL EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL	950.836.822	964.259.218
TOTAL			5.146.163.863	5.770.360.279
LEY115/94			2020	2021
BCO OCCIDENTE	263-84385-6	COMCAJA - LEY 115/94	508.619.186	312.330.853
BANCO HELM BANK	005-55942-9	COMCAJA LEY 115/94	1.956.829.196	0
	1001020346	COMCAJA - FUNCIONAMIENTO		1.972.772.207
BANCO HELM BANK	005-62232-7	COMCAJA - LEY 115	37.537.430	38.212.202
TOTAL			2.502.985.812	2.323.315.262

Elaboró CGR con base en información de CCF Comcaja.

Igualmente, se evaluó la asignación y distribución de los remanentes de las vigencias anteriores a fin de constatar que conservan su destinación específica. Así mismo, se validaron los saldos a las fechas de corte de las vigencias auditadas de las inversiones con recursos excedentes de la Caja de Compensación Familiar CCF Comcaja.

Separación Contable

Se comprobó la aplicación de la normatividad para llevar a cabo el proceso de separación contable del 100% de los recursos parafiscales de los provenientes de otras fuentes, a través del cotejo de los registros contables con las disposiciones señaladas en la Resolución 044 de 2017 y demás normatividad aplicable, así como el análisis de la correcta disposición y manejo de los recursos parafiscales del 4% en cuentas separadas de los demás recursos de la Corporación.

Contratos con Recursos Parafiscales

Se verificó que la CCF, esté cumpliendo con lo estipulado en la normatividad aprobada para el seguimiento precontractual, contractual, post contractual y supervisión.

De acuerdo con el Muestreo aleatorio simple, para un universo de 168 contratos y convenios interadministrativos ejecutados durante las vigencias de 2020 y vigencia 2021 por \$3.413.171.760 y con un error muestral del 6%, una probabilidad de éxito del 7% y un nivel de confianza del 93%

2.4 RESULTADOS EVALUACION DEL CONTROL INTERNO

Como resultado de la evaluación de la calidad y eficiencia del control interno acorde a la herramienta diseñada por la CGR, se obtuvo que la calificación final de 1,685 puntos, que corresponde a “*Con deficiencias*”, lo cual indica que la CCF Campesina – Comcaja, presenta mecanismos de Control Interno con un diseño parcialmente adecuado, por cuanto se evidenciaron algunas situaciones de riesgo relacionadas en el presente informe.

2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Concepto: Incumplimiento Material - Con Reservas

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado por la Contraloría General de la República, consideramos que el cumplimiento del marco normativo relacionado con el manejo de los recursos parafiscales del 4%, durante las vigencias 2020 y 2021, resulta conforme con los criterios aplicados, salvo en lo referente a los hallazgos validados y contenidos en este informe.

Lo anterior teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

Tabla No. 4
Detalle Incumplimientos Significativos

FACTOR CUALITATIVO	HALLAZGOS					ANÁLISIS DE INCUMPLIMIENTOS SIGNIFICATIVOS
	A	D	F		VALOR	
Gastos realizados por fuera de los límites y la destinación prevista	X	X				Los gastos operacionales de administración y servicios sociales superan el límite de gasto establecidos en el literal C del artículo 6 de la Ley 789 de 2002.
Contratación efectuada con recursos parafiscales no obedezca al marco normativo que lo ciñe, o que se presenten Debilidades en control, monitoreo y seguimiento a la contratación efectuada con estos recursos.	X	X	X		341.998.860	En Contrato de Suministro no se evidencian las pruebas de funcionamiento o uso de los distintos módulos del aplicativo, que debieron anexarse y verificarse por parte de la supervisión para soportar el cumplimiento del objeto contractual y para la aprobación de los desembolsos de cada pago; generando detrimento patrimonial a los

FACTOR CUALITATIVO	HALLAZGOS					ANÁLISIS DE INCUMPLIMIENTOS SIGNIFICATIVOS
	A	D	F		VALOR	
						recursos parafiscales manejados por COMCAJA por incumplimiento del objeto contractual.
Determinar debilidades en el control, monitoreo y seguimiento de los sistemas de Información asociados a la administración de los recursos parafiscales de la CCF.						Los sistemas de información no cuentan con el Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información, se evidencia inexistencia de Manuales Técnicos y de Usuario de los Sistemas de Información de la Caja de Compensación; incumpliendo la normativa aplicable.
Que el uso que se dé a los rendimientos líquidos o excedentes de liquidez que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja, por concepto de distribución de los recursos parafiscales, no se adecue a los criterios normativos de eficiencia, eficacia y economía.				X		Manejo de recursos parafiscales en productos financieros que no generan rentabilidad, igualmente se evidenció concentración excesiva de recursos invertidos en entidades financieras con recursos excedentes de saldos no ejecutados; incumpliendo la normativa aplicable.
Presentación de errores en la asignación y pago de la cuota monetaria.	X	X				Se evidenció la asignación y pago de subsidio por cuota monetaria a menor de edad beneficiario de pensión de sobrevivientes; por consiguiente, incumplía el requisito de dependencia económica del afiliado.
Total	2	2	1	1	341.998.860	

2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

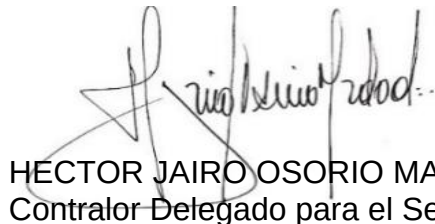
Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República configuró catorce (14) hallazgos administrativos, de los cuales, nueve son (9) con posible incidencia disciplinaria, uno para adelantar Proceso Administrativo Sancionatorio y uno (1) con incidencia fiscal por trescientos cuarenta y un mil novecientos noventa y ocho mil ochocientos sesenta pesos \$341.998.860.

2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica No 042 del 25 de agosto de 2020, que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C,



HECTOR JAIRO OSORIO MADIEDO
Contralor Delegado para el Sector Trabajo (E)

Aprobó: Héctor Jairo Osorio Madiedo – Director de Vigilancia Fiscal
Revisó: Ivonne Melisa Caicedo Rojas – Coordinador de Gestión (e), Supervisor.
Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La Contraloría General de la República efectuó Auditoría de Cumplimiento a la CCF Campesina - Comcaja, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, tiene presencia en los departamentos de Vichada, Vaupés, Guainía y Guaviare; a continuación, se presentan los resultados obtenidos, acorde con cada uno de los objetivos planteados por la CGR.

3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar el cumplimiento de la normatividad relacionada con la asignación y distribución de los recursos parafiscales administrados por la Caja de Compensación durante las vigencias auditadas.

La base para la distribución de aportes parafiscales del 4% en las vigencias 2020 y 2021, son los las sumas recaudadas por \$14.281.842.724 y \$15.626.276.159 respectivamente, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 5
Asignación y Distribución de los Aportes Parafiscales
(Cifras en Pesos)

Concepto Saldo Programa	Partic.	Acumulado 2020	Partic.	Acumulado 2021
Empresa Afiliada 4%	99,18%	14.165.236.088	99,30%	15.516.640.258
Empresa No Afiliada	0,82%	116.606.636	0,70%	109.635.901
Total, Aportes Base de Distribución	100%	14.281.842.724	100%	15.626.276.159
Gastos de Administración	20,92%	1.142.547.418	20,92%	1.250.102.093
Transferencias FOSFEC (2% Reducc. Gastos Administración)	5,23%	285.636.854	5,23%	312.525.523
a) Apropiación FOVIS - VIVIENDA				
b) Apropiación Foníñez	18,30%	999.728.990	18,30%	1.093.839.331
Apropiación FOSFEC	7,84%	428.455.283	7,84%	468.788.285
Apropiación Salud (Ley 100/93)	26,14%	1.428.184.273	26,14%	1.562.627.617
Promoción y prevención (Ley 1438 de 2011)	16,34%	892.615.172	16,34%	976.642.258
Superintendencia del Subsidio Familiar	2,61%	142.818.430	2,61%	156.262.759
Reserva Legal	2,61%	142.818.430	2,61%	156.262.759
Total Apropiaciones	100%	5.462.804.850	100%	5.977.050.625
Subtotal Base De Cálculo Cuota Monetaria		8.819.037.874		9.649.225.534
SUBSIDIO EN DINERO LEGAL (55%)		4.850.470.831		5.307.074.044
Valor Sub Monetario 55% (Pagado)		4.127.057.989		5.009.986.585
Valor personas a cargo mayores de 18 años para FOSFEC		44.574.216		48.770.247

Concepto Saldo Programa	Partic.	Acumulado 2020	Partic.	Acumulado 2021
Subsidio por transferencia (Ley 789 de 2002) – Excedentes del 55%		678.838.627		248.317.208
Subsidio Pagado por encima del 55%		159.721.454		413.541.847
Base Para Calculo Ley 115 de 1994		3.808.845.589		3.928.609.643
Ley 115 de 1994		380.884.560		392.860.967
Subtotal Saldo De Obras Y Programas De Beneficio Social (Antes De Aplicar Subsidios)		3.415.515.316		3.514.422.998
Intereses por mora recibidos de aportes parafiscales	N/A	28.314.893,00	N/A	11.234.917,00
Valor aportes de independientes, pensionados y facultativos	N/A	4.368.600,00	N/A	5.417.700,00
Valor recibido por prescripción aportes independientes, pensionados y facultativos	N/A	1.248.324	N/A	1.514.675
Total Saldo de Obras y Programas Reportado por el Departamento de Subsidio Familiar		3.449.447.133		3.532.590.290
Rendimientos financieros	N/A	56.209.040	N/A	29.101.354
Valor recibido por prescripción subsidios monetarios girados no cobrados	N/A	2.022.142	N/A	1.215.646
Total Saldo De Obras Y Programas De Beneficio Social (Antes De Aplicar Subsidios)		3.507.678.315		3.562.907.290
Valor subsidio a la demanda aplicado en servicios	N/A	775.050	N/A	21.741.200
Valor subsidio a la oferta aplicado en servicios	N/A	3.243.751.782	N/A	3.480.822.049
Valor subsidio en especie aplicado en servicios	N/A	0		0
Saldo Obras Y Programas Después De Subsidios		263.151.483		60.344.041
Saldo Inicial (Saldo Final Vig 2019-2020)	N/A	195.013.563	N/A	215.353.363
Disponible Saldo De Obras Y Programas De Beneficio Social (Antes De Inversiones)		458.165.046		275.697.404
Valor ejecutado en proyectos de inversión	N/A		N/A	
Saldo De Obras Y Programas De Beneficio Social		458.165.046		275.697.404

Fuente: Excel COMCAJA Asignación Distribución 4% Contraloría

Partiendo del presupuesto asignado por la Caja en las vigencias 2020 y 2021 se verificó que la distribución y asignación del porcentaje de cotización correspondiente al subsidio familiar del 4% se realizó como lo reglamenta la normatividad aplicable.

La Caja de Compensación Familiar Comcaja realizó mensualmente la apropiación del recaudo correspondiente a los recursos parafiscales del 4%, los cuales fueron

asignados y distribuidos a los diferentes Fondos de Ley. Como resultado del análisis efectuado, no se detectaron situaciones de incumplimiento que fueran validadas como hallazgos de auditoría.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar el cumplimiento de la normatividad relacionada con al manejo de recursos parafiscales de los diferentes Fondos.

3.2.1 Fondo FOSFEC

Las apropiaciones para el Fondo FOSFEC para las vigencias 2020 y 2021 fueron respectivamente \$1.770.460.461 y \$1.864.552.109 que se distribuyeron en sus diferentes componentes de acuerdo a la norma, con respecto a la aplicación de la Ley 1636 de 2013, se ejecutaron recursos por \$48.900.303, correspondientes a 31 postulaciones de subsidios durante enero a abril de 2020 y en el año 2021 se asignó un (1) subsidio por \$1.224.838.

En desarrollo del procedimiento, se revisó y evaluó la información contenida en cada expediente de postulación al mecanismo de protección al cesante según la muestra seleccionada, expedientes suministrados por la caja de compensación familiar Comcaja, verificándose el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 10,11, 13 y 14 de la Ley 1636 de 2013, previo al otorgamiento de los beneficios adquiridos por sus afiliados, también tuvo en cuenta para la validación de estos beneficios lo establecido en el artículo 3.2 del Decreto 488 de 2020 y los efectos del Decreto 770 de 2020.

Como resultado de la revisión realizada a las actividades que ejecutó la Caja de Compensación Familiar Comcaja en las vigencias examinadas, a través de la postulación, asignación y pago de los subsidios otorgados con recursos del Fondo Fosfec, se ajusta a la normatividad aplicable.

Como resultado de la evaluación realizada no se detectaron situaciones de incumplimiento.

3.2.2 Fondo FONIÑEZ

De acuerdo con las certificaciones expedidas y remitidas por el director administrativo de COMCAJA, durante las vigencias 2020 y 2021, la Caja ejecutó un total de \$1.248.758.281, como se muestra las siguientes tablas:

Tabla No 5
Ejecución Recursos FONIÑEZ - AIN
(Cifras en Pesos)

APROPIACIONES AIN	2020	2021
SALDO VIGENCIA ANTERIOR	263.668.805	724.147.440
APROPIACIÓN DE LEY	299.918.697	328.151.799
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	8.903.334	8.514.525
OTROS INGRESOS UNIDAD DE CAJA	0	663.640
TOTAL	572.490.836	1.061.477.404
EJECUCIÓN AIN		
ADMINISTRACIÓN	14.995.935	16.407.590
OPERATIVOS	82.529.997	191.565.108
SALDO FINAL	97.525.932	207.972.698

Fuente: información suministrada por la CCF en respuesta al oficio ACCOM-01

Tabla No 6
Ejecución Recursos FONIÑEZ - JEC
(Cifras en Pesos)

APROPIACIONES JEC	2020	2021
SALDO VIGENCIA ANTERIOR	615.227.209	857.118.377
APROPIACIÓN DE LEY	699.810.293	765.687.532
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	20.774.447	19.867.224
OTROS INGRESOS UNIDAD DE CAJA		1.807.660
TOTAL	1.335.811.949	1.644.480.793
EJECUCIÓN JEC		
ADMINISTRACIÓN	34.990.515	38.284.378
OPERATIVOS	194.520.521	577.938.305
SALDO FINAL	229.511.036	616.222.683

Fuente: Comcaja respuesta a solicitud de información realizada por el equipo auditor

Evaluada la muestra seleccionada de diez (10) contratos correspondientes al 13% de un universo de 76 contratos suscritos con recursos del Fondo FONIÑEZ durante 2020 y 2021, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No 7
Muestra Contractual FONIÑEZ
(Cifras en Pesos)

No.	Año Suscripción	No. Contrato	Objeto	Valor del Contrato
1	2020	001/20	Contratar los servicios de un Profesional en el área de ciencias administrativas, económicas y financieras para brindar apoyo en la ejecución y seguimiento al Programa FONIÑEZ	9.738.334

No.	Año Suscripción	No. Contrato	Objeto	Valor del Contrato
2	2020	014/20	Prestar servicios de un Coordinador para brindar apoyo en el desarrollo del Programa Atención Integral a la Niñez - FONIÑEZ implementado por COMCAJA previa concertación con la Secretaría de Educación Departamental y las Instituciones Educativas del departamento de Vichada.	4.180.000
3	2021	OPS-01-2021-BTA	Prestar los servicios como Profesional en Derecho para brindar apoyo jurídico a los programas FOSFEC Y FONIÑEZ	16.340.609
4	2021	OPS-09-2021-VP	Prestar servicios como Coordinador para brindar apoyo en la ejecución y desarrollo del Programa FONIÑEZ que se realizará en los municipios de Puerto Carreño y La Primavera en el departamento de Vichada	6.160.000
5	2021	OPS-21-2021-GI	Prestar servicios como instructor de actividades artísticas y/o deportivas para la ejecución y desarrollo del Programa FONIÑEZ (JEC y AIN) en el municipio de Inírida, departamento de Guainía	6.400.000
6	2021	OPS-47-2021-GS	Prestar los servicios como Coordinador para brindar apoyo en la ejecución y desarrollo del Programa FONIÑEZ (Jornada Escolar Complementaria y Atención Integral a la Niñez) que se desarrollará en los municipios de San José del Guaviare y El Retorno en el departamento de Guaviare.	7.427.200
7	2021	OPS-62-2021-VP	Prestar los servicios como instructor para el programa COMCAJA GYM y RUMBA TERAPIA en el gimnasio de la Departamental Vichada, de acuerdo a las obligaciones y horarios establecidos para ejecutar dicho programa	5.220.000
8	2019 prórroga automática	Convenio de Asociación N° 01 de 2019 - Programa Atención Integral a la Niñez	Aunar esfuerzos y coordinar acciones para la implementación del programa de Atención integral a la niñez, para la modalidad de educación y recreación, con el fin de contribuir al adecuado desarrollo físico, cognitivo, social y emocional de los niños y niñas de 4 a 6 años del grado preescolar y de Sisbén 1 y 2 en condición de mayor vulnerabilidad de casa uno de los Municipios del Departamento e Instituciones Educativas focalizadas.	N/A
9	2020	Sin Numero de convenio	Establecer las reglas y condiciones generales bajo las cuales las partes adelantaran diversos proyectos programas, servicios y otros sin que sea necesario firmar un nuevo convenio	N/A

No.	Año Suscripción	No. Contrato	Objeto	Valor del Contrato
10	2021	ANEXO N° 003	Prestación de servicios para orientar la línea técnica, desarrollar y ejecutar los Programas de Atención Integral a la Niñez (AIN) y Jornada Escolar Complementaria (JEC) en los departamentos de Guaina, Guaviare, Vichada y Vaupés.	408.000.000
TOTAL VALOR MUESTRA CONTRATACIÓN FONIÑEZ 2020 - 2021				463.466.143

Fuente. Información suministrada por Comcaja

Conforme con la verificación realizada a los expedientes contractuales de la muestra seleccionada, se evidenciaron los informes de los contratistas y de supervisión que soportan la correcta ejecución de los contratos, estableciéndose que la suscripción se ajusta a las normas legales y manuales de contratación de Comcaja vigentes y aplicables para los años 2020 y 2021.

No obstante, encontraron deficiencias respecto de una orden de prestación de servicios, validadas en un (1) hallazgo, el cual se puede observar en el objetivo 6, por cuanto, la orden se suscribió y ejecutó con recursos de gastos de administración de los fondos FONIÑEZ y FOSFEC.

3.2.3 Recursos educación - Ley 115 de 1994

Conforme con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 1902 de 1994, reglamentario de la Ley 115 de 1994, las Cajas de Compensación Familiar deben destinar con carácter de subsidio en especie o en servicios, al menos el 10% del saldo previsto en el numeral 4° del artículo 43 de la Ley 21 de 1982. En este sentido, los recursos de educación funcionan como fondo, dado que sus recursos son de destinación específica. Sin embargo, no cuenta con autorización legal ni reglamentaria para la ejecución de gastos de administración.

Según lo establecido en el Decreto 1072 de 2015, el subsidio familiar en especie puede ser reconocido y entregado por las Cajas de Compensación, directamente en artículos, productos, elementos y demás bienes dispuestos en el reglamento general que adopte cada institución o mediante órdenes para que sean entregados por terceros según los términos de la contratación efectuada por la respectiva entidad. Así, de acuerdo con el Artículo 2.2.7.4.5.3. del mencionado decreto, el subsidio familiar en especie, podrá consistir en el suministro de textos, útiles escolares y demás material para la educación y formación de los hijos de los afiliados.

Los recursos de educación - Ley 115, ejecutados por COMCAJA durante las vigencias 2020 y 2021, ascendieron a \$1.277.942.780. De acuerdo con la información suministrada por la entidad, mediante certificación suscrita por su director administrativo, la Caja suscribió dos (2) contratos de compraventa para “la adquisición de los subsidios escolares representados en un kit escolar” (SIC).

Estas dos (2) órdenes de compraventa fueron revisadas como parte de la muestra contractual, respecto de las cuales, se verificó que, su suscripción y ejecución se ajusta a las normas legales vigentes y a los manuales de contratación vigentes para los años 2020 y 2021 de la CAJA.

Tabla No 8
Contratos de Compraventa Kits Escolares COMCAJA 2020 – 2021
(Cifras en Pesos)

Vigencia	No. CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO
2020	Contrato de Compraventa No. 01 de 2019	Adquisición de hasta 4.800 kits escolares para entregar a los afiliados categorías A y B en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Nivel Central.	648.000.000
2021	Contrato de compraventa No. 1 de 2020	Adquirir a título de compraventa (4.500) kits escolares para ser entregados a los beneficiarios categorías A y B, estudiantes de educación básica primaria media y secundaria de las instituciones educativas públicas y privadas, aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Nivel Central.	606.327.750
TOTAL CONTRATACIÓN EDUCACIÓN - LEY 115 (2020 – 2021)			1.254.327.750

Fuente: Comcaja respuesta a solicitud de información realizada por el equipo auditor

Conforme con la certificación del director administrativo, el reconocimiento de los subsidios escolares con recursos de educación, se hizo a través de la entrega efectiva de 8.956 kits escolares a igual número de beneficiarios, por un valor total de \$1.277.942.780. Según la información suministrada por la Caja, durante el año 2020 se entregaron 4.659 kits escolares y durante el año 2021, 4.297.

Tabla No 9
Subsidios Educativos Kits Escolares
(Cifras en Pesos)

SUBSIDIOS EDUCATIVOS KITS ESCOLARES COMCAJA 2020 Y 2021			
Año	Valor Unidad Kit Escolar	No. de kits escolares entregados	Valor kits escolares entregados
2020	135.000	4.659	698.965.000
2021	134.740	4.297	578.977.780
Totales 2020 - 2021		8.956	1.277.942.780

Fuente: información suministrada por la CCF Respuesta Oficio ACCOM-06

Aplicando la herramienta estadística Formato Anexo 07 AC-Modelo muestreo aleatorio simple, se estableció una muestra de 39 kits escolares para revisión, de está, 19 corresponden a la vigencia 2020 por \$2.565.000 y 20 por \$2.694.800 al 2021; al respecto, se constató que estos fueron asignados y entregados conforme con las normas reglamentarias e internas de la Caja.

Como resultado de la evaluación realizada no se detectaron situaciones de incumplimiento que pudieran constituirse como hallazgo.

3.2.4 Fondo de Vivienda de Interés Social – FOVIS

El Fondo de Vivienda de Interés Social - FOVIS, tiene como objetivo asegurar la entrega oportuna y eficaz de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social a los afiliados dependientes e independientes, para la adquisición de vivienda en las diferentes modalidades, dando cumplimiento a las disposiciones legales, las políticas y las normas establecidas por la Caja de Compensación Familiar Comcaja y de acuerdo con la normatividad aplicable.

Durante la vigencia del 2020 se legalizaron 139 subsidios de vivienda familiar por \$3.432.209.730 y en la vigencia 2021 se legalizó 26 subsidios por \$690.479.760, cómo se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 10
Subsidios de Vivienda Postulados, Rechazados y Asignados

VIGENCIA	POSTULADOS		RECHAZADOS		ASIGNADOS		VALOR		TOTAL
Semestre	I	II	I	II	I	II	I	II	
2020	51	112	7	18	45	94	1.114.809.810	2.317.399.920	3.432.209.730
2021	138	85	45	16	21*	5**	563.286.120	127.193.640	690.479.760

Fuente: Respuesta oficio ACCOM-006 *Postulantes calificados total 93 de ellos no asignados 72 por falta de recursos. **Quedan 64 subsidios de vivienda pendientes de asignación dado que cumplieron requisitos, pero no alcanzó los recursos disponibles para poder asignar.

La evaluación se realizó a través de la revisión de una muestra de 21 y 13 expedientes de los postulantes al subsidio de vivienda familiar para los años 2020 y 2021, de la caja de compensación familiar Comcaja, como se detalla a continuación:

Tabla No 11
Muestra Subsidios de Vivienda Asignados 2020 y 2021
en Modalidad Vivienda Nueva (Cifras en pesos)

AÑO	Subsidios Asignados	Valor	Muestra	valor
2020	139	3.432.209.730	21	509.125.741
2021	26	690.479.760	13	302.096.720
Totales	165	4.122.689.490	34	811.222.461

Fuente: Comcaja, análisis CGR

Como resultado de la revisión realizada a las actividades de postulación, asignación y pago de los subsidios de vivienda, se encontró que la ejecución de los recursos asignados a FOVIS, se ajusta a la normatividad aplicable.

Como resultado de la evaluación realizada no se detectaron situaciones de incumplimiento que pudieran constituirse como hallazgo.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar el cumplimiento de la normatividad relacionada con el giro de los recursos asignados a Salud.

Respecto de los giros efectuados por la CCF a la ADRES, derivados de la aplicación del Artículo 217 de la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes para las vigencias 2020 y 2021. se verificaron los saldos girados por la Caja de Compensación Familiar Campesina al ADRES a partir del Formato ADRES 002 y el acumulativo ADRES005, para un total de recaudo efectivo trasladado por \$2.990.853.438, tal como se observa a continuación:

Tabla No 12
Ejecución de ingreso y transferencia al ADRES Régimen Subsidiado
Años 2020-2021 (Cifras en pesos)

BALANCE DE INGRESO	2020	2021
PRESUPUESTO REGIMEN SUBSIDIADO	1.409.597.618	1.452.458.845
RECAUDO REGIMEN SUBSIDIADO 5% O 10%	1.428.184.272	1.562.627.616
RECAUDO EFECTIVO	1.428.225.462	1.562.627.977
SUPERAVIT	-18.627.844	-110.169.132

Fuente: Formato Reporte anual de recursos destinados al Régimen Subsidiado CCF Adres005, COMCAJA

Respecto de cada uno de los giros efectuados desde COMCAJA a favor de la ADRES NIT 901.037.916, se compararon los soportes del proceso de apropiación y pago del porcentaje transferido por COMCAJA a la ADRES de forma mensual en los años 2020 y 2021, con los reportes del Formato 005 (ADRES) de los años auditados. Además, se adelantó cruce de base de datos en apoyo de la mediante requerimiento a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – DIARI de la Contraloría General de la República.

Se concluye que la Entidad transfiere los recursos con el porcentaje y términos establecidos en el artículo 2.6.4.2.1.7 del Decreto 2265 de 2017 a la ADRES para financiar el régimen de Subsidios en Salud.

Como resultado del análisis efectuado, no se detectaron situaciones de incumplimiento que fueran validadas como hallazgos de auditoría.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Verificar el cumplimiento de la normatividad relacionada con el manejo de recursos de aportes de empresas no afiliadas no prescritos, constatando que los saldos de estos aportes se encuentren disponibles para su devolución y/o incorporación al presupuesto de la Caja, una vez prescriban.

El movimiento de recursos por aportes pagados de empresas no afiliadas se considera dinámico, en tanto se pueden originar devoluciones, previa solicitud del interesado, o se pueden presentar las afiliaciones correspondientes, que convertirían esos recursos en recaudo. El saldo registrado contablemente por concepto de aportes de empresas no afiliadas no prescritos a diciembre 31 de 2020 y 2021 ascendió a \$2.141.661.822 y \$2.908760.770, respectivamente.

Los ingresos correspondientes a aportes de empresas no afiliadas por prescripción ascendieron a \$116.606.636 para el 2020 y \$109.635.901 para la vigencia 2021; como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 13
Recursos de Aportes de Empresas No Afiliadas No Prescritos (Cifras en pesos)

Concepto	SalDOS a diciembre de 2020	SalDOS a diciembre de 2021
410605 aportes empresas no afiliadas por prescripción por año	116.606.636	109.635.901

Fuente: información suministrada por la CCF

Conforme con la información reportada por COMCAJA, en las vigencias 2020 y 2021 se prescribieron aportes de empresas no afiliadas por \$231.735.997 y \$226.690.377, respectivamente, por cuanto transcurrieron más de cinco (5) años desde la fecha de depósito en las cuentas de la Caja de Compensación. Realizada la evaluación del reconocimiento de dichos saldos en la información financiera y contable se evidencia que no han sido reconocidos contablemente como ingresos parafiscales de actividades ordinarias del 4%, al cierre de cada una de las vigencias en la cuenta 410605, igualmente, no se evidencia el traslado de estos recursos, los rendimientos financieros generados y la distribución en las respectivas cuentas bancarias de las apropiaciones de Ley; esta situación detectada como de incumplimiento, fue validada en el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No. 01 Reconocimiento de aportes prescritos de empresas no afiliadas vigencias 2020 y 2021 (D)

Circulares Externas Superintendencia de Subsidio No. 011 de 2017, (Derogada) No. 017 (Modificada) y No. 020 de 2017, en el sentido de dar las siguientes instrucciones:

- *Los recursos recaudados de las empresas no afiliadas una vez prescritos deben ser reconocidos como ingresos de actividades ordinarias del 4% y con relación a sus rendimientos, por ser accesorios al capital, deben reconocerse como ingreso del 4%, debiéndose llevar control mensual e individual con el fin de ser reconocidos como ingresos del 4%, una vez prescriba la acción de cobro del capital, surtiendo las apropiaciones de ley.*
- *La Corporación debe identificar los dineros recaudados de las empresas no afiliadas y sus rendimientos a partir del primero de enero de 2017, reconociendo el pasivo y financieramente de manera individual y mensual.*

Con relación a los rendimientos, se modifican los numerales 3.1 y numeral 4 de la Circular Externa 017 de 2017, ya que deben reconocer como ingresos del 4% acorde con lo establecido en el numeral 1.1. Rendimientos generados con recursos del 4% (parte primera de la presente circular) a partir del 1° de enero de 2018. Mediante Decreto 2277 de 2012, “por el cual se reglamenta parcialmente el procedimiento de gestión de las devoluciones y compensaciones y se dictan otras disposiciones”.

De igual manera señala la Circular 020 de 2017, “*Los recursos de las empresas no afiliadas una vez prescritos deben ser reconocidos como ingresos de actividades del 4% a partir del 1° de enero de esta vigencia.*”

Artículos 11. *Término para solicitar la devolución por pagos en exceso. Las solicitudes devolución y/o compensación por pagos en exceso, deberán presentarse dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva, establecido en el artículo 2536 del Código Civil.*

Decreto 2420 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información y se dictan otras disposiciones*” y las demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Anexo 2 del decreto único reglamentario 2420 de 2015 modificados por el decreto 2496 de 2015 y compilados por el decreto 2483 de 2018 y sus adicciones, mediante las cuales se incorporan las Normas de Información Financiera NIIF para el Grupo 2, al cual pertenecen las cajas de compensación familiar, señala:

“(…) Reconocimiento de activos, pasivos, ingresos y gastos

2.27 Reconocimiento es el proceso de incorporación en los estados financieros de una partida que cumple la definición de un activo, pasivo, ingreso o gasto y que satisface los siguientes criterios:

(a) es probable que cualquier beneficio económico futuro asociado con la partida llegue a, o salga de la entidad; y

(b) la partida tiene un costo o valor que pueda ser medido con fiabilidad.

2.28 La falta de reconocimiento de una partida que satisface esos criterios no se rectifica mediante la revelación de las políticas contables seguidas, ni tampoco a través de notas u otro material explicativo. (…)”

Ley 1474 de 2011. “(…) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible>

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

De acuerdo con la información reportada por COMCAJA, en las vigencias 2020 y 2021 se prescribieron aportes de empresas no afiliadas por \$231.735.997 y \$226.690.377, respectivamente, por cuanto transcurrieron más de cinco (5) años desde la fecha de depósito en las cuentas de la Caja de Compensación.

Realizada la evaluación del reconocimiento de dichos saldos en la información financiera y contable se evidencia que no han sido reconocidos contablemente

como ingresos parafiscales de actividades ordinarias del 4%, al cierre de cada una de las vigencias en la cuenta contable de ingresos ordinarios 410605, igualmente, no se observa el traslado de estos recursos y los correspondientes rendimientos financieros generados a las respectivas cuentas bancarias, de acuerdo con la distribución de las apropiaciones de Ley. El detalle de los aportes prescritos se observa a continuación:

Tabla No. 14
Aportes de Empresas No Afiliadas al cierre de la vigencia 2020
Cifras en pesos

Año Percibido	Valor del Aporte	Intereses Aportes	Aporte Prescrito
2008	2.998.192	-	2.998.192
2009	30.538.193	-	30.538.193
2010	15.595.520	-	15.595.520
2011	11.279.300	-	11.279.300
2012	3.248.943	-	3.248.943
2013	51.922.412	-	51.922.412
2014	35.259.708	-	35.259.708
2015	70.438.311	1.869.709	72.308.020
2016	8.507.809	77.900	8.585.709
TOTAL	229.788.388	1.947.609	231.735.997

Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Tabla No 15
Aportes de Empresas No Afiliadas al Cierre de la vigencia 2021
Cifras en pesos

Año Percibido	Valor del Aporte	Intereses de Aporte	Aporte Prescrito
2008	2.998.192	-	2.998.192
2009	30.538.193	-	30.538.193
2010	9.472.758	-	9.472.758
2011	11.025.698	-	11.025.698
2012	3.248.943	-	3.248.943
2013	50.565.884	-	50.565.884
2014	35.259.708	-	35.259.708
2015	54.476.081	-	54.476.081
2016	23.565.221	306.550	23.871.771
2017	4.989.249	243.900	5.233.149
TOTAL	226.139.927	550.450	226.690.377

Elaboro: Equipo Auditor CGR

Esta situación obedece al incumplimiento de la normatividad referente al reconocimiento de los aportes prescritos, así como a fallas en los mecanismos de control y seguimiento a los procesos administrativos y financieros de la Caja de Compensación.

Con efecto en la oportunidad en el debido reconocimiento de los aportes prescritos de empresas no afiliadas sin cumplimiento de los requisitos de Ley durante las vigencias 2020 y 2021 afectando la razonabilidad de las cifras financieras y debida gestión administrativa de COMCAJA para dichas vigencias.

Hallazgo administrativo comunicado con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar

Remite oficio 2022ER0196593 del 22/11/22 en el que el Agente Especial de Intervención de Comcaja en el que brinda contestación, así

“(…) manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo y/o Agente Especial de Intervención”.

Análisis de la respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar

Revisada la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Comcaja en respuesta indica: *“Teniendo en cuenta observación 3 respecto al reconocimiento de aportes prescritos de empresas no afiliadas vigencias 2020 y 2021, inicialmente es necesario efectuar la siguiente aclaración ya que para las vigencias 2020 y 2021 los aportes percibidos en los meses de diciembre de 2020 y 2021 surtieron el proceso de prescripción en el mes de enero del año siguiente respectivamente, cuando alcanzaron una antigüedad superior a 5 años, toda vez que el proceso de prescripción se realiza de forma mensual, atendiendo lo dispuesto en Circulares Externas Supersubsidio No. 011 de 2017, (Derogada) No. 017 (Modificada) y No. 020 de 2017:*

Los recursos recaudados de las empresas no afiliadas una vez prescritos deben ser reconocidos como ingresos de actividades ordinarias del 4% y con relación a sus rendimientos, por ser accesorios al capital, deben reconocerse como ingreso del 4%, **debiéndose llevar control mensual e individual con el fin de ser reconocidos como ingresos del 4%**, una vez prescriba la acción de cobro del capital, surtiendo las apropiaciones de ley. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

De otra parte, los valores que se relacionan como percibidos durante el año 2016 en la vigencia 2020 y durante el año 2017 en la vigencia 2021, no fueron objeto de prescripción toda vez que aún no cumplían con la condición de presentar una antigüedad mayor a 5 años para su prescripción.

Dada lo anterior los datos ajustados según información suministrada por parte de la Corporación, serían los siguientes:

(...)

Ahora bien, en este punto evidentemente se observa que hay valores que, de acuerdo con la antigüedad, presentan más de 5 años y no se han reconocido contablemente como ingresos parafiscales de actividades ordinarias del 4%, al cierre de cada una de las vigencias en la cuenta 410605, situación que a continuación será explicada:

Estos aportes fueron recaudados mediante consignación directa del aportante y no a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA o fueron trasladados mediante consignación a COMCAJA por parte de otras CCF, por tanto, para su registro el Empleador debe suministrar la respectiva nómina de salarios, siendo este un insumo necesario para proceder con el respectivo registro de los aportes, así mismo para la fecha en que se depositó el dinero en cuentas bancarias de COMCAJA, el Empleador registraba afiliación vigente o en su defecto, el periodo de aporte corresponde a periodos en los cuales el Empleador también registraba su afiliación con COMCAJA, siendo esta la razón principal para no proceder con la prescripción de dichos aportes, puesto que aunque para la vigencias auditadas los Empleadores ya no contaban con afiliación a COMCAJA, los aportes como tal sí corresponden al tiempo durante el cual el Empleador registraba su afiliación vigente con COMCAJA.

De acuerdo con lo anterior dichos aportes tendrían que reconocerse contablemente en la cuenta 410505 Ingresos de actividades ordinarias aportes de empresas afiliadas, una vez se cuente con todo el soporte para su respectivo registro, y no en la cuenta 410605 aportes de empresas no afiliadas por prescripción, finalmente esta Corporación con el ánimo de separar la información y evitar confusiones, verifiqué el Catálogo de Cuentas Para la Rendición de Información Financiera y encontré que los aportes señalados anteriormente que se encuentran contabilizados en la cuenta 270501, pueden registrarse en la cuenta contable 281045 Consignaciones por aplicar, motivo por el cual se adelantaron los respectiva reclasificación contable en el menor tiempo posible, y financieramente se creara una cuenta de ahorros a que se trasladaran estos recursos...”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez analizada la justificación del Ente Auditado frente al registro y causación de los aportes prescritos de empresas no afiliadas durante las vigencias 2020 y 2021 se concluye:

Como lo señala Comcaja en las Circulares Externas de la Superintendencia de Subsidio Familiar No. 011 de 2017, (Derogada) No. 017 (Modificada) y No. 020 de 2017, se define que: “...Los recursos recaudados de las empresas no afiliadas una vez prescritos deben ser reconocidos como ingresos de actividades ordinarias del 4% y con relación a sus rendimientos, por ser accesorios al capital, deben reconocerse como ingreso del 4%, debiéndose llevar control mensual e individual con el fin de ser reconocidos como ingresos del 4%, una vez prescriba la acción de cobro del capital, surtiendo las apropiaciones de ley.”, Situación que a la fecha de revisión de la Contraloría se considera cierta y recurrente al identificar la falta de gestión y traslado de aportes afectados con el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro por cuanto, la Caja de Compensación a la fecha de cierre de los años 2020 y 2021, registra contablemente aportes de empresas no afiliadas, recaudados hace más de cinco años.

De acuerdo con lo indicado por la Caja de Compensación Campesina Comcaja, los aportes correspondientes al año 2016 que se encuentran registrados contablemente al cierre de la vigencia 2020; en relación con los aportes del año 2017, manifiestan que al cierre de la vigencia 2021, estos no se habían afectado con el fenómeno de la prescripción. Al respecto, la respuesta sobre dichas vigencias se acepta, por tanto, se retiran del presente hallazgo, determinándose el valor de la incorrección en la siguiente tabla:

Tabla No 16
Aportes de Empresas No Afiliadas
Al cierre de la Vigencia 2020
(Cifras en pesos)

Año Percibido	Valor del Aporte	Interés Aporte	Aporte Prescrito
2008	2.998.192	-	2.998.192
2009	30.538.193	-	30.538.193
2010	15.595.520	-	15.595.520
2011	11.279.300	-	11.279.300
2012	3.248.943	-	3.248.943
2013	51.922.412	-	51.922.412
2014	35.259.708	-	35.259.708
2015	70.438.311	1.869.709	72.308.020
TOTAL	221.280.579	1.869.709	223.150.288

Elaboro: Equipo Auditor CGR

Tabla No 17
Aportes de Empresas No Afiliadas
Al cierre de la Vigencia 2021
(Cifras en pesos)

Año Percibido	Valor del Aporte	Interese Aporte	Aporte Prescrito
2008	2.998.192	-	2.998.192
2009	30.538.193	-	30.538.193
2010	9.472.758	-	9.472.758
2011	11.025.698	-	11.025.698

Año Percibido	Valor del Aporte	Interese Aporte	Aporte Prescrito
2012	3.248.943	-	3.248.943
2013	50.565.884	-	50.565.884
2014	35.259.708	-	35.259.708
2015	54.476.081	-	54.476.081
2016	23.565.221	306.550	23.871.771
TOTAL	221.150.678	306.550	221.457.228

Elaboro: Equipo Auditor CGR

Tal como lo reconoce Comcaja, los aportes de empresas no afiliadas que cumplieron con más cinco años de ser recibidos y administrados por la Caja, no fueron trasladados y reconocidos como ingresos parafiscales en la cuenta contable 410605 aportes de empresas no afiliadas por prescripción.

Ahora bien, como lo indica la entidad se evidencia la ausencia de gestión para el oportuno reconocimiento y depuración contable de los aportes percibidos de empresas afiliadas y no afiliadas; con el fin de ser efectuado la respectiva distribución de los aportes parafiscales según corresponda.

Por lo anterior, es evidente la inobservancia de la normatividad aplicable, configurándose como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario, conforme lo determina la Ley 1474 de 2011.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Establecer si se cumplió la normatividad para la asignación, liquidación, pago y contabilización de la cuota monetaria y los recursos de obras y programas sociales.

3.5.1 Cuota Monetaria

La CCF Campesina - Comcaja, durante la vigencia del 2020 asignó y pagó 31.761 cuotas monetarias por \$4.430.136.737 y en la vigencia 2021, 30.344 subsidios por \$5.393.137.711, para un universo de 62.105 cuotas monetarias entregadas durante las vigencias auditadas por \$9.823.274.448.

La evaluación se enfocó en el análisis del 0,08% del total de subsidios asignados en las vigencias 2020 y 2021 por \$7.567.869, mediante la validación de los soportes documentales que acreditan el derecho por parte de los beneficiarios.

Adicionalmente, se evaluó el 100% de los subsidios a través del cruce de base de datos acorde con el objetivo 16 que indica: “Atender las alertas emitidas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)”.

Como resultado de los cruces de información realizados por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI de la CGR, entre las bases de datos suministradas por Comcaja y las manejadas por esa Dirección para los periodos auditados; así como de la revisión de la muestra seleccionada, se observaron casos de incumplimiento de requisitos por parte de beneficiarios del subsidio familiar en dinero, sobre los cuales se procedió a efectuar la verificación y análisis de los soportes de afiliación de los trabajadores y sus beneficiarios; evidenciándose la asignación y pago del subsidio de cuota monetaria a personas que no cumplían con el total de los requisitos que ordena la Ley.

Como resultado se detectó una situación de incumplimiento que fue validada como hallazgo.

HALLAZGO No. 02 PAGOS POR CONCEPTO DE CUOTA MONETARIA 2020-2021 (D)

La Caja de Compensación Campesina COMCAJA mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo.

Ley 21 de 1982 artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos:

- “1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.*
- 2. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.*
- 3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.*
- 4. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.*
- 5. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.*
- 6. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.*
- 7. Elegir el director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.*
- 8. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el director Administrativo.*

9. Aprobar los contratos que suscriba el director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.

10. Las demás que le asignen la ley y los estatutos.”

Ley 1474 de 2011, “(...) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Ley 21 de 1982,

“ARTÍCULO 1. El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.

PARÁGRAFO. Para la reglamentación, interpretación y, en general, para el cumplimiento de esta ley se tendrá en cuenta la presente definición del subsidio familiar.

ARTÍCULO 5. El subsidio familiar se pagará exclusivamente a los trabajadores beneficiarios en dinero especie o servicios de conformidad con la presente ley. Subsidio en dinero es la cuota monetaria que se paga por cada persona a cargo que se dé derecho a la prestación. Colombia

ARTÍCULO 6º. Las acciones correspondientes al subsidio familiar prescriben en los términos del Código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, el derecho a la cuota correspondiente a un mes determinado, caduca al vencimiento del mes subsiguiente, en relación con los trabajadores beneficiarios que no hayan aportado las pruebas del caso, cuando el respectivo empleador haya pagado oportunamente los aportes de ley por intermedio de una Caja de compensación familiar o de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

ARTÍCULO 18. Son beneficiarios del régimen del subsidio familiar los trabajadores al servicio de los empleadores señalados en el artículo 7 que, además, reúnan los siguientes requisitos:

1. Tener el carácter de permanentes:
2. Encontrarse entro de os límites de remuneración señalados en el artículo 20;
3. Haber cumplido los requisitos de tiempo trabajador indicados en el artículo 23, y
4. Tener personas a cargo, que den derecho a recibir la prestación, según lo dispuesto en el Capítulo IV de esta Ley.

ARTÍCULO 20. Tiene derecho al subsidio familiar en dinero, especie y servicio, los trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable no sobrepase el límite de treinta y cuatro mil doscientos pesos (\$34.200,00) mensuales o la suma que equivalga a cuatro veces el salario mínimo legal que rija en el lugar donde se realice el pago, si fuere superior al monto primeramente indicado.” Ley 789 de 2002, “

ARTÍCULO 3°. Régimen del subsidio familiar en dinero. Deroga el Artículo 28 de la Ley 21 de 1982. Tienen derecho al subsidio familiar en dinero los trabajadores cuya remuneración mensual, fija o variable no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, *smlmv*, siempre y cuando laboren al menos 96 horas al mes; y que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero (a), no sobrepasen seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, *smlmv*. (...).

PARÁGRAFO 1°. Darán derecho al subsidio familiar en dinero las personas a cargo de los trabajadores beneficiarios que a continuación se enumeran:

1. Los hijos que no sobrepasen la edad de 18 años 11 meses, legítimos, naturales, adoptivos y los hijastros. Después de los 12 años se deberá acreditar la escolaridad en establecimiento docente debidamente aprobado.
2. Los hermanos que no sobrepasen la edad de 18 años, huérfanos de padres, que convivan y dependan económicamente del trabajador y que cumplan con el certificado de escolaridad del numeral 1.
3. Los padres del trabajador beneficiario mayores de 60 años, siempre y cuando ninguno de los dos reciba salario, renta o pensión alguna. No podrán cobrar simultáneamente este subsidio más de uno de los hijos trabajadores y que dependan económicamente del trabajador.
4. Los padres, los hermanos huérfanos de padres y los hijos, que sean inválidos o de capacidad física disminuida que les impida trabajar, causaran doble cuota de subsidio familiar, sin limitación en razón de su edad. El trabajador beneficiario deberá demostrar que las personas se encuentran a su cargo y conviven con él. Subrayado fuera de texto.

ARTÍCULO 4°. Cuota monetaria. A partir del 1° de julio de 2003, el Subsidio Familiar en dinero que las Cajas de Compensación Familiar deben pagar, a los trabajadores que la ley considera beneficiarios, será cancelado, en función de cada una de las personas a cargo que dan derecho a percibirlo, con una suma mensual, la cual se denominara, para los efectos de la presente ley, *Cuota Monetaria*.”

Circular 002 de 2016 Superintendencia Subsidio Familiar. Documentos exigibles para afiliación de trabajadores y grupo familiar a las cajas de compensación

“AFILIADOS: Se entienden afiliados al Régimen del Subsidio Familiar: los trabajadores de carácter permanente al servicio de los empleadores previstos en el artículo 7° de la Ley 21 de 1982, en cuanto el respectivo empleador haya sido aceptado y permanezca vigente su vinculación por no haber sido objeto de retiro voluntario debidamente aceptado, expulsión o suspensión de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la citada ley 21. La afiliación de

los pensionados permanece vigente desde su aceptación hasta su retiro voluntario, suspensión o pérdida de su calidad por el no pago de los aportes, conforme a lo establecido en la Ley 1643 de 2013.

SUBSIDIO EN DINERO: Es la cuota monetaria que se paga por cada persona a cargo que de derecho a la prestación

REQUISITOS GENERALES OBLIGATORIOS 1. Formulario de afiliación 2. Cédula de Ciudadanía del trabajador.

REQUISITOS ESPECÍFICOS TRABAJADOR SOLTERO Certificado de estudio para mayores de 12 años o boletín de calificaciones de establecimiento docente debidamente aprobado. Nota: Si la caja de compensación familiar realiza directamente el cruce con el establecimiento educativo, pueden omitir este requisito. Certificado del médico de la EPS o entidad competente donde conste la capacidad física disminuida que impida trabajar, indicando tipo de discapacidad.

CON CÓNYUGE E HIJASTROS Registro civil de nacimiento de los hijastros para acreditar parentesco con el padre aportante, sin autenticar, legible y no interesa la vigencia. Certificado de estudio para mayores de 12 años o boletín de calificaciones de establecimiento docente debidamente aprobado. Nota: Si la caja de compensación familiar realiza directamente el cruce con el establecimiento educativo, pueden omitir este requisito. Custodia expedida por autoridad competente. Certificado del médico de la EPS o entidad competente donde conste la capacidad física disminuida, indicando tipo de discapacidad: no se debe exigir porcentaje. Dependencia económica: utilizar formato establecido por el Ministerio del Trabajo.

TRABAJADOR SEPARADO CON HIJOS Cédula de ciudadanía de la madre o padre del menor. Registro civil de nacimiento de los hijos para acreditar parentesco: sin autenticar, legible y no interesa la vigencia. Certificado de estudio para mayores de 12 años o boletín de calificaciones de establecimiento docente debidamente aprobado. Nota: Si la caja de compensación familiar realiza directamente el cruce con el establecimiento educativo, pueden omitir este requisito. Custodia o declaración juramentada, preferiblemente firmada por la madre, utilizar formato establecido por el Ministerio del Trabajo. Certificado del médico de la EPS o entidad competente donde conste la capacidad física disminuida que impida trabajar, indicando tipo de discapacidad.

TRABAJADORA SOLTERA CON HIJOS Registro civil de nacimiento de los hijos para acreditar parentesco: sin autenticar, legible y no interesa la vigencia. Certificado de estudio para mayores de 12 años o boletín de calificaciones de establecimiento docente debidamente aprobado. Nota: Si la caja de compensación familiar realiza directamente el cruce con el establecimiento educativo, puede omitir este requisito. Certificado del médico de la EPS o entidad competente, donde conste la capacidad física disminuida que impida trabajar, indicando tipo de discapacidad. Nota: Se refiere a los menores en cuyo registro civil figure únicamente la madre. Manifestación de dependencia económica rendida por el padre o madre, firmado por el trabajador y padres, utilizar formato establecido por el Ministerio del Trabajo. Certificado de EPS donde conste el tipo de afiliación. Declaración de no recibir pensión, salario, ni renta, utilizar formato establecido por el Ministerio del Trabajo.

HERMANOS HUÉRFANOS DE PADRES Declaración juramentada donde conste la convivencia y dependencia económica del hermano huérfano de padres, con el trabajador, utilizar formato establecido por el Ministerio del Trabajo. Registro civil de nacimiento del trabajador para acreditar parentesco: fotocopia simple, sin límite de fecha. Registro civil de nacimiento del hermano para

acreditar parentesco y edad: fotocopia simple, sin límite de fecha. Registro civil de defunción de los padres. Certificado de estudio para mayores de 12 años o boletín de calificaciones de establecimiento docente debidamente aprobado. Nota: Si la caja de compensación familiar realiza directamente el cruce con el establecimiento educativo, pueden omitir este requisito. Certificado del médico de la EPS o entidad competente donde conste la capacidad física disminuida que impida trabajar, indicando tipo de discapacidad. Para la categoría “C”, no se exigirán los documentos previstos para el reconocimiento de los subsidios establecidos en la ley.”

Concepto Jurídico Personas a Cargo y Pensionados Referencia 1-2020-021620, Exp 147/2020/CJUR.

“(…) La situación de dependencia económica se prueba ante la caja de compensación familiar según sus procedimientos internos. Algunos documentos o pruebas solicitados pueden ser: i) la custodia de un menor, expedida por la autoridad competente, ii) el registro civil de un menor de edad ya sea hermano o hijo natural o adoptivo; iii) la declaración extrajuicio que certifique la unión marital de hecho; iv) el registro civil con custodia a cargo del cónyuge para certificar a los hijastros; o, v) la declaración extrajuicio para certificar los padres a cargo del trabajador afiliado que no devenguen ningún salario, renta o pensión, entre otras.

Estas situaciones son muy particulares y son las cajas de compensación familiar, como entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones de la prestación social del Subsidio Familiar, las que deben velar por cumplir con la prestación de los servicios sociales a su cargo con sujeción a los principios de eficiencia y solidaridad que caracterizan el sistema del subsidio familiar y velando por el cumplimiento del objetivo fundamental del subsidio.

Ahora bien, sobre la inquietud planteada respecto de los pensionados se debe tener en cuenta que existen tres tipos de pensiones (Vejez, Invalidez y Sobrevivencia) donde las dos primeras cuentan con normatividad establecida para ser beneficiarios del sistema del subsidio familiar, específicamente en el Ley 1643 de 2013 y el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015

De igual forma, encontramos la afiliación por fidelización establecida en el parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 2.2.7.3.2.3 del DUR 1072 de 2015, que cuenta con criterios legales sobre los servicios sociales ofrecidos de acuerdo con el valor de su mesada pensional.

Pero pueden existir casos particulares donde personas a cargo de los trabajadores afiliados como hijos o hijastros o hermanos huérfanos, tengan la calidad de pensionados por sobrevivencia, lo que en principio indica que no dependen económicamente del trabajador afiliado, aun cuando conviva con él”.

Como resultado de la verificación del cumplimiento de los requisitos y validación de derechos de los beneficiarios de cuota monetaria y los cruces de bases de datos de beneficiarios de los subsidios otorgados por la CCF COMCAJA en las vigencias 2020 y 2021, los cuales fueron realizados por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata - DIARI de la CGR. Tales cruces fueron efectuados con la información que reposa en el SIMAT, RNEC, COLPENSIONES, UGPP y ADRES, de los cuales; se determinó 1.306 inconsistencias:

Luego, se solicitó a Comcaja la información de los pagos por concepto de beneficiarios del subsidio de Cuota Monetaria junto con los soportes físicos que permitieran constatar el fundamento de estas inconsistencias, encontrando como resultado que COMCAJA realizó pagos a personas que no reúnen la condición para ser beneficiarios del subsidio por concepto de cuota monetaria. Estas personas están identificadas en tres tipologías, así:

- 1) Hijos, hijastros y hermanos mayores con edades superiores a 18 años y 11 meses.
- 2) Estudiantes que no registran el certificado de escolaridad a partir de los 12 años.
- 3) Personas que con asignación pensional que reciben erogación de subsidio.

Este resultado se resume en 1.073 cuotas pagadas por valor de \$ 55.463.162 para las vigencias 2020- 2021, las cuales no cumplían con el requisito de soportar el fundamento legal que permitiera el pago a mayores de 18 años 11 meses; estudiantes mayores de 12 años y personas con asignación pensional que igualmente, fueron sujetos de subsidio. De las cuales se identifican plenamente inconsistencias en la liquidación y pagos.

Es importante mencionar que a la CCF se le solicitó la totalidad de 1.306 soportes referentes a los casos según las inconsistencias registradas por la DIARI, bajo el Radicado No 2022EE0174743 del 06/10/22, requerimiento que fue atendido parcialmente mediante oficio 20221000015341 del 13/10/22 y alcance 20221000015721 del 21/10/22, posteriormente se amplió el plazo para la entrega de la totalidad de los soportes con respuesta Rad 2022EE0188883: Finalmente, COMCAJA allegó 1.196 soportes en 7 entregas, quedando pendientes de entrega 170 soportes; casos sobre los cuales no fue posible, en esta auditoría, cotejar la información de manera íntegra.

A continuación, se describe cada una de las tipologías:

Tabla No 18
Casos de hijos, hijastros y hermanos mayores con edades superiores a 18 años y 11 meses
Vigencia 2020 – 2021 (Cifras en pesos)

VALOR PAGADO CUOTA MONETARIA	CANTIDAD CUOTAS PAGADAS
\$54.253.462	1.048

Fuente: Comcaja.

Se anexa Excel con la relación de las (153) personas que no tenían derecho al pago de cuota monetaria.

Tabla No. 19
Casos de estudiantes que no registran el certificado de escolaridad
a partir de los 12 años
Vigencia 2020 – 2021 (Cifras en pesos)

VALOR PAGADO CUOTA MONETARIA	CANTIDAD CUOTAS PAGADAS	NUMERO DE PERIODOS PAGADOS
\$1.075.918	22	22

Fuente: Comcaja.

Se anexa Excel con la relación de nueve (9) personas que no tenían derecho al pago de cuota monetaria.

Tabla No. 20
Caso de Persona con asignación pensional que recibe subsidio
(Cifras en pesos)

Mes pago	Número de identificación beneficiario	Numero de cuotas pagadas	Vlr de cuota
01/01/2020	112584xxxx	1	39.185
01/03/2020	112584xxxx	1	46.615
01/03/2021	112584xxxx	1	46.615
01/11/2021	112584xxxx	0	1.365
Totales		3	133.780

Fuente: Comcaja.

Lo anterior, obedece a deficiencias en los mecanismos de control, actualización y depuración de las bases de datos de los beneficiarios de cuota monetaria, junto con la completitud de los documentos exigibles para demostrar el derecho al beneficio. Con lo cual se observan deficiencias en los procesos de asignación y pago del subsidio familiar en la Caja de Compensación.

Para las tres tipologías descritas se generaría un presunto daño patrimonial a los recursos públicos de la parafiscalidad subsidios de Cuota Monetaria girados sin el cumplimiento de los requisitos de Ley, durante las vigencias 2020 y 2021, para una cuantía cincuenta y cinco millones cuatrocientos sesenta y tres mil ciento sesenta y dos pesos M/CTE (\$55.463.162).

Hallazgo comunicado como administrativo con presunta incidencia disciplinaria y Fiscal.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“...En primer lugar, se informa que la cuota monetaria es pagada por cada una de las personas a cargo que dan derecho a percibirlo y han presentado la documentación que así lo acredita, pago que

se efectúa de manera mensual, mes vencido de acuerdo al departamento del país donde se cause el salario.

Esto es, que un trabajador causa el derecho a la cuota monetaria en un mes determinado y la misma es liquidada y pagada al mes siguiente siempre y cuando el empleador haya realizado el pago de los aportes parafiscales de forma oportuna. Así las cosas, si el trabajador causa el derecho por su beneficiario en el mes de diciembre la cuota monetaria se liquidará y pagará en el mes de enero.

Ahora bien, si el trabajador acreditó el derecho por su beneficio en el mes, pero el empleador no realizó el pago de los aportes parafiscales correspondientes a ese período no se liquida y paga cuota monetaria, sin embargo, una vez el empleador cancele lo adeudado, la Caja pagará a los trabajadores beneficiarios las cuotas de subsidio de las mensualidades pagadas. En igual obligación estará la caja cuando afilie empleadores que paguen aportes retroactivos.

Así mismo, la normatividad del subsidio familiar en su artículo 6 de la ley 21 de 1982, establece que el derecho a la cuota correspondiente a un mes determinado, caduca al vencimiento del mes subsiguiente, en relación con los trabajadores beneficiarios que no hayan aportado las pruebas del caso, cuando el respectivo empleador haya pagado oportunamente los aportes de ley. Al respecto si el trabajador causó su derecho a la cuota del mes de enero, por haber reunido los requisitos, tiene plazo hasta el mes de marzo para allegar las pruebas, pues el derecho a una cuota determinada de Subsidio caduca al mes subsiguiente como se indica, siempre y cuando el empleador haya cancelado oportunamente los aportes respectivos.

Otra de las situaciones que puede dar lugar al pago de la cuota monetaria de manera retroactiva es por el tema de las incapacidades, al respecto por disposición del artículo 25 de la Ley 21 de 1982, así como de la Ley 789 de 2002, en su artículo 3°, las cajas de Compensación deben pagar el subsidio familiar a los trabajadores beneficiarios durante los periodos de incapacidad por motivo de enfermedad no profesional, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional y el trabajador deberá acreditar su incapacidad con la certificación expedida por la E.P.S. o A.R.L según el caso.

De acuerdo a lo anterior, una vez verificado cada uno de los casos de hijos, hijastros y hermanos indicados en esta observación como mayores a 18 años y 11 meses, se establece que la situación presentada obedece a que en su mayoría el pago de cuota monetaria corresponde al derecho causado en un mes determinado y liquidado y pagado posteriormente cuando el beneficiario ya contaba con 19 años. Como ilustración se cita que en muchos casos el beneficiario en diciembre que causó el derecho tenía 18 años 11 meses, en el mes de enero que se liquidó y pagó la cuota monetaria ya tenía 19 años.

Al respecto es pertinente aclarar que el beneficiario tenía derecho a la cuota monetaria por que la causó cuando tenía 18 años 11 meses, independiente de cuando se haya liquidado y pagado la cuota, por los diferentes motivos expuesto párrafos arriba.

Es de señalar que estos pagos retroactivos de cuota monetaria se reportan a nuestro ente de vigilancia y control mensualmente a través del Reporte 3030B de la plataforma de información estadística SIMON.

Con respecto a los certificados de escolaridad se hace necesario informar a la Contraloría que en el Sistema de Subsidio Familiar que tiene COMCAJA, la parametrización de los certificados escolares se realiza de la siguiente manera:

Para básica primaria y secundaria el certificado tiene validez anualmente de marzo a febrero del año siguiente.

Para estudios técnicos y universitarios la parametrización de validez del certificado se realiza semestralmente es decir de marzo a agosto y de septiembre a febrero.

De acuerdo con lo anterior para el pago de la cuota monetaria causada en los meses de enero y febrero se valida el certificado presentado en el año anterior; siendo esta situación la presentada en la mayoría de los casos de certificados escolares.

Se anexa concepto de la Superintendencia de Subsidio Familiar, Radicado_2-2022-110362 - Certificado de escolaridad, relacionado con la periodicidad con el cual las Cajas de Compensación Familiar deben actualizar el requisito de escolaridad de personas a cargo mayores de 12 años.

Ahora bien, en cuanto al caso de la persona con asignación pensional que recibió pago de Subsidio Familiar cuota monetaria, nos permitimos informar que la Caja hace cruces para establecer el derecho, pero también es de mencionar que el trabajador hace una declaración de fe por medio del formato establecido por el Ministerio de Trabajo, en el cual se indicaba que "Declaro bajo la gravedad de juramento que toda la información aquí suministrada es VERIDICA. Autorizo que por cualquier medio se verifiquen los datos aquí contenidos y en caso de falsedad, que se apliquen las sanciones contempladas en la Ley" Negrilla fuera de texto.

En concordancia con lo anterior, es deber del empleador y del trabajador informar las novedades que den lugar a las variaciones de pago de subsidio familiar Cuota monetaria. Al respecto se cita lo establecido en el artículo 37 de la Ley 21 de 1982, que literalmente indica:

Todo trabajador beneficiario tendrá obligación de avisar a la respectiva Caja directamente o por conducto del empleador, los nacimientos o muertes de personas a cargo, el término de la convivencia, y cualquier otro hecho que determine modificaciones en la cuantía del subsidio, dentro del mes en que cualquiera de dichos eventos ocurra."

Así las cosas, nos permitimos hacer referencia al caso puntual del beneficiario Sebastián David Buitrago Rodríguez, la afiliada señora María Esperanza Rodríguez Ocampo, presento certificados escolares de la vigencia 2019,2020 y 2021 y acreditó pago de cuota monetaria para los periodos de diciembre del 2019 la cual fue pagada en enero del 2020, la cuota monetaria del mes de febrero del 2020 pagada en marzo del 2020.

Es de aclarar que el padre del menor falleció en septiembre del 2020 y la trabajadora en la actualización de datos presentados en la vigencia 2021, no reportó el fallecimiento del padre del menor y en cambio relacionó al menor Sebastián David, como beneficiario y dependiente de ella, por este motivo se liquidó la cuota monetaria de febrero del 2021 pagada el 28 de marzo de 2021 por valor de \$46.615, a la cual no tenía derecho por gozar de la pensión de supervivencia. Así mismo en el mes de noviembre de 2021, se pagó la cuota de ajuste a ese periodo por valor de \$1.365.

El menor Sebastián para el mes de febrero del 2021 pasó a ser cotizante, por lo tanto, se procederá a solicitar la devolución de la cuota monetaria del período febrero 2021. Lo anterior en cumplimiento a lo establecido en la declaración juramentada aportada por la trabajadora en mención en la cual se establece:" Declaro bajo la gravedad de juramento que toda información aquí suministrada es VERIDICA. Autorizo que por cualquier medio se verifiquen los datos aquí contenidos y en caso de falsedad, que se apliquen las sanciones contempladas en la Ley" subrayado fuera de texto; así mismo de acuerdo al concepto jurídico con número de radicado 1-2020-043739 de la

Superintendencia del Subsidio Familiar, el cual se anexa, en el mismo se establece que es deber de la CCF recuperar los recursos de naturaleza parafiscal entregados a los trabajadores que no tenían derecho a recibir cuota monetaria, pues en este evento el trabajador que recibió cuota monetaria sin tener el derecho debe retornar a la Caja de Compensación los recursos que percibió. En este orden de ideas, la CCF podrá reclamar el pago del subsidio pagado no debido y exigir la devolución de los subsidios monetarios.

Por último, una vez aclarados los temas del pago de la cuota monetaria, nos permitimos informar que, de cada beneficiario relacionado en el Excel, se vuelven a adjuntar los soportes con los cuales cada beneficiario acreditó el derecho al pago de la cuota monetaria, así mismo, se adjunta la relación en Excel enviada por la Contraloría en la cual se adiciono un campo denominado OBSERVACIÓN COMCAJA, en el que se explica cada periodo por el cual se pagó cuota monetaria a los beneficiarios.”

Respuesta Superintendencia de Subsidio Familiar - SSF

En virtud de la comunicación realizada a la Superintendencia de Subsidio Familiar, esta entidad manifestó en oficio de radicado 2022ER0196593 del 22/11/22, lo siguiente: “...Observación No. 9 PAGOS POR CONCEPTO DE CUOTA MONETARIA 2020- 2021, (AD-F). RESPUESTA SUPERSUBSIDIO.

Como Agente Especial de Intervención de COMCAJA, respetuosamente manifestamos que previa revisión de los documentos aportados por la corporación somos respetuosos frente a la respuesta que aporte COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

De conformidad con la respuesta emitida por la CCF Campesina -Comcaja, según radicado 16661 del 21/11/2022, respecto de las tres tipologías que se presentaron en cuota monetaria, se desvirtúan los casos de los beneficiarios estudiantes, en razón a que la CCF aportó los documentos que acreditan el derecho al subsidio, como el histórico de pagos, certificado de discapacidad, certificado escolar. Adicionalmente, se soportan los pagos realizados de forma retroactiva por diversas causas que se enmarcan dentro la normatividad aplicable.

Para el caso de hijos mayores de 18 años y 11 meses se determinó, la respuesta desvirtúa los hechos comunicados, por cuanto, la Corporación demuestra que los casos observados por este ente de control, corresponden a pagos retroactivos, aportando los documentos respectivos, permitiendo evidenciar que los pagos se realizaron en derecho.

Respecto al caso referente al menor con asignación pensional, Comcaja en su respuesta acepta que el beneficiario se encontraba pensionado para el periodo febrero 2021, sobre el cual efectuó pago de cuota monetaria por \$46.615, valor que

la Entidad se compromete a gestionar el cobro del recurso parafiscal pagado sin ostentar el derecho. Por lo anterior, se elimina la incidencia fiscal del hallazgo por \$55.463.162.

Por otra parte, analizada la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse respetuoso de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo establece la Ley 1474 de 2011.

3.5.2 Obras y Programas Sociales

El total del saldo para obras y programas de beneficio social (Antes de Aplicar Subsidios) manejado por la CCF Campesina - Comcaja en los años 2020 y 2021, fue de \$3.507.678.315 y \$3.562.907.290, respectivamente.

El valor ejecutado por la Caja de Compensación, en subsidios a la demanda a través de servicios sociales otorgados en las vigencias antes señaladas, fueron de \$736.000, y \$21.699.800, respectivamente.

Se verificó que las tarifas establecidas para los subsidios de oferta y demanda en servicios sociales estuvieran en cada año autorizadas y que existiera un estudio de mercado, por otro lado, mediante el análisis de la muestra de subsidios asignados se verificó que correspondan al servicio prestado, se confrontó las facturas de los servicios de capacitación y recreación prestados durante las vigencias 2020 y 2021 que estuvieran acordes con las tarifas aprobadas y con la categoría del afiliado o beneficiario.

En cuanto, al resultado de la revisión de los contratos correspondientes al componente del Saldo de Obras y Programas Sociales, se pudo evidenciar que, la ejecución e informes de supervisión se realiza de acuerdo con la normatividad vigente en cada una de sus etapas.

Como resultado de la revisión realizada a las actividades que ejecutó la Caja de Compensación Familiar Comcaja en las vigencias 2020 y 2021 a través de la

prestación de servicios sociales de capacitación y recreación, se encontró ajustada a la normatividad aplicable.

En la revisión del subsidio a la oferta, según muestra de junio y diciembre de los años 2020 y 2021 se pudo establecer que se ejecutan gastos y costos indirectos de administración como se establece en el estudio de redistribución de costos y gastos indirectos de administración aprobados para los años 2020 y 2021 y su resultado se menciona en los resultados del objetivo 6 gastos administrativos de este informe.

Como resultado no se determinaron situaciones de incumplimiento validadas como hallazgo.

3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Revisar el cumplimiento de la normatividad frente a gastos de administración, (recursos económicos, tecnológicos, humanos, etc.) en que incurrió la CCF durante el periodo auditado.

De acuerdo con la información recibida por la entidad, se identificó que los recursos parafiscales del 4% ejecutados por Comcaja en gastos de administración durante las vigencias 2020 y 2021, ascendieron a \$5.839.359.399 y \$6.134.881.235 respectivamente, para un total de gastos de administración en las vigencias auditadas de \$11.974.240.634; registrados contablemente en los Estados Financieros de la Entidad en 147 cuentas contables del grupo 51.

Efectuado el cálculo del porcentaje máximo del 8% que podía destinar Comcaja para Gastos de Administración, Instalación y Funcionamiento, sobre la base del recaudo total por aportes parafiscales del 4% durante las vigencias 2020 y 2021, conforme con lo establecido en la Ley 21 de 1982 y el artículo 18 de la Ley 789 de 2002, se determina que, estos gastos debieron corresponder a máximo \$1.142.547.418 en el 2020 y a \$1.250.102.093 en el 2021.

Conforme lo señala la Circular Externa 023 de 2003, emanada por la Superintendencia de Subsidio Familiar, “...**se consideran Gastos de Administración, Instalación y Funcionamiento** los ocasionados en el desarrollo del objeto social principal del ente económico y que se registran sobre la base de causación, las sumas o valores en que se incurra durante el ejercicio por la dirección, planeación, organización, ejecución, y seguimiento del desarrollo de la actividad operativa de la Corporación, incluidas las áreas financiera, comercial, legal, administrativa y los gastos en que se incurra para la ampliación o apertura de instalaciones físicas.”
Negrilla fuera de texto.

Ahora bien, COMCAJA tiene establecida la metodología denominada “*Estudio de redistribución de costos y gastos indirectos de administración*”, a través de la cual redistribuye gastos y costos a los distintos programas de servicios sociales que presta la Caja, conforme lo permite el numeral 2.1.2 de la Circular Externa 023 del 2003 de la Superintendencia del Subsidio Familiar, al indicar “*En concordancia con lo dispuesto en la Ley 789 de 2002, se podrán distribuir gastos indirectos de la Administración Central a los diferentes servicios así:*”

Efectuado el análisis de los registros contables de la CCF, en contraste con la normatividad aplicable antes mencionada, se encuentra una situación de incumplimiento que fue validada en el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No. 03 Gastos de Administración del 8% (D)

Mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial a la Caja de Compensación Campesina COMCAJA, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo de la Caja.

Ley 21 de 1982. “*Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones*”

“(…) Artículo 41. Adicionado por el Artículo 16 de la Ley 789 de 2002. Las Cajas de Compensación Familiar tendrán entre otras, las siguientes funciones:

1. Recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), las escuelas industriales y los Institutos Técnicos en los Términos y con las modalidades de la ley.
2. Organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar en especie o servicios, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 62 de la presente Ley.
3. Ejecutar, con otras Cajas o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalado por la ley.
4. Cumplir con las demás funciones que señale la ley.

ARTÍCULO 43. Los aportes recaudados por las Cajas por concepto de subsidio familiar se distribuirán en la siguiente forma:

1. Un cincuenta y cinco por ciento (55%) como mínimo para el pago de subsidio familiar en dinero.
2. Hasta un diez por ciento (10%) para gastos de instalación, administración y funcionamiento.
3. Hasta un tres por ciento (3%) para la construcción de la reserva legal de fácil liquidez dentro de los límites de que trata la presente Ley.
4. El saldo se apropiará para las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie, descontados los aportes que señale la ley para el sostenimiento de la Superintendencia del subsidio Familiar.

PARÁGRAFO 1º. Los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las Cajas de compensación Familiar, así como los remanentes presupuestales de cada ejercicio, serán

apropiados por el Consejo Directivo el cual deberá destinarlos bien al pago del subsidio en dinero, bien a la realización de obras y programas sociales con estricta sujeción a lo establecido en el artículo 62.

PARÁGRAFO 2º. Durante un período de tres años contados a partir de la vigencia de las presentes Ley, aquellas Cajas de Compensación cuyos recaudos por concepto de subsidio familiar no superen el cinco por ciento (5%) de los de la Caja de recaudos más altos podrán optar por una o ambas de las siguientes alternativas:

- a. Pagar con Subsidio en dinero una suma no inferior al cuarenta por ciento (40%) de los recaudos.*
- b. Dedicar a gastos de administración hasta un quince por ciento (15%) de los recaudos.*

Para estos efectos se requerirá autorización previa de la Superintendencia del Subsidio familiar, La autorización sólo se impartirá en casos específicos de especial conveniencia.

Artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos:

“1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.

2. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.

3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.

4. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.

5. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.

6. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.

7. Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.

8. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.

9. Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.

10. Las demás que le asignen la ley y los estatutos

Ley 789 de 2002.

“(…) ARTÍCULO 6º. Reglamentado por el Decreto Nacional 827 de 2003, Reglamentado por el Decreto Nacional 2340 de 2003. Recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo. Las Cajas de Compensación Familiar administraran en forma individual y directa o asociada con otra u otras Cajas un fondo para apoyar al empleo y para la protección al desempleado conforme los artículos 7º, 10 y 11 de la presente ley. El Gobierno determinara la forma en que se administraran estos recursos cuando no puedan ser gestionados directamente por la Caja de Compensación Familiar.

(…)

Son fuentes de recursos del fondo las siguientes:

c) El porcentaje en que se reducen los gastos de administración de las Cajas de Compensación Familiar, conforme la presente ley. Esta disminución será progresiva, para el año 2003 los gastos serán de máximo 9% y a partir del 2004 será máximo del 8%; (...)

Artículo 18. Gastos de administración y contribuciones para supervisión. Los gastos de administración de las Cajas se reducirán a partir de la vigencia de la presente ley, para el año 2003 serán máximo del nueve por ciento (9%) de los ingresos del 4%, a partir del año 2004 serán máximo del ocho por ciento (8%) de los ingresos antes mencionados. (...)

Artículo 21. Régimen de Transparencia. Las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de realizar las siguientes actividades o conductas, siendo procedente la imposición de sanciones personales a los directores o administradores que violen la presente disposición a más de las sanciones institucionales conforme lo previsto en la presente ley:

(...)

17. Excederse del porcentaje autorizado para gastos de administración instalación y funcionamiento durante dos ejercicios contables consecutivos, a partir de la vigencia de la presente ley. Para tal efecto, se considerarán como gastos de administración, instalación y funcionamiento, aquellos que se determinen conforme las disposiciones legales. En todo caso, debe tratarse de un método uniforme de cálculo de gastos administrativos precisando la forma de distribución de costos indirectos que se deben aplicar a los distintos servicios, proporcionalmente a los egresos que cada uno de ellos represente sobre los egresos totales de la respectiva Caja. (...)

Artículo 24. Reglamentado por el Decreto Nacional 827 de 2003 Funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Son funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar a más de las que se establecen en las disposiciones legales:

16. Imponer a las instituciones respecto de las cuáles tenga funciones de inspección y vigilancia, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previo el debido proceso, multas sucesivas hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la sanción a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en esta ley, cuando desobedezcan las instrucciones u ordenes que imparta la Superintendencia sobre violaciones legales reglamentarias o estatutarias. Estas sanciones serán canceladas con cargo al porcentaje de gastos administrativos previstos en esta ley de los ingresos del cuatro por ciento (4%), cuando se trate de sanciones institucionales.

17. Imponer en desarrollo de sus funciones, las siguientes sanciones por violaciones legales, reglamentarias o estatutarias y no por criterios de administración como respeto a la autonomía:

c. Multas sucesivas a las entidades vigiladas hasta por una suma equivalente a diez mil (10.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, las cuáles serán cancelados con cargo a los gastos de administración y cuyo producto se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley.

Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015

“(...) Artículo 2.2.7.5.3.2. Afectación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar. Los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar están destinados a la atención de las prestaciones y servicios de la seguridad social y demás finalidades que prevea la ley y no podrán comprometerse para fines diferentes. (...)”

Decreto 827 de 2003 por el cual se reglamentan los artículos 6°, 7°, 10, 11, 16, numerales 8 y 13, 20, 21 numeral 2 y 24 de la Ley 789 de 2002, en lo relacionado con la administración y gestión de los recursos para el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleo

Artículo 6°. Aplicación de categorías tarifarias para trabajadores dependientes del régimen especial de aportes. Se deberán incluir en la Categoría B a los trabajadores dependientes, incluyendo las personas a su cargo, sobre los cuales su empleador cancele el 0.6%, no obstante, la exención prevista en el artículo 13 de la Ley 789 de 2002. El trabajador dependiente que aporte la diferencia hasta completar el 2% tendrá los mismos derechos que se señalan en el parágrafo 1° del artículo 19 de la Ley 789 de 2002.

Artículo 7°. Aplicación de categorías tarifarias para trabajadores independientes del régimen de afiliación voluntaria para expansión de servicios sociales. Se deberán incluir en la Categoría B a los trabajadores independientes, incluyendo las personas a su cargo, que cancelen el 0.6%, conforme el artículo 19 de la Ley 789 de 2002. El trabajador independiente que aporte la diferencia hasta completar el 2% tendrá los mismos derechos que se señalan en el parágrafo 1° del artículo 19 de la Ley 789 de 2002.

Artículo 10. Acuerdos de pago. Para efectos de lo previsto en el artículo 50 parágrafo 3° de la Ley 789 de 2002 y con el fin facilitar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el control de la evasión en materia de recursos parafiscales, el paz y salvo de aportes otorgado por parte de las Cajas de Compensación Familiar, podrá ser reemplazado con los acuerdos de pago que hayan celebrado estas con los empleadores atrasados en el pago de aportes. El acuerdo de que trata este artículo deberá estar debidamente firmado por los representantes legales tanto de la Caja como del empleador y este deberá encontrarse al día en el cumplimiento de sus obligaciones.

Artículo 11. Régimen de transparencia. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, numeral 5 de la Ley 789 de 2002, está totalmente prohibida la devolución, reintegro o cualquier tipo de compensación de aportes en favor de una empresa mediante servicios o beneficios que no se otorguen a todas las empresas afiliadas. Están igualmente prohibidos los convenios u operaciones especiales que se realicen en condiciones especiales de privilegio frente a algunas de las empresas afiliadas. En consecuencia, a partir de la vigencia de la Ley 789 de 2002, se deberá efectuar el desmonte inmediato de tales operaciones, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar cuando con las actuaciones mencionadas se hubiesen desconocido disposiciones anteriores.

Artículo 16. Régimen de autorización general. Considerando la naturaleza de las operaciones que adelantan las Cajas de Compensación Familiar, se encuentran dentro del régimen de autorización general los siguientes proyectos y programas, los cuales se deberán adelantar conforme con los parámetros establecidos por la ley.

Resolución 44 de 2017 Superintendencia del Subsidio Familiar “Por el cual se adopta el catálogo de cuentas para rendición de información financiera”

“Artículo Primero. Adoptar el Catálogo de Cuentas para el reporte de información que deben aplicar las Cajas de Compensación Familiar y demás entidades objeto de inspección y vigilancia, respecto a la aplicación del marco normativo de las normas internacionales de información financiera -NIIF.

(...)

Grupo 51 GASTOS OPERACIONALES DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS DESCRIPCION:

En esta denominación, se incluyen las cuentas que representan los gastos asociados con actividades de planificación, organización, dirección, control y apoyo logístico; así como los gastos originados en el desarrollo de la operación básica o principal de la empresa siempre que no se deba registrar como costos.

Resolución AEI No.005-2020 APROBACION PRESUPUESTO VIGENCIA 2020 “Por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Ingresos Egresos, el Estudio de Distribución de Costos y Gastos Indirectos y el Límite Máximo de Inversión para la vigencia 2020.

“Artículo 2 Aprobar el Estudio de Distribución de Costos y Gastos para la vigencia 2020, el cual hace parte integral de la presente Resolución.”

Resolución AEI No.002-2021 APROBACION PRESUPUESTO VIGENCIA 2021 “Por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Ingresos Egresos, el Estudio de Distribución de Costos y Gastos Indirectos y el Límite Máximo de Inversión para la vigencia 2021.

“Artículo 2 Aprobar el Estudio de Distribución de Costos y Gastos para la vigencia 2021, el cual hace parte integral de la presente Resolución.”

Ley 1474 de 2011. “(...) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Para efecto de este análisis, se revisó la información suministrada por COMCAJA en respuesta al requerimiento 2022EE0125318 ACCOM-01, los libros auxiliares de Gastos de Administración punto 26, los balances de prueba de las vigencias 2020 y 2021 de Comcaja suministrados mediante oficio ACCOM-07 y los soportes de gastos vigencia 2020 y 2021 suministradas mediante oficio ACCOM-014.

Una vez cotejados los gastos operacionales de administración registrados por COMCAJA en las vigencias 2020 y 2021 y valor correspondiente al 8% del recaudo total de aportes parafiscales del 4% administrados por la Caja de Compensación; se encuentra que los gastos operacionales de administración y servicios sociales superan el límite de gasto establecidos en el literal C del artículo 6 de la Ley 789 de 2002 que establece: “c) El porcentaje en que se reducen los gastos de administración de las Cajas de Compensación Familiar, conforme la presente ley. Esta disminución será progresiva, para el año 2003 los gastos serán de máximo 9% y a partir del 2004 será máximo del 8%”.

Tabla No 21
Representación de los Gastos de Administración dentro del 4% de Parafiscales
(Cifras en Pesos)

Concepto Saldo Programa	Partic.	Acumulado 2020	Partic.	Acumulado 2021
Empresa Afiliada 4%	99,18%	14.165.236.088	99,30%	15.516.640.258
Empresa No Afiliada	0,82%	116.606.636	0,70%	109.635.901
Total, Aportes Base de Distribución	1	14.281.842.724	1	15.626.276.159
Gastos de Administración		1.142.547.418		1.250.102.093

Fuente: Hoja de cálculo estructurada ajustada. ACCOM -08 punto 3º) Negrilla fuera de texto. Análisis de la CGR.

Tabla No 22
Balance de Prueba a diciembre de 2020 y 2021 Cuentas Grupo 51
(Cifras en pesos)

Código	Nombre	Saldo 2020	Saldo 2021
51	OPERACIONALES DE ADMINISTRACION Y SERVICIOS SOCIALES	5.839.359.399	6.134.881.235
5105	SUELDOS Y SALARIOS	3.844.054.173	4.003.856.055
5110	HONORARIOS	238.163.681	151.866.368
5115	IMPUESTOS	288.956.562	355.807.961
5120	ARRENDAMIENTOS	212.503.325	201.687.168
5125	CONTRIBUCIONES Y AFILIACIONES	19.168.846	20.700.285
5130	SEGUROS	168.848.550	184.705.718
5135	SERVICIOS	622.372.217	576.928.813
5140	GASTOS LEGALES	4.494.894	6.498.329
5145	MANTENIMIENTO Y REPARACIONES	10.933.469	85.944.573
5150	ADECUACIÓN E INSTALACIONES	2.088.515	15.466.131
5155	GASTOS DE VIAJE	11.164.283	31.095.488
5160	DEPRECIACIONES	178.423.003	171.907.633
5195	DIVERSOS	228.735.537	302.716.833
5198	DETERIORO	9.452.344	25.699.880

Fuente: Balance de prueba del mes de diciembre de 2021 suministrado por Comcaja

Como resultado del cotejo se puede resumir que los gastos de administración para las vigencias 2020 y 2021 fueron mayores en \$4.696.811.981 y 4.884.779.142 respectivamente como se muestra en la siguiente tabla resumen.

Tabla No 23
Balance de Prueba a diciembre de 2020 y 2021 Cuentas Grupo 51
(Cifras en pesos)

Año	Gastos de Administración 8% del 4% (A)	Gastos grupo 51 Operacionales de Administración (B)	Exceso (B) -(A)
2020	1.142.547.418	5.839.359.399	4.696.811.981
2021	1.250.102.093	6.134.881.235	4.884.779.142

Fuente: Análisis CGR

De las disposiciones expuestas previamente se deduce que esta corporación puede destinar de los ingresos del 4% máximo el 8% con destino a los gastos de Administración. No obstante, Comcaja se sobrepasa del valor máximo permitido Incumpliendo los procedimientos administrativos en la ejecución de los límites de los gastos de administración del 8%, y el régimen de transparencia. Además, presenta un estudio de redistribución de costos y gastos indirectos, en los diferentes servicios sociales durante las vigencias 2020 y 2021, el cual tuvo en cuenta al momento de redistribuir los gastos administrativos como costos indirectos en los rubros de recreación, capacitación y créditos sociales.

De análisis de los estudios de Redistribución de Costos y Gastos Indirectos para los años 2020 y 2021 se puede deducir que el 77,16 % y 84,34% para cada año respectivamente de los costos y gastos indirectos fueron cargados a los rubros de recreación, capacitación y créditos aun cuando los servicios sociales ofrecidos para los años en evaluación no obtuvieron una demanda que se esperaba, no existiendo proporción en los servicios sociales ofrecidos por Comcaja en los años 2020 y 2021 aunado a la situación presentada por el estado de la emergencia económica y social y los costos y gastos indirectos asociados a dichos servicios demandados.

Tabla No 24
Porcentaje de Distribución según el estudio realizado 2020

CENTROS DE COSTOS	NIVEL CENTRAL	GUAINIA	GUAVIARE	VAUPES	VICHADA	TOTAL	Cálculo CGR
ADMINISTRACIÓN	0,20%	4,39%	9,65%	3,12%	5,48%	22,84%	
RECREACIÓN	7,90%	7,98%	7,99%	7,99%	8,14%	40,00%	40,00%
CAPACITACIÓN	1,40%	1,60%	1,70%	1,40%	1,40%	7,50%	7,50%
CREDITOS	5,93%	5,93%	5,93%	5,93%	5,94%	29,66%	29,66%
TOTAL	15,43%	19,90%	25,27%	18,44%	20,96%	100%	77,16%

Fuente: Estudio de Distribución de Costos y Gastos año 2020

Tabla No 25
Porcentaje de Distribución según el estudio realizado 2021

CENTRO DE COSTOS	NIVEL CENTRAL	GUAINIA	GUAVIARE	VAUPES	VICHADA	TOTAL	Cálculo CGR
ADMINISTRACION	0,11%	2,82%	6,56%	2,31%	3,87%	15,66%	
RECREACION	7,74%	7,74%	7,74%	7,74%	7,74%	38,68%	38,68%
CAPACITACION	2,47%	2,47%	2,47%	2,47%	2,47%	12,33%	12,33%
CREDITOS	6,67%	6,67%	6,67%	6,67%	6,67%	33,33%	33,33%
TOTAL	16,98%	19,69%	23,42%	19,18%	20,73%	100,00%	84,34%

Fuente: Estudio de Distribución de Costos y Gastos año 2021

Por otro lado, los recursos para el subsidio a la oferta que se entienden “ Subsidio a la oferta en servicios sociales: se otorga a los prestadores o productores del servicio y corresponde a los recursos necesarios para garantizar la prestación integral de los servicios sociales, en los casos en que los recursos obtenidos en la prestación del servicio no alcancen a cubrir los costos, para obtener el punto de equilibrio del servicio” sin embargo, Comcaja se apalancó la mayor parte de los porcentajes en la redistribución de costos y gastos y que fueron descriptos en las tablas anteriores.

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley 21 de 1982 en concordancia con el parágrafo 2° del artículo 3 de la Ley 789 de 2002, tiene como propósito: a. Incrementar el beneficio/subsidio al afiliado beneficiario (categoría A y B) hasta el 100%. b. Identificar el valor del subsidio en la tarifa. c. Identificar el valor del subsidio a la demanda y justificar el mismo. d. Ampliar el acceso de afiliados a los servicios sociales que ofrece la Caja de Compensación. e. Enfocar el recurso del 10% del 8% destinado a publicidad a las categorías A y B, para que los afiliados conozcan más los servicios y hagan uso de ellos. f. Aumentar uso de capacidad disponible de la infraestructura. g. Disminuir el valor del subsidio a la oferta. (Circular Única Superintendencia del Subsidio Familiar). Subrayado nuestro.

Igualmente, si se examina desde la óptica financiera, la entidad durante los años 2010 al 2018 ha presentado un comportamiento negativo en los resultados de su ejercicio, tal como lo describe el plan Estratégico 2020-2023, situaciones entre otras que ocasionaron una intervención parcial por parte de la Superintendencia del subsidio familiar a partir del 2005, y solo desde el 2019 COMCAJA con ocasión de la actualización de la valorización de bienes inmuebles y la reducción de costos y gastos, comenzó a generar utilidades que representan el 14% del total de los ingresos operacionales.

Gráfica No 1
Perspectiva Financiera - Gestión de Resultados años 2008 a 2021



Fuente: Resolución AEI No. 050 (06 de julio de 2022 COMCAJA)

Este hecho denota deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento por la Inadecuada administración y distribución de los gastos de administración.

El efecto de esta mayor destinación a la ordenada por la Ley implica necesariamente el deterioro de los indicadores financieros de capital de trabajo.

Hallazgo comunicado administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“...Dando respuesta al requerimiento de la contraloría en la observación 8 Gastos de Administración del 8%, con relación al cuadro 2 y 3 cuentas grupo 51 años 2020- 2021, comedidamente se permite precisar que los valores que corresponden al 8% de administración con relación al Aporte del 4% no se puede evidenciar en el balance de prueba cuenta 51 (Operacionales de Administración y Servicios Sociales), ya que según la distribución de gastos aprobados por el agente especial designado por la Superintendencia de Subsidio Familiar se realiza de la siguiente manera:

*Administración
Capacitación
Recreación y social
Crédito*

De otra manera para determinar los gastos de administración del 8% solo se debe tomar el auxiliar administración, es de señalar que dicho documento fue remitido según la solicitud realizada por Contraloría sin embargo se adjunta nuevamente en Excel.

Al respecto la Superintendencia de Subsidio Familiar emitió concepto jurídico relacionado con los Gastos de Administración y representación Ref: 1-2022- 002122/1-2022-004172 Exp. 20/2022/CJUR del 2 de marzo del 2022 el cual se adjunta.

En concordancia con lo anterior ,los gastos de administración se encuentran en el artículo 43 de la Ley 21 de 1982 modificado por el literal c) del artículo 6 de la Ley 789 de 2002, donde se establece que las Cajas de Compensación Familiar podrán apropiar hasta un 8% de los aportes recaudados del 4% para gastos de administración, entendiéndose estos gastos como los ocasionados en el desarrollo del objeto social principal del ente económico y se registran, sobre la base de causación, las sumas o valores en que se incurre durante el ejercicio, directamente relacionados con la gestión administrativa encaminada a la dirección, planeación, organización de las políticas establecidas para el desarrollo de la actividad operativa de la Corporación, incluidas las incurridas en las áreas financieras, comercial, legal y administrativa. (Cuenta 51 gastos operacionales de administración definidos en el Decreto 2650 de 1993). En estos gastos también se encuentra incluido el valor de los fijos que no se destinen específicamente a programas y servicios sociales conforme con el artículo 2.2.7.5.1.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015.”

Respuesta Superintendencia Subsidio Familiar - SSF

En virtud de la comunicación realizada a la SSF, se recibió respuesta con radicado 2022ER0195958 del 22/11/2022, en los siguientes términos: “...Los artículos 39 y 46 de la Ley 21 de 1982, definen la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, que cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del estado en la forma establecida por la ley; igualmente establecen que estas corporaciones están dirigidas por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director Administrativo.

Conforme a la particularidad de estas corporaciones, existe orientación legal acerca de la distribución y destinación de los ingresos percibidos por las cajas de compensación familiar, determinando de manera específica los porcentajes encaminados al pago del subsidio familiar, fondos de ley, reserva legal y gastos de administración, entre otros.

De acuerdo a la exposición realizada por la Contraloría General de la Republica es importante precisarle a esta entidad de control frente a la observación No. 8 del informe, que si bien es cierto que las Cajas de Compensación familiar están limitadas al 8% en gastos de administración a partir del año 2004, tal como se indica en el literal c del artículo

6 de la Ley 789 de 2002; este no es óbice, para que también las corporaciones pertenecientes al sistema de subsidio familiar den aplicación al numeral 17 del artículo 21, tal como se describen a continuación:

«[...]

Ley 789 de 2002

Artículo 18. Gastos de administración y contribuciones para supervisión. Los gastos de administración de las Cajas se reducirán a partir de la vigencia de la presente ley, para el año 2003

serán máximo del nueve por ciento (9%) de los ingresos del 4%, a partir del año 2004 serán máximo del ocho por ciento (8%) de los ingresos antes mencionados.

Numeral 17 del Artículo 21. Excederse del porcentaje autorizado para gastos de administración instalación y funcionamiento durante dos ejercicios contables consecutivos, a partir de la vigencia de la presente ley. Para tal efecto, se considerarán como gastos de administración, instalación y funciona- miento, aquellos que se determinen conforme las disposiciones legales. En todo caso, debe tratarse de un método uniforme de cálculo de gastos administrativos precisando la forma de distribución de costos indirectos que se deben aplicar a los distintos servicios, proporcionalmente a los egresos que cada uno de ellos represente sobre los egresos totales de la respectiva Caja.»

Los gastos de administración se encuentran en el artículo 43 de la Ley 21 de 1982 modificado por el literal c) del artículo 6 de la Ley 789 de 2002, donde se establece que las Cajas de Compensación Familiar podrán apropiar hasta un 8% de los aportes recaudados del 4% para gastos de administración, entendiéndose estos gastos como los ocasionados en el desarrollo del objeto social principal del ente económico y se registran, sobre la base de causación, las sumas o valores en que se incurre durante el ejercicio, directamente relacionados con la gestión administrativa encaminada a la dirección, planeación, organización de las políticas establecidas para el desarrollo de la actividad operativa de la Corporación, incluidas las incurridas en las áreas financieras, comercial, legal y administrativa.

Sobre el particular, comedidamente se precisa que los valores de COMCAJA que corresponden al 8% de administración con relación al aporte del 4%, no se pueden evidenciar en el balance de prueba cuenta 51 (Operacionales de Administración y Servicios Sociales), ya que según la distribución de gastos aprobados por el agente especial designado por la Superintendencia de Subsidio Familiar se realiza de la siguiente manera:

- Administración
- Capacitación
- Recreación y
- Crédito Social

De otra manera para determinar los gastos de administración del 8% solo se debe tomar el centro de costo de administración, es de señalar que dicho documento fue remitido según la solicitud realizada por Contraloría sin embargo se adjunta nuevamente en la siguiente imagen:

(...) imagen

	Otros Servicios	
--	-----------------	--

Como se puede evidenciar, los gastos de administración de COMCAJA para la vigencia 2020 fueron por el valor de \$1.133.218.887, es decir, no se superó el valor total del 8% apropiado de los recursos del 4% en dicha vigencia.

De igual forma, encontramos que en la vigencia 2021, COMCAJA tuvo como gastos de administración \$1.241.331.220, sin exceder el 8% apropiado de los recursos del 4% en dicha vigencia, así:

(...) imagen

Toda vez que las Cajas de Compensación Familiar a la fecha tienen la posibilidad de distribuir gastos indirectos de la administración central a los diferentes servicios, sin que signifique el exceso de 8%, esperamos dar claridad a la CGR frente a la observación realizada a COMCAJA.

Por lo anterior, respetuosamente solicito desvirtuar la presente observación por no existir una vulneración normativa ni procedimental en el presente caso."

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Comcaja no soporta en su respuesta de una manera técnica y financiera los gastos Administrativos 2020 y 2021 y sus posibles gastos superiores al 8%, contraviniendo lo establecido en el literal c del artículo 6 de la Ley 789 de 2002 que sitúa límite a los gastos administrativos de las cajas de compensación familiar

Para el análisis de esta observación la CGR tuvo en cuenta del balance de prueba la cuenta grupo 51, como también el estudio de Redistribución de Costos y Gastos Indirectos para los años 2020 y 2021, donde se determina los costos y gastos indirectos de administración que afectan los servicios sociales.

Sobre el estudio de Redistribución de Costos y Gastos indirectos para los años 2020 y 2021 su conclusión se expone en las tablas 4 y 5 del hallazgo, donde se aprecia que el mayor gasto en forma porcentual lo constituyen los rubros de capacitación, crédito y servicios sociales, que son utilizado para los apalancar los gastos administrativos y que Comcaja tampoco se pronuncia o contradice guardando silencio.

El auxiliar Administración 001 del año 2020 y 2021 fue analizado durante la etapa de ejecución de auditoría, pero se concluyó que sólo refleja el rubro de administración que es mencionado en la respuesta como uno de los componentes del gasto administrativo, sin tener en cuenta los gastos administrativos que fueron redistribuidos en los rubros de capacitación, crédito y servicios sociales,

Analizado el concepto jurídico de la SSF anexo por Comcaja en respuesta a la observación, dicho concepto enuncia el marco jurídico de los Gastos Administrativos sobre el cual la CGR se sustentó para fundamentar la observación y con relación a los gastos de representación que se conceptúa, Comcaja no aporta procedimientos y/o estatutos sobre los cargos que requieren gastos de representación ni aporta la de tabla de dichos gastos.

En cuanto a la respuesta dada por la Superintendencia del Subsidio Familiar, detalla que las cajas de compensación familiar tienen la posibilidad de distribuir gastos indirectos de la administración central a los diferentes servicios, sin que

signifique el exceso de 8% no se ha tenido en cuenta que de los rubros de capacitación, recreación y servicios sociales se apalanca gastos administrativos en el orden del 77,16% para el año 2020 y para el 2021 en 84.34%, aun cuando en la norma se establece que las tarifas de los servicios sociales deben ser elaborados por medio de un sistema de costeo que incluya tanto los costos directos como los indirectos.

Por lo antes mencionado, se concluye que la respuesta no desvirtúa los hechos presentados, por tanto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Contratación con recursos de los Gastos Administrativos

En cuanto a la contratación efectuada por COMCAJA con recursos de gastos de administración, se revisó la muestra de 28 contratos por \$174.343.828, correspondiente al 18,84% del valor total de la contratación administrativa que corresponde a \$925.285.990.

Como resultado del proceso auditor, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento del principio de planeación, así como de los Manuales de Contratación vigentes para cada anualidad objeto de la auditoría.

HALLAZGO No. 04 GESTIÓN PRECONTRACTUAL (D)

Mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial a la Caja de Compensación Campesina COMCAJA, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo de la Caja.

Ley 21 de 1982 artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos:

- “1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.*
- 2. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.*
- 3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.*
- 4. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.*
- 5. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.*

6. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.
7. Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.
8. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.
9. Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.
10. Las demás que le asignen la ley y los estatutos.”

Ley 610 de 2000

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

Ley 1150 de 2007

ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

(Inciso adicionado por el art. 53, Ley 2195 de 2022. <El texto adicionado es el siguiente> En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual)

Inciso adicionado por el art. 53, Ley 2195 de 2022. <El texto adicionado es el siguiente> A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

Resolución AEI 045 de 2017, por medio de la cual se aprueba el Manual de Contratación de la Caja de Compensación Familiar Campesina – COMCAJA

ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS. El proceso de contratación de COMCAJA estará orientado por los siguientes principios:

- De planeación: en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, ante de iniciar un procedimiento de selección,

encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i). la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii). Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad, y (iii). Las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.

- *De responsabilidad: en virtud del cual la Caja de Compensación y sus trabajadores o empleados asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la constitución, las leyes y los reglamentos.*

(...)

- *De economía: en virtud del cual la Caja de Compensación deberá proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*
- *De la selección objetiva: En virtud del cual se entenderá aquella en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la Caja y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia de lo anterior, se entenderá por ofrecimiento más favorable aquel que teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, resulta ser el más ventajoso para la Caja, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, solo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido.*
- *De libre concurrencia: en virtud del cual se permite el acceso a los procesos de contratación por convocatoria de todas las personas o sujetos de derecho interesados en contratar con la Caja de Compensación, mediante la adecuada publicidad de los actos previos o del llamado a convocatoria.*

ARTÍCULO 10. *El proceso de contratación de COMCAJA se adelantará bajo una de las siguientes modalidades, dependiendo de la cuantía o por las características del objeto a contratar:*

MODALIDAD Y CUANTÍA

1. *Adquisición de bienes, servicios y similares previa cotización y pago contra cuenta de cobro su equivalente o factura, en cuantías de 5 a 10 SMMLV.*
2. *Mínima cuantía adquisición de bienes, servicios y similares previa cotización y pago contra cuenta de cobro su equivalente o factura, en cuantías de 10 y hasta 100 SMMLV.*

(...)

ARTÍCULO 11. PRESUPUESTO. *En todo proceso de contratación que adelante COMCAJA, en la que se genere erogación económica, deberá contarse con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) el cual será tramitado por la Unidad de gestión Administrativa, ante la Sección de Presupuesto y Tesorería o quien haga sus veces.*

ARTÍCULO 13. PROCEDIMIENTO PARA CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA: *El proceso de contratación se surtirá mediante el siguiente procedimiento, cuando la cuantía sea superior a 10 y hasta 100 SMMLV, caso en el cual se denominará orden de compra u órdenes de servicios:*

1. *Iniciación del proceso: La dependencia o departamental que requiera el bien o servicio, lo solicitará a la Unidad de Gestión Administrativa diligenciando el formato de requisición establecido por la Corporación.*
2. *La Unidad de gestión Administrativa solicitará a la Sección de Presupuesto y Tesorería o quien haga sus veces la expedición de CDP que ampare la adquisición de bienes y servicios.*
3. *Invitación a ofrecer: La unidad de Gestión Administrativa solicitará como mínimo dos (2) cotizaciones a dos (2) oferentes que se encuentren inscritos en el Registro de Proveedores de COMCAJA, a excepción de los casos consignados en el Parágrafo del Artículo 9° del presente Manual.*

Resolución AEI 081 de 2020, por medio de la cual se adopta el manual de contratación de la Caja de compensación Familiar campesina – COMCAJA

ARTÍCULO 7. El proceso de contratación de COMCAJA estará orientado por los principios de igualdad, eficiencia, celeridad, imparcialidad, planeación, responsabilidad, publicidad, moralidad, economía, transparencia, selección objetiva y libre concurrencia². (2. Ley 1150 de 2007 Artículo

13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para la selección objetiva se entenderá aquella en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la Caja y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia de lo anterior, se entenderá por ofrecimiento más favorable aquel que teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, resulta ser el más ventajoso para la Caja, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, solo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido.

ARTÍCULO 12. POLÍTICA DE CONTRATACIÓN. Hacer de la contratación un proceso basado en los principios que rigen este Manual, aplicando procedimientos de selección claros, justos y con reglas reconocidas que garanticen la imparcialidad y la escogencia objetiva del contratista, aun en los casos de contratación directa. (...)

PARÁGRAFO 2. Los supervisores e interventores desarrollarán sus actividades de acuerdo con lo previsto en los artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011, o la norma que la derogue, modifique o complemente.

ARTÍCULO 30. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN. El proceso de contratación de COMCAJA se adelantará bajo una de las siguientes modalidades, dependiendo de la cuantía o por las características del objeto a contratar:

30.1 CONTRTACIÓN DIRECTA MENOR A 10 SMMLV Adquisición de bienes, servicios y similares previa cotización y pago contra factura o cuenta de cobro.

30.2 CONTRATACIÓN MÍNIMA CUANTÍA. Adquisición de bienes, servicios y similares cuando la cuantía sea superior a 10 y hasta 99.99 SMMLV

30.3 CONTRATACIÓN MENOR CUANTÍA Adquisición de bienes, servicios y similares cuando la cuantía sea superior a 100 y hasta 249.99 SMMLV

30.4 Adquisición de bienes, servicios y similares cuando la cuantía sea superior a 250 SMMLV

PARAGRAFO: En caso de que la contratación no tenga un valor definido exactamente; se estimará su presupuesto y se tomará el límite máximo de contratación para definir la modalidad de contratación.

ARTÍCULO 31. PRESUPUESTO. En todo proceso de contratación que adelante COMCAJA, en la que se genere erogación presupuestal, deberá contarse con el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) el cual será tramitado por la Unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces, ante la Sección de Presupuesto y Tesorería. Subrayado fuera de texto.

ARTÍCULO 32. CONTRATACIÓN DIRECTA DE ADQUISICIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y SIMILARES PREVIA COTIZACIÓN Y PAGO CONTRA FACTURA O CUENTA DE COBRO.

32.1 El proceso de compra, suministro de servicios o similares equivalentes a cuantías de (0.5) a (4.9) SMMLV, se realizará de acuerdo con lo siguiente:

1. El área que requiere el bien o servicio, previa solicitud de verificación de existencias en bodega, elaborará requerimiento de este ante la Unidad de Gestión Administrativa.
2. La unidad de gestión Administrativa o quien haga sus veces solicitará a la sección de presupuesto y tesorería la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) que ampare la adquisición de bienes y servicios.
3. La unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces, solicitará mínimo dos (2) cotización(es), el jefe de la Unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces, realizará la selección y aprobación.
4. El pago estará soportado en la correspondiente factura o cuenta de cobro.

32.2 El proceso de compra, suministro de servicios o similares equivalentes a cuantías de (5) a (9.9) SMMLV, se realizará de acuerdo con lo siguiente:

1. El área que requiere el bien o servicio, previa solicitud de verificación de existencias en bodega, elaborará requerimiento de este ante la Unidad de Gestión Administrativa.
2. La unidad de gestión Administrativa o quien haga sus veces solicitará a la sección de presupuesto y tesorería la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) que ampare la adquisición de bienes y servicios.
3. La unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces, solicitará mínimo dos (2) cotización(es), el jefe de la Unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces, realizará la selección y aprobación.

PARAGRAFO: Este tipo de contratación no requerirá un escrito formal ni garantía alguna, sin embargo, deberá soportarse con la(s) cotización(es) y facturas o cuentas de cobro y el requerimiento, por la cual, se solicitó el bien o servicio, documentos que son parte integral de la compra, los cuales reposarán en custodia de la Unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 33. PROCEDIMIENTO PARA CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA: El proceso de contratación se surtirá mediante el siguiente procedimiento, cuando la cuantía sea superior a 10 y hasta 99.99 SMMLV, caso en el cual se denominará orden de compra u orden de servicios:

1. Iniciación del proceso: La dependencia o departamental que requiera el bien o servicio, lo solicitará a la Unidad de Gestión Administrativa o a quien haga sus veces diligenciando el formato de requisición establecido por la Corporación, determinando las características

- técnicas de lo requerido e indicando el rubro presupuestal a afectar aprobado por la Dirección Administrativa.
2. La Unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces solicitará a la Sección de presupuesto y tesorería la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) que ampare la adquisición de bienes y servicios.
 3. Invitación a ofrecer: La unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces, evaluará solicitará como mínimo dos (2) cotizaciones a dos (2) oferentes que se encuentren inscritos en el registro de Proveedores de COMCAJA, a excepción de los casos consignados en el párrafo del artículo 14 del presente manual.
 4. Selección del contratista: La unidad de Gestión Administrativa o quien haga sus veces evaluará las propuestas y elaborará un cuadro comparativo, el cual presentará al El (la) Director (a) Administrativo(a) o a quien haga sus veces, seleccionará la oferta que considere más conveniente, de conformidad con la necesidad y conveniencia, dejando la justificación en la correspondiente acta de selección.
 5. La órdenes de compra o de servicios constarán por escrito y serán suscritas por el (la) Director (a) Administrativo (a) o quien haga sus veces, y contendrán, como mínimo, la información referente a la identificación del bien o servicio adquirido, el valor, el plazo de ejecución, la forma de pago y garantías convenidas.

PARAGRAFO 1: El precio no constituirá el único factor determinante para comparar las ofertas, se debe tomar en cuenta la evaluación de los proveedores entre los factores de selección, en caso de ser la primera vez que se contrate deberán existir otros medios de selección.

PARAGRAFO 2: Para las modalidades de mínima cuantía cuando no sea posible seleccionar a uno de los proveedores por no cumplir con los requisitos exigidos, COMCAJA iniciará nuevamente el proceso de selección. (...)

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único. (Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011)

“ARTÍCULO 53. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.”

Ley 1952 de 2019

ARTÍCULO 69. NORMAS APLICABLES. El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.”

De acuerdo con la muestra contractual seleccionada y la información suministrada por la Caja COMCAJA, mediante oficio Radicado: 20221000014911, en la siguiente tabla, se describen los aspectos relevantes encontrados en la verificación de los contratos, que evidencian incumplimiento al marco normativo, aplicable al proceso de gestión precontractual:

Tabla No 26
Relación de Contratos que incumplen el marco normativo Precontractual

No.	AÑO	No. DE CONTRATO	OBSERVACIÓN
1	2020	009/OPS	a. CDP SIN FIRMA DEL JEFE DE PRESUPUESTO b. REQUISICIÓN SIN NUMERO CONSECUTIVO
2	2020	001/OS, 003/OS 004/OS y	a. NO SE EVIDENCIA EL CDP EXPEDIDO b. REQUISICIÓN SIN NUMERO CONSECUTIVO c. SE EVIDENCIA FALTA A LOS PRINCIPIOS DE PLANEACIÓN Y ECONOMÍA, EN LA REALIZACIÓN DE LA REQUISICIÓN Y EL CDP, LOS CUALES SE HICIERON POR UN VALOR TOTAL PARA CONTRATAR 3 PERSONAS PARA MANTENIMIENTO, LO QUE DARÍA LUGAR A LA REALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN POR LA MODALIDAD DE MÍNIMA CUANTÍA, CUANDO REALMENTE, SE REALIZARON TRES ORDENES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DISTINTAS, POR MENORES PRECIOS Y SIN EL PROCEDIMIENTO PARA ESTE TIPO DE MODALIDAD. d. SE ESTABLECIERON DE MANERA CONFUSA E INADECUADA LOS VALORES EN LA FORMA DE PAGO DE LA ORDEN, Y SE REALIZÓ UNA ADICIÓN CONTRACTUAL DE LA CUAL, NO SE EVIDENCIA SU CUMPLIMIENTO NI SU PAGO. E. FALTA DE PLANEACIÓN EN CADA UNA DE LAS ORDENES DE SERVICIO 001/OS, 003/OS Y 004/OS, EN LAS QUE SE ESTABLECIÓ COMO PLAZO DE DURACIÓN (NUMERAL 2) HASTA EL 31 DE MARZO DE 2020, PERO EN LA FORMA DE PAGO (NUMERAL 3 SOBRE VALOR Y FORMA DE PAGO) SE ESTABLECIÓ EL PAGO DURANTE LOS QUINCE PRIMEROS DÍAS DEL MES DE ABRIL, SIN EMBARGO, SE VERIFICÓ QUE EN LAS CERTIFICACIONES DEL MES DE ABRIL SUSCRITAS POR EL SUPERVISOR PARA EL ÚLTIMO PAGO DE CADA UNA DE LAS TRES ORDENES DE PRESTACION DE SERVICIO, ÉSTE CERTIFICÓ EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DURANTE EL MES DE ABRIL DE 2020.
5	2020	005/OS, 006/OS 007/OS y	a. CDP SIN FIRMA DEL JEFE DE PRESUPUESTO b. REQUISICIÓN SIN NUMERO CONSECUTIVO c. FALTA A LOS PRINCIPIOS DE PLANEACIÓN Y ECONOMÍA, EN LA REALIZACIÓN DE LA REQUISICIÓN Y EL CDP, LOS CUALES SE HICIERON POR UN VALOR TOTAL PARA CONTRATAR 3 PERSONAS PARA MANTENIMIENTO, LO QUE DARÍA LUGAR A LA REALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN POR LA MODALIDAD DE MÍNIMA CUANTÍA, CUANDO REALMENTE, SE REALIZARON TRES ORDENES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DISTINTAS, POR MENORES PRECIOS Y SIN EL PROCEDIMIENTO PARA LA MODALIDAD DE MÍNIMA CUANTÍA. (005/OS, 006/OS y 07/OS)
8	2020	009/OS, 010/OS 011/OS y	a. CDP SIN FIRMA DEL JEFE DE PRESUPUESTO b. REQUISICIÓN SIN NUMERO CONSECUTIVO c. FALTA A LOS PRINCIPIOS DE PLANEACIÓN Y ECONOMÍA, EN LA REALIZACIÓN DE LA REQUISICIÓN Y EL CDP, LOS CUALES SE HICIERON POR UN VALOR TOTAL PARA CONTRATAR 3 PERSONAS PARA MANTENIMIENTO, LO QUE DARÍA LUGAR A LA REALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN POR LA MODALIDAD DE MÍNIMA CUANTÍA, CUANDO REALMENTE, SE REALIZARON TRES ORDENES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DISTINTAS, POR MENORES PRECIOS Y SIN EL PROCEDIMIENTO PARA LA MODALIDAD DE MÍNIMA CUANTÍA. (008/OS, 009/OS y 010/OS)
9	2020	014/OS, 015/OS 016/OS y	a. CDP SIN FIRMA DEL JEFE DE PRESUPUESTO b. REQUISICIÓN SIN NUMERO CONSECUTIVO c. FALTA A LOS PRINCIPIOS DE PLANEACIÓN Y ECONOMÍA, EN LA REALIZACIÓN DE LA REQUISICIÓN Y EL CDP, LOS CUALES SE HICIERON POR UN VALOR TOTAL PARA CONTRATAR 3 PERSONAS PARA MANTENIMIENTO, LO QUE DARÍA LUGAR A LA REALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN POR LA MODALIDAD DE MÍNIMA CUANTÍA, CUANDO REALMENTE, SE REALIZARON TRES ORDENES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DISTINTAS, POR MENORES PRECIOS Y SIN EL PROCEDIMIENTO PARA ESTE TIPO DE MODALIDAD. (012/OS, 013/OS y 014/OS)

No.	AÑO	No. DE CONTRATO	OBSERVACIÓN
10	2020	002/OPS	a. NO SE EVIDENCIA EL CDP EXPEDIDO POR EL ÁREA CORRESPONDIENTE. b. REQUISICIÓN SIN NÚMERO DE CONSECUTIVO ASIGNADO c. FALTA DE PLANEACIÓN AL EVIDENCIARSE QUE NO SE INCLUYÓ EN EL PRECIO NI EN LOS PAGOS MENSUALES, EL VALOR DEL IVA, AUNQUE EN EL CONTENIDO DE LA OFERTA DEL CONTRATISTA SE INCLUYÓ EL PRECIO CON IVA. d. NO SE EVIDENCIAN LAS COTIZACIONES, NI EL CORRESPONDIENTE PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN Y APROBACIÓN POR PARTE DEL JEFE DE LA UNIDAD DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA O QUIEN HAGA SUS VECES, PARA LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA.
11	2021	06/OC	a. CDP SIN FIRMA DEL JEFE DE PRESUPUESTO b. REQUISICIÓN SIN NÚMERO CONSECUTIVO
12	2021	02/OPS	a. CDP SIN FIRMA DEL JEFE DE PRESUPUESTO b. REQUISICIÓN SIN NÚMERO CONSECUTIVO c. EL PROCESO PRECONTRACTUAL CARECE DE LAS DOS COTIZACIONES, ASÍ COMO DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN Y APROBACIÓN DEL CONTRATISTA POR PARTE DEL JEFE DE LA UNIDAD DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA O QUIEN HAGA SUS VECES, DE ACUERDO CON LO ESTIPULADO PARA LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DIRECTA

Fuente. Análisis CGR

Lo anterior se presenta por debilidades en los controles durante el proceso de gestión precontractual.

Incumplimiento de las normas legales de carácter contractual que aplican a los gestores fiscales privados, y de los manuales de contratación propios aplicables para las vigencias auditadas, lo que debilita el proceso de contratación de la Entidad, así como su política interna de contratación.

Hallazgo administrativo comunicado con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Comcaja en respuesta, manifestó:

“(…)

No.	AÑO	No. DE CONTRATO	OBSERVACIÓN
1	2020	009/OPS	a. Con ocasión de la declaración de pandemia autorizó trabajo en casa, por lo tanto, la emisión del CDP fue virtual presumiéndose la buena derivada de la remisión del correo electrónico de quien lo expide y lo aprueba. Anexamos correo b. Teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca se ha manifestado la necesidad enumerarlas.
2	2020	001/OS, 003/OS 004/OS y	a. El CDP está en la página 2 de cada orden de servicio, sin embargo, quedó escaneado a tamaño carta y el original es en tamaño oficio por eso solo se ve una pequeña parte. Se anexan carpetas con el CDP visible. b. Teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca se ha manifestado la necesidad de enumerarlas c. Se subraya que tanto en la requisición como en el CDP la contratación se solicita para tres (3) personas de forma independiente. Teniendo en cuenta la

No.	AÑO	No. DE CONTRATO	OBSERVACIÓN
			uniformidad en la requisición del servicio, por celeridad en el proceso de contratación y minimización de firmas de (SIC) opta por emitir una sola requisición y solicitar un solo CDP. d. Se realizaron los pagos indicados en la orden dentro de vigencia de la orden y con ocasión de la adición por un (1) mes, se canceló dentro de los 15 días siguientes al mes vencido e. Las órdenes tienen una adición por un (1) mes contado a partir del 1º de abril/20. Así mismo confirmamos que en los folios 30 a34 se encuentra el pago del mes de abril (que se tramitó y se pagó dentro de los 15 días del mes siguiente)
5	2020	005/OS, 006/OS 007/OS y	a. Con ocasión de la declaración de pandemia se autorizó trabajo en casa, por lo tanto, la emisión del CDP fue virtual presumiéndose la buena derivada de la remisión del correo electrónico de quien lo expide y lo aprueba. Anexamos correo b. Teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca se ha manifestado la necesidad de enumerarlas c. Se subraya que tanto en la requisición como en el CDP la contratación se solicita para tres (3) personas de forma independiente. Teniendo en cuenta la uniformidad en la requisición del servicio, por celeridad en el proceso de contratación y minimización de firmas de opta por emitir una sola requisición y solicitar un solo CDP.
8	2020	009/OS, 010/OS 011/OS y	a. Con ocasión de la declaración de pandemia autorizó trabajo en casa, por lo tanto, la emisión del CDP fue virtual presumiéndose la buena derivada de la remisión del correo electrónico de quien lo expide y lo aprueba. Anexamos correo. b. Teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca se ha manifestado la necesidad de enumerarlas. c. Se subraya que tanto en la requisición como en el CDP contratación se solicita para tres (3) personas de forma independiente. Teniendo en cuenta la uniformidad en la requisición del servicio, por celeridad en el proceso de contratación y minimización de firmas de opta por emitir una sola requisición y solicitar un solo CDP.
9	2020	014/OS, 015/OS 016/OS y	a. Con ocasión de la declaración de pandemia autorizó trabajo en casa, por lo tanto, la emisión del CDF fue virtual presumiéndose la buena derivada de la remisión del correo electrónico de quien lo expide y lo aprueba. Anexamos correo. b. Teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca se ha manifestado la necesidad de enumerarlas. c. Se subraya que tanto en la requisición como en el CDP contratación se solicita para tres (3) personas de forma independiente. Teniendo en cuenta la uniformidad en la requisición del servicio, por celeridad en el proceso de contratación y minimización de firmas de opta por emitir una sola requisición y solicitar un solo CDP. Nota: Favor aclarar los números de las OS va que se mencionan la 14, 15 v 16 v luego las 12, 13 v 14
10	2020	002/OPS	a. El CDP está en el folio 11, página 17 del documento enviado. b. Teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca (sic) c. Efectivamente no se incluyó el valor del IVA pero una vez detectado se subsanó realizando correspondiente adición presupuestal y el Otrosí modificadorio d. Conforme al Manual de Contratación vigente en su momento (Resolución 045 de 2019). Artículo 2 – Ámbito de aplicación, numeral 7 los contratos de prestación de servicio celebrados con ocasión a las calidades del contratista, se exceptúa la presentación de cotizaciones teniendo en cuenta que es un contrato intuitu persone, es decir, por la calidad, experiencia, idoneidad y pericia del contratista.

No.	AÑO	No. DE CONTRATO	OBSERVACIÓN
11	2021	06/OC	a. Con ocasión de la declaración de pandemia autorizó trabajo en casa, por lo tanto, la emisión del CDF fue virtual presumiéndose la buena derivada de la remisión del correo electrónico de quien lo expide y lo aprueba. Anexamos correo. b. Teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca se ha manifestado la necesidad de enumerarlas.
12	2021	02/OPS	a. Con ocasión de la declaración de pandemia autorizó trabajo en casa, por lo tanto, la emisión del CDF fue virtual presumiéndose la buena derivada de la remisión del correo electrónico de quien lo expide y lo aprueba. Anexamos correo. b. Teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca se ha manifestado la necesidad de enumerarlas. c. Conforme al Manual de Contratación vigente en su momento (Resolución 045 de 2019) (sic), Artículo 2 – ámbito de aplicación, numeral 7-los contratos de prestación de servicio celebrados con ocasión a las calidades del contratista, se exceptúa la presentación de cotizaciones teniendo en cuenta que el contratista ya habría prestado sus servicios y al encontrarnos en pandemia se hizo indispensable la prestación del servicio con el Contratista.

Todos los documentos mencionados en el presente documento, se encuentran ubicados en la plataforma Contraloría Office 365 link: ACCOM-32”.

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar - SSF

En virtud de la comunicación realizada a la SSF, se recibió respuesta con radicado 2-2022-168623 de fecha 23 de noviembre de 2022, en los siguientes términos: “...OBSERVACIÓN No 11 GESTIÓN PRECONTRACTUAL (A-D) RESPUESTA DE LA SUPERSUBSIDIO. Como Agente Especial de Intervención de COMCAJA, respetuosamente manifestamos que previa revisión de los documentos aportados por la corporación somos respetuosos frente a la respuesta que aporte COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo”.

ANÁLISIS RESPUESTA

Aduce la Caja de Compensación Campesina – COMCAJA, en relación con las órdenes 009/OPS de 2020, 005/OS de 2020, 006/OS de 2020, 007/OS de 2020, 009/OS de 2020, 010/OS de 2020, 011/OS de 2020, 014/OS de 2020, 015/OS de 2020, 016/OS de 2020, 06/OC de 2021 y 02/OPS de 2021, que la emisión de los certificados de disponibilidad presupuestal – CPDs, fue virtual presumiéndose la buena (sic) derivada de la remisión del correo electrónico de quien lo expide y lo aprueba, debido a la declaración de pandemia, y a la autorización del trabajo en casa. Así mismo, manifiesta que se anexan los correos electrónicos. No obstante, revisada la carpeta dispuesta en el link incorporado a la respuesta, no es posible

encontrar los mencionados correos. De acuerdo con lo anterior, y al no hallarse los soportes indicados, la observación se valida como hallazgo.

En cuanto a las requisiciones sin numerar para las ordenes 009/OPS de 2020, 001/OS de 2020, 003/OS de 2020, 004/OS de 2020, 005/OS de 2020, 006/OS de 2020, 007/OS de 2020, 009/OS de 2020, 010/OS de 2020, 011/OS de 2020, 014/OS de 2020, 015/OS de 2020, 016/OS de 2020, 002/OPS de 2020, 06/OC de 2021 y 02/OPS de 2021, la Caja argumenta que, *teniendo en cuenta las recientes visitas de la SSF se han realizado observaciones sobre el formato de Requisición donde nunca se ha manifestado la necesidad enumerarlas.*

De acuerdo con lo anterior, la CGR entiende que la presente auditoría se realiza en el marco de las competencias propias de este órgano de vigilancia y control fiscal, y en este sentido, las observaciones y/o recomendaciones de la Superintendencia de Subsidio Familiar, corresponden a las funciones y competencias de supervisión particulares de tal órgano. Ahora bien, el formato de las requisiciones cuenta con un número de versión y una fecha de aprobación por ser un documento bajo control institucional; lo cual, impone la necesidad de numeración, conforme sea realizada cada requisición, pues para el cumplimiento del principio de planeación, resulta indispensable la elaboración previa de todos los documentos precontractuales, que justifiquen la necesidad, precisamente, antes de que se dé inicio al procedimiento de contratación. De igual manera, en el marco del principio de planeación, la necesidad de numeración de la documentación institucional, encuentra su razón de ser en la planificación, manejo y organización de la documentación producida, que permita el control documental durante el desarrollo de sus procesos y procedimientos internos.

Sobre las ordenes 001/OS, 003/OS y 004/OS de 2020; 005/OS, 006/OS y 007/OS de 2020; 009/OS, 010/OS, y 011/OS de 2020; 014/OS, 015/OS y 016/OS de 2020, respecto de las cuales se observó falta a los principios de planeación y economía, en la realización de la requisición y en la solicitud del CDP, en razón a que se hicieron por un valor total para contratar 3 personas para mantenimiento, lo que daría lugar a la realización de la contratación por la modalidad de mínima cuantía, COMCAJA manifiesta que, *tanto en la requisición como en el CDP la contratación se solicita para tres (3) personas de forma independiente. Teniendo en cuenta la uniformidad en la requisición del servicio, por celeridad en el proceso de contratación y minimización de firmas de (sic) opta por emitir una sola requisición y solicitar un solo CDP.*

La CGR encuentra razonable tal argumento, no obstante, al solicitarse un CDP único por un valor total para la contratación, así como una misma requisición, permite que se vulnere el principio de planeación establecido en el Manual de

Contratación, adoptado mediante la Resolución AEI 045 de 2017, cuyo artículo 4, expresamente, determina la necesidad de elaborar previamente, estudios y análisis suficientemente serios y completos que permitan determinar aspectos relevantes como las opciones o modalidades para satisfacer la necesidad, así como *las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja*.

En este sentido, por el valor de cada CDP solicitado y expedido y cada requisición, la cuantía para cada proceso de contratación obedecería a 12.3 SMMLV (para las órdenes 001/OS, 003/OS y 004/OS de 2020); 8.2 SMMLV (para las órdenes 005/OS, 006/OS y 007/OS de 2020), 8,2 SMMLV (para las órdenes 009/OS, 010/OS, y 011/OS de 2020) y 8,2 SMMLV (para las órdenes 014/OS, 015/OS y 016/OS de 2020). Así, por las cuantías de cada una de las requisiciones y CDPs, calculadas en salarios mínimos vigentes para el año 2020, la modalidad de contratación que debió haberse realizado, correspondería a la de Mínima Cuantía, conforme a lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Resolución AEI 045 de 2017, en concordancia, además, con los artículos 4 y 11 del mismo acto administrativo.

Ahora bien, la Caja de Compensación Familiar Campesina, manifiesta que en la requisición para la contratación de las ordenes de servicio 001/OS, 003/OS y 004/OS de 2020; 005/OS, 006/OS y 007/OS de 2020; 009/OS, 010/OS, y 011/OS de 2020; 014/OS, 015/OS y 016/OS de 2020, la contratación se solicitó *para tres personas de forma independiente*. Sin embargo, al revisar nuevamente las mencionadas requisiciones, así como la solicitud de CDP, se constata que, se estableció como objeto contractual: contratación de tres (3) personas para realizar mantenimiento y cuidado al inmueble de propiedad de COMCAJA denominado Centro Vacacional Coveñas. De igual forma, en la requisición no se establecieron de manera discriminada ni los tiempos de ejecución, ni los valores por cada orden, ni por cada persona a contratar, que permitieran determinar que no se trataba de una contratación en la modalidad de mínima cuantía, incumpliendo los preceptos del Manual (Resolución AEI045 de 2017).

Así mismo, y para claridad del ente auditado, la observación se refiere a las órdenes establecidas en la columna denominada *“No. DE CONTRATO”*, es decir, a las OS 014, 015 y 016 de 2020.

En cuanto a las órdenes 001/OS de 2020 y 002/OPS de 2020, COMCAJA manifiesta respectivamente, lo siguiente: *“El CDP está en la página 2 de cada orden de servicio, sin embargo, quedó escaneado a tamaño carta y el original es en tamaño oficio por eso solo se ve una pequeña parte. Se anexan carpetas con el CDP visible”, y “El CDP está en el folio 11, página 17 del documento enviado”*. No obstante, la CGR pudo constatar que no se trata del Certificado de Disponibilidad Presupuestal

– CDP, expedido por el área de presupuesto, sino, de un sello sobre cada una de las solicitudes de disponibilidad presupuestal. Al respecto, no es de recibo esta manifestación por parte del ente auditado, pues en el sello hallado en las respectivas solicitudes de CDP, no es posible determinar el rubro y/o la cuenta que se está afectando para la contratación, ni la unidad ejecutora. Así mismo, porque el artículo 11 de la Resolución AEI 045 de 2017, de manera expresa, determina que, en todo proceso de contratación que adelante COMCAJA, en la que se genere erogación económica, *deberá contarse con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) el cual será tramitado por la Unidad de gestión Administrativa, ante la Sección de Presupuesto y Tesorería o quien haga sus veces.*

Sobre las órdenes 001/OS, 003/OS y 004/OS de 2020, COMCAJA en su respuesta, manifiesta que, *se realizaron los pagos indicados en la orden dentro de vigencia de la orden y con ocasión de la adición por un (1) mes, se canceló dentro de los 15 días siguientes al mes vencido. Las órdenes tienen una adición por un (1) mes contado a partir del 1º de abril/20. Así mismo confirmamos que en los folios 30 a34 se encuentra el pago del mes de abril (que se tramitó y se pagó dentro de los 15 días del mes siguiente).*

Al respecto, para la CGR se hace necesario indicar que tal manifestación no tiene la capacidad de desvirtuar la observación, porque se constató que, en los expedientes contractuales no es posible encontrar los pagos como fueron establecidos en el numeral 3 de cada orden de servicios, como lo señala COMCAJA en su respuesta. Lo anterior, porque al revisar los expedientes, se constata que sólo se encuentran documentados dos pagos correspondientes a la forma de pago inicial y un pago, al parecer, correspondiente a la adición. Así, no se encuentra documentado el último pago establecido en el mencionado numeral 3 de cada orden.

Lo anterior, teniendo que en cuenta que la orden 01/OS de 2020, se suscribió el 01 de febrero de 2020. Se hizo un primer pago con una certificación del supervisor suscrita el 27 de febrero de 2020 (pág. 33), y se hizo un segundo pago con una certificación suscrita por el supervisor del contrato el día 24 de marzo de 2020 (pág. 37). De tal forma, y aun cuando en las ordenes en su numeral 3, se establecieron tres pagos y el tercer pago no está documentado en el expediente, se solicitó una adición para el mes de abril de 2020.

En la orden 03/OS de 2020, suscrita el 01 de febrero de 2020, se evidencia un primer pago con una certificación del supervisor suscrita el 27 de febrero de 2020 (pág. 20), y un segundo pago con una certificación suscrita por el supervisor del contrato el día 24 de marzo de 2020 (pág. 24). Sin embargo, no se evidencia el

tercer pago pactado en el numeral 3 de la orden, y sí, una adición para el mes de abril de 2020.

La orden 04/OS de 2020 fue suscrita el 01 de febrero de 2020, contiene un primera pago con una certificación del supervisor suscrita el 27 de febrero de 2020 (pág. 11), y se hizo un segundo pago con una certificación suscrita por el supervisor del contrato el día 24 de marzo de 2020 (pág. 15). De tal forma, y aun cuando en el numeral 3 de la orden se establecieron tres pagos y el tercer pago no está documentado en el expediente, se solicitó una adición para el mes de abril de 2020.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la respuesta otorgada por COMCAJA, no explica las razones por las cuales en el numeral 3 de las órdenes se establecieron tres pagos, cuando éstas se suscribieron durante el transcurso del mes de febrero y el plazo de ejecución se determinó hasta el 31 de marzo de 2020. Adicionalmente, en el mencionado numeral de las órdenes, se estableció que los dos últimos pagos se harían durante los quince primeros días de los meses de marzo y abril, cuando el primer pago se supeditó a que transcurrieran los 30 días del primer mes de ejecución, es decir, del mes de febrero de 2020.

De acuerdo con lo anterior, y aun cuando el pago del mes de abril de 2020, correspondiera a la adición contractual, los anteriores términos del numeral 3, para los pagos durante los meses de febrero y marzo, no se corresponden con los plazos de ejecución de las órdenes. En este sentido, la respuesta de COMCAJA, no disipa el reproche realizado por la CGR, pues estas consideraciones permiten evidenciar el incumplimiento al principio de planeación, de acuerdo con el cual, resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, ante de iniciar un procedimiento de selección. (R. AEI 045/2017).

En relación con la Orden 002/OPS de 2020, COMCAJA manifiesta: “...Efectivamente no se incluyó el valor del IVA pero una vez detectado se subsanó realizando correspondiente adición presupuestal y el Otrosí modificadorio. Conforme al Manual de Contratación vigente en su momento (Resolución 045 de 2019 (sic)). Artículo 2 – Ámbito de aplicación, numeral 7 los contratos de prestación de servicio celebrados con ocasión a las calidades del contratista, se exceptúa la presentación de cotizaciones teniendo en cuenta que es un contrato intuitu persone, es decir, por la calidad, experiencia, idoneidad y pericia del contratista”.

De acuerdo con lo anterior, se desvirtúa la observación en cuanto a que “...No se evidencian las cotizaciones, ni el correspondiente procedimiento de selección y aprobación por parte del jefe de la unidad de gestión administrativa o quien haga sus veces, para la modalidad de contratación de mínima cuantía”, atendiendo al argumento de la entidad, de que se trató de un contrato de servicios profesionales, de los exceptuados en el numeral 7 del artículo 2 de la Resolución AEI 045 de 2017.

No obstante, en cuanto a la falta de cumplimiento del principio de planeación, se valida como hallazgo, dado que conforme con la respuesta de COMCAJA, efectivamente no fue incluido en el precio de la orden, el valor del IVA, aun cuando la oferta del contratista así lo propuso.

Sobre la orden 02/OPS de 2021, COMCAJA responde que, “...conforme al Manual de Contratación vigente en su momento (Resolución 045 de 2019) (sic), Artículo 2 – ámbito de aplicación, numeral 7-los contratos de prestación de servicio celebrados con ocasión a las calidades del contratista, se exceptúa la presentación de cotizaciones teniendo en cuenta que el contratista ya habría prestado sus servicios y al encontrarnos en pandemia se hizo indispensable la prestación del servicio con el Contratista”.

Analizada la respuesta de la entidad, no es posible levantar la observación, dado que el Manual de Contratación aplicable a la orden 02/OPS de 2021, corresponde a la Resolución AEI 081 de 2020, la cual, en el artículo 4, numeral 6, establece de manera expresa la excepción de la aplicación de sus preceptos, a los contratos de servicios profesionales, y no a otro tipo de contratos de prestación de servicios como de apoyo a la gestión o de mantenimiento:

“...ARTÍCULO 4. EXCEPCIONES. Son exceptuados de este manual los siguientes contratos:

6. Los contratos de prestación de servicios profesionales celebrados en consideración a las calidades del contratista lo que incluye, la contratación de bienes y servicios”.

Respecto a la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse respetuosa de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, para la CGR, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

Conforme con lo anteriormente expuesto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 05 GESTIÓN CONTRACTUAL (D)

Mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial a la Caja de Compensación Campesina COMCAJA, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo de la Caja.

Ley 21 de 1982 artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos

- “1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.*
- 2. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.*
- 3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.*
- 4. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.*
- 5. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.*
- 6. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.*
- 7. Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.*
- 8. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.*
- 9. Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.*
- 10. Las demás que le asignen la ley y los estatutos.”*

Ley 1150 de 2007

ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

(Inciso adicionado por el art. 53, Ley 2195 de 2022. <El texto adicionado es el siguiente> En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual)

Inciso adicionado por el art. 53, Ley 2195 de 2022. <El texto adicionado es el siguiente> A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

Ley 1474 de 2011

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

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Ley 84 de 1873, el Código Civil Colombiano, señala:

ARTICULO 1602. LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

Resolución AEI 045 de 2017, por medio de la cual se aprueba el Manual de Contratación de la Caja de Compensación Familiar Campesina – COMCAJA

ARTICULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Se regirán por el presente Manual, los contratos que celebre COMCAJA en desarrollo de su objeto social y en calidad de contratante, a excepción de los contratos que a continuación se especifican:

(...)

PARÁGRAFO: Pese a que los contratos señalados anteriormente se exceptúan del presente Manual de Contratación será requisito respecto a la supervisión o interventora del contrato que se rija por lo dispuesto en el título IX del presente manual y estará a cargo del área solicitante.

ARTICULO 3. RÉGIMEN APLICABLE. El proceso de contratación de COMCAJA se regirá por el presente Manual, el Código de Comercio, el Código Civil, las disposiciones expedidas por la Superintendencia del Subsidio Familiar y demás normas propias de las Cajas de Compensación que le sean aplicables.

ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS. El proceso de contratación de COMCAJA estará orientado por los siguientes principios:

- De planeación: en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, ante de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i). la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii). Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad, y (iii). Las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*
- De responsabilidad: en virtud del cual la Caja de Compensación y sus trabajadores o empleados asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la constitución, las leyes y los reglamentos.*

(...)

- De economía: en virtud del cual la Caja de Compensación deberá proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

- *De la selección objetiva: En virtud del cual se entenderá aquella en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la Caja y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia de lo anterior, se entenderá por ofrecimiento más favorable aquel que teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, resulta ser el más ventajoso para la Caja, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, solo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido.*
- *De libre concurrencia: en virtud del cual se permite el acceso a los procesos de contratación por convocatoria de todas las personas o sujetos de derecho interesados en contratar con la Caja de Compensación, mediante la adecuada publicidad de los actos previos o del llamado a convocatoria.*

ARTICULO 22. *En el documento de requisición el área respectiva señalará quien deberá cumplir las funciones de Supervisión o Interventor del contrato. Excepto cuando por la complejidad técnica del objeto a contratar, evento en el cual se solicitará a la Dirección Administrativa la contratación de una persona con la experticia técnica para desempeñar tal labor.*

La Supervisión o Interventoría no podrá ser delegada. En caso de que deba sustituirse al Supervisor o Interventor este será designado por la Dirección Administrativa.

ARTICULO 23. FUNCIONES: *El Supervisor o Interventor designado, deberá cumplir con las siguientes funciones:*

- 1. Inspeccionar y controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato u orden de prestación de servicios, desde su inicio y hasta el suministro a satisfacción del bien o servicio requerido.*
- 2. Suscribir el Acta de inició si el contrato y/o la orden lo exige, una vez sean aprobadas por la oficina jurídica o quien haga sus veces las pólizas exigidas, así mismo suscribirá la terminación y liquidación de los contratos.*
- 3. En el evento en que se presente incumplimiento del contrato u orden de prestación de servicios, deberá dar aviso a la Oficina Jurídica o quien haga sus veces y a la Oficina de Control interno o quien haga sus veces, oportunamente y antes del vencimiento del plazo o duración del contrato u orden de prestación de servicios y de la vigencia de las pólizas constituidas, quienes serán los responsables de definir las acciones a seguir.*
- 4. En caso de requerirse la modificación o suspensión de un contrato u orden, el supervisor designado deberá evaluar y justificar las razones de la necesidad, para aprobación por parte de la Dirección Administrativa.*
- 5. La Unidad de Gestión Administrativa o la Oficina Jurídica o quien haga sus veces elaboraran el correspondiente otrosí, previa aprobación de la Dirección Administrativa, antes del vencimiento del contrato u orden y de las pólizas.*
- 6. Verificar el informe presentado por el contratista y certificar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del contrato u orden, los cuales serán enviados con destino a la Oficina Jurídica o quien haga sus veces o a la Unidad de Gestión Administrativa para proceder al pago o pagos del contratista.*

ARTICULO 24. ADICIÓN DE LOS CONTRATOS U ÓRDENES. *La adición de un contrato u orden de compra o servicio, no podrá superar el 50% del valor inicialmente pactado. En caso de requerirse*

la continuidad del suministro del bien o servicio, el Supervisor o Interventor del contrato deberá comunicarlo previamente al Director Administrativo o quien haga sus veces, para su aprobación.

Así mismo, el Supervisor del contrato u orden de prestación de servicios podrá solicitar la adición en tiempo de los contratos u orden de prestación de servicios que lo requieran, previa justificación de la solicitud de ampliación del término.

Resolución AEI 081 de 2020, por medio de la cual se adopta el manual de contratación de la Caja de compensación Familiar campesina – COMCAJA

ARTÍCULO 3. AMBITO DE APLICACIÓN Se regirán por el presente Manual, los contratos que celebre COMCAJA en desarrollo de su objeto social y en calidad de contratante

ARTÍCULO 4. EXCEPCIONES. Son exceptuados del presente manual, los siguientes contratos:

(...)

PARÁGRAFO: Pese a que los contratos señalados anteriormente se exceptúan del presente manual de contratación será requisito para la firma del contrato lo señalado en el Artículo 30 del presente manual y respecto a la supervisión del contrato, éste se regirá por lo dispuesto en el

Artículo 9 de presente manual y la supervisión estará a cargo del área solicitante o quien designe el Director Administrativo.

ARTÍCULO 7. PRINCIPIOS. El proceso de contratación de COMCAJA estará orientado por los principios de igualdad, eficiencia, celeridad, imparcialidad, planeación, responsabilidad, publicidad, moralidad, economía, transparencia, selección objetiva y libre competencia². (2. Ley 1150 de 2007 Artículo 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) Para la selección objetiva se entenderá aquella en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la Caja y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia de lo anterior, se entenderá por ofrecimiento más favorable aquel que teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, resulta ser el más ventajoso para la Caja, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, solo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido.

ARTÍCULO 9. COMPETENCIA. La competencia para celebrar contratos o convenios en nombre y representación de COMCAJA se encuentra en cabeza del Director Administrativo o quien haga sus veces conforme a las facultades consagradas en la Ley, los estatutos y Reglamentos de la Caja, y las que determine la asamblea general y el consejo Directivo o quien haga sus veces.

La suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales, de consultoría y arrendamiento, es de competencia exclusiva de del (de la) Director (a) Administrativo (a) o quien haga sus veces.

PRAGRAFO: DELEGACIÓN. En los casos de falta absoluta o temporal al Director Administrativo lo reemplazará con las mismas facultades el Director Administrativo Suplente.

ARTÍCULO 12. POLÍTICA DE CONTRATACIÓN. Hacer de la contratación un proceso basado en los principios que rigen este Manual, aplicando procedimientos de selección claros, justos y con reglas reconocidas que garanticen la imparcialidad y la escogencia objetiva del contratista, aun en los casos de contratación directa.

(...)

ARTÍCULO 13. POLÍTICA DE SUPERVISIÓN. El supervisor y/o interventor debe ejercer vigilancia al objeto contratado durante las etapas contractual y poscontractual, con el fin de garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales y de los requisitos de Ley. Así mismo, y en cumplimiento de sus responsabilidades, el supervisor/interventor, debe rendir los informes que se soliciten y que den fe del seguimiento, cumplimiento o incumplimiento del contrato, incluso cuando los contratos /o convenios se hayan vencido y liquidado, y hasta el vencimiento del término de caducidad de las acciones judiciales.

(...)

PARÁGRAFO 2. Los supervisores e interventores desarrollarán sus actividades de acuerdo con lo previsto en los artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011, o la norma que la derogue, modifique o complemente.

ARTÍCULO 46. SUPERVISIÓN. En el documento de requisición el área respectiva señalará quien deberá cumplir las funciones de Supervisión del contrato, excepto por la complejidad técnica del objeto a contratar, evento en el cual se solicitará a la Dirección Administrativa o quien haga sus veces la contratación de una persona con la experticia técnica para desempeñar tal labor. La Supervisión no podrá ser delegada, salvo que la Dirección Administrativa modifique la designación.

ARTÍCULO 47. FUNCIONES. El Supervisor designado, deberá cumplir con las siguientes funciones:

- 1. Inspeccionar y controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, desde su inicio y hasta el suministro a satisfacción del bien o servicio requerido.*
- 2. Suscribir el Acta de inició si el contrato y/o la orden lo exige, una vez sean aprobadas por la oficina jurídica las pólizas exigidas, así mismo suscribirá la terminación y liquidación de los*
- 2. contratos.*
- 3. Exigir al contratista el cumplimiento estricto de las cláusulas pactadas en el contrato y los compromisos adquiridos durante su ejecución.*
- 4. Presentar informes de manera periódica tal y como lo indique el contrato.*
- 5. En el evento en que se presente incumplimiento del contrato, deberá dar aviso a la Unidad de Asuntos Legales o quien haga sus veces y a la Oficina de Control Interno, oportunamente y antes del vencimiento del plazo o duración del contrato y de la vigencia de las pólizas constituidas, quienes serán los responsables de definir las acciones a seguir.*
- 6. En caso de requerirse la modificación o suspensión de un contrato u orden, el supervisor designado deberá evaluar y justificar las razones de la necesidad, para aprobación por parte de la Dirección Administrativa o quien haga sus veces.*
- 7. La Unidad de Gestión Administrativa o la Unidad de Asuntos Legales o el área encargada de adelantar los procesos de contratación, elaboraran el correspondiente otrosí, previa aprobación de la Dirección Administrativa, antes del vencimiento del contrato y de las pólizas.*
- 8. Verificar el informe presentado por el contratista y certificar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del contrato u orden, los cuales serán enviados con destino a la*

Unidad de Asuntos Legales o la Unidad de Gestión Administrativa o al área encargada de adelantar los procesos de contratación.

Los supervisores deberán presentar ante la Unidad de Asuntos Legales o quien haga sus veces los informes sobre presunto incumplimiento de los contratistas, en los casos en que se evidencie el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contractuales.

ARTÍCULO 49. ADICIÓN DE LOS CONTRATOS. *La adición de un contrato u orden de compra o servicio, no podrá superar el 50% del valor inicialmente pactado. En caso de requerirse la continuidad del suministro, del bien o servicio, el supervisor del contrato deberá comunicarlo previamente al Director Administrativo o quien haga sus veces, para su aprobación.*

ARTÍCULO 50. INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA. *El supervisor o interventor del contrato deberá requerir al contratista en los casos en que se evidencie un presunto incumplimiento de las obligaciones a su cargo, citando la cláusula contractual en la que se encuentra pactada la obligación; otorgándole un plazo perentorio no superior a diez (10) días, para que cumpla la obligación. El plazo otorgado en ningún caso podrá modificar los plazos o términos de tiempo establecidos en el contrato.*

Art 53 de la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único. (Modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011)

ARTÍCULO 53. *El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.”

De acuerdo con la muestra contractual seleccionada y la información suministrada por COMCAJA, mediante oficio 20221000014911 como respuesta al oficio CGR 2022EE0185499 SCCOM-024, se elaboró la siguiente tabla, que describe los aspectos relevantes encontrados en la verificación de los contratos, que evidencian incumplimiento al marco normativo, aplicable al proceso contractual y de supervisión:

Tabla No 27
Relación de Contratos con incumplimiento Normativo

No.	AÑO	No. DE CONTRATO	OBSERVACIÓN
1	2020	009/OPS	a). No hay informes del contratista. (anexo a la cuenta de cobro pág. 18/ obligaciones pág. 19 según orden de servicios y manual de contratación) b). Las certificaciones suscritas por el supervisor no determinan las fechas o periodo del cumplimiento, de acuerdo con las cuentas de cobro presentadas por el contratista. c). No se evidencian informes presentados por el contratista, ni documentos que soporten las certificaciones de cumplimiento expedidas por el supervisor del contrato (# 6, art. 23 r. 45/2017 y parágrafo art. 2 r. 045/2017)
2	2020	001/OS, 003/OS 004/OS y	a). Para el primer pago, ninguna de las certificaciones de la supervisión determina las fechas o periodo de cumplimiento de acuerdo con las cuentas de cobro presentadas por el contratista, ni determinan la verificación hecha por el supervisor a los informes del contratista. b). No se evidencian informes presentados por el contratista, ni documentos que soporten las certificaciones de cumplimiento expedidas por el supervisor del contrato según el manual de contratación parágrafo art. 2 r. 045/2017; # 6, art. 23 r. 45/2017 c). Ninguna de las tres (3) cuentas de cobro presentadas por el contratista definen las fechas y/o periodo ejecutado por el cual se está cobrando., ni cuentan con constancia de radicado en la caja. d). Solicitud, CDP y suscripción de adición y prórroga para un cuarto pago, pero no se observa informe y pago de la ejecución de tal adición y prórroga; además, falta de certeza sobre la ejecución y pago de los tres pagos establecidos en el #3 de la orden inicial, que justifiquen la adición, evidenciándose falta de control y seguimiento técnico, financiero y administrativo exigidos legalmente y por el manual, a la supervisión e). Falta de claridad en las fechas y periodos de ejecución contractual, que guarden relación con la forma de pago estipulada y la modificación realizada para adición y prórroga; los pagos reportados en el expediente contractual, no coinciden con el valor total según el precio inicial de la orden (tres pagos) y su adición (cuarto pago), pues no existen informes contractuales, ni claridad en las fechas de cobro y pago.
3	2020	005/OS, 006/OS 007/OS y	a). En ninguno de los expedientes se observan los informes del contratista, ni documentos que soporten las certificaciones de cumplimiento expedidas por el supervisor del contrato, según lo exige el manual de contratación en el # 6, art. 23 r. 45/2017 y parágrafo art. 2 r. 045/2017. b). Todas las cuentas de cobro sin numeración, sin fecha, sin constancia de radicado en la entidad, sin determinación del periodo por el cual se está cobrando, y sin informe. c). Además, en la orden 007/os de 2020, certificación del pago de la adición de julio de 2020 sin firma del supervisor.
4	2020	009/OS	a). En ninguno de los expedientes se observan los informes del contratista, ni documentos que soporten las certificaciones de cumplimiento expedidas por el supervisor del contrato según lo exige el manual de contratación en el # 6, art. 23 r. 45/2017 y parágrafo art. 2 r. 045/2017. b). Todas las cuentas de cobro sin numeración, sin fecha, sin constancia de radicado en la entidad, sin determinación del periodo por el cual se está cobrando, y sin informe. c). Además, en la orden 009/os de 2020, no se evidencia la certificación del supervisor del mes de agosto, la cual, se encontró en otra carpeta digital de otra orden.
5	2020	014/OS, 015/OS 016/OS y	a). En ninguno de los expedientes se observan los informes del contratista, ni documentos que soporten las certificaciones de cumplimiento expedidas por el supervisor del contrato según lo exige el manual de contratación en el # 6, art. 23 r. 45/2017 y parágrafo art. 2 r. 045/2017. b). En orden 014/os 2. Cuentas de cobro del 1er y 3er pago sin firma, sin constancia de radicado en la entidad.
6	2020	002/OPS	a). Se incumplió con la forma de pago pactada en la orden de prestación de servicios (# 3 sobre valor y forma de pago) incumpléndose lo estipulado dado que no se pagaron todas las mensualidades completas, pues los meses de febrero y agosto se pagaron en forma proporcional.

No.	AÑO	No. DE CONTRATO	OBSERVACIÓN
7	2021	02/OPS	3. Informe del contratista sin firma para el segundo pago correspondiente al mes de marzo.
8	2021	06/OC	a). Se realizó un solo pago de una sola factura presentada por el contratista, por el total del valor de la orden, en contravía de lo estipulado en el # 4 de la minuta de la orden que establece como forma de pago, dos pagos (un primer pago dentro de los 5 días siguientes a la presentación de la factura de venta y un segundo pago dentro de los 10 días siguientes a la presentación del acta de recibo a satisfacción emitida por el supervisor de la orden) / mediante oficio no. 202232000623 del 28.12.2021, suscrito por el jefe de gestión contractual y el líder de servicios sociales, dirigido al jefe de sección de presupuesto, se manifestó: "nos permitimos autorizar el pago total (100%) de la factura no. 14236, del proveedor BUSFO SAS". b). Se realizó un pago adicional de la factura no. 14246 presentada por el contratista por valor de \$800.000,00 por concepto de transporte de los elementos adquiridos, el cual no fue previsto ni en la requisición, ni en la orden, tampoco se realizó ninguna adición a la orden. Este pago de transporte no fue incluido en la requisición al momento de planeear la contratación, ni como valor unitario dentro de las obligaciones del contratista, el cual si tenía la obligación de entrega de los elementos deportivos de acuerdo con la orden (según numeral 5, literal d) / mediante oficio no. 202232000623 del 28.12.2021, suscrito por el jefe de gestión contractual dirigido al jefe de sección de presupuesto, se manifestó: "nos permitimos solicitar el pago de la factura electrónica de venta no. 14246, del proveedor BUSFO SAS, por concepto de transporte elementos deportivos para dotación de la escuela de formación deportiva de fútbol de la departamental Guaviare. El CDP a afectar es el número dii202199001 afecta reserva presupuestal"
9	2021	OPS-01-2021-BTA	La fuente de recursos del contrato es de destinación específica para administración de los fondos FONIÑEZ y FOSFEC, sin embargo, los informes de actividades realizadas por el contratista evidencian la realización de actividades jurídicas, distintas a las relacionadas con el objeto contractual y la fuente de los recursos parafiscales que lo financian.

Todo lo anterior, evidencia falta al principio de planeación y economía en la gestión precontractual, así como falta de control y seguimiento técnico, financiero y administrativo exigidos legalmente y por el manual de contratación de la entidad.

Se presenta por debilidades en los mecanismos de control y seguimiento durante los procesos contractuales de la Entidad, tanto en las etapas precontractual como contractual, en el marco del proceso de supervisión e inaplicación de la normatividad. Generando posible riesgo de incumplimiento del objeto contractual.

Hallazgo comunicado administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Comcaja en respuesta indicó: "...OBSERVACIÓN No.13: GESTIÓN CONTRACTUAL (A-D)

Cuadro No 2
Relación de Contratos con incumplimiento Normativo

1	2020	009/OPS	EDGAR MAURICIO PALACIOS PACHON	a. No hay informes del contratista. (anexo a la cuenta de cobro pág. 18/ obligaciones b. Las certificaciones suscritas por el supervisor no determinan las fechas o periodo del cumplimiento, de acuerdo con las cuentas de cobro presentadas c. No se evidencian informes presentados por el contratista, ni documentos que soporten las certificaciones de cumplimiento expedidas por el supervisor del contrato (# 6, art. 23 r. 45/2017 y parágrafo art. 2 r. 045/2017)
---	------	---------	--------------------------------	--

RESPUESTA

a y c. Se completa carpeta con los informes presentados por el contratista y se anexa a esta respuesta

b. La certificación de la primera cuenta es la única que no indica el periodo que se está certificando"

(...)

En cuanto a las órdenes Nos. 001/OS, 003/OS y 004/OS de 2020; 005/OS, 006/OS y 007/OS de 2020; 009/OS de 2020; 014/OS, 015/OS y 016/OS de 2020, COMCAJA contestó de manera común, con los siguientes argumentos:

"1. Inicialmente se cita parte de las consideraciones Decreto 491 de 2020 el cual dice: "...Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado declaradas por el Gobierno nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordeno el "aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del

servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

Que, asimismo, resulta imperioso ampliar el término para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa previsto en la Ley 640 de 2001, el arbitraje, entre otros, pues se requiere flexibilidad en los tiempos del procedimiento y ajustar las condiciones físicas y humanas con las que cuentan las autoridades e instancias competentes, para el trámite de las mismas dada la coyuntura excepcional que exigió la declaración de la Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011517 del 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011521 del 19 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011526 del 22 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 4 al 12 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011529 del 25 de marzo de 2020 se estableció una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

Que los métodos alternativos de resolución de conflictos constituyen una herramienta eficaz, eficiente y económica para garantizar el acceso a la justicia de la población colombiana, entre los cuales se encuentran la conciliación regulada en la Ley 640 de 2001, el procedimiento de insolvencia de persona natural no comerciante regulado en la Ley 1564 de 2012, y el arbitraje y la amigable composición regulados en la Ley 1563 de 2012.

Que en las condiciones actuales el normal desarrollo de los procesos y actuaciones referentes a estos métodos puede verse alterado, generando riesgos, incertidumbre e inseguridad jurídica.

Que, en virtud de las medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis actual y con el fin de garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios

y operadores que adelantan procesos de conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, se hace necesario disponer la posibilidad de suspender los términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales.

Que el artículo 25 de la Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado, y que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Mas allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]"

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

(...)

Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias

para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que, para garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se aplazaran varias etapas del proceso de selección para el ingreso al empleo público por mérito (...).

- 1. El centro vacacional se debía cuidar y mantener en aras de salvaguardar el patrimonio de COMCAJA, en virtud de la entrega realizada por COMFASUCRE en diciembre de 2019, ya que COMCAJA no cuenta con sede en Sucre ni en su planta de personal se establece personal para el cuidado y mantenimiento en esta región al no tener población afiliada para su atención, por lo cual, era apremiante contratar personas para el cuidado y mantenimiento del inmueble para mitigar los riesgos de invasión por terceros, saqueo y hurto de las instalaciones hasta que este fuera entregado en venta o arriendo.*
- 2. Limitación tecnológica de las personas contratadas al ser habitantes de la región en condición de bajos recursos frente al manejo de herramientas ofimáticas ya que el objeto del contrato y las obligaciones van encaminadas a realizar actividades de mantenimiento, aseo y cuidado del predio.*
- 3. El centro vacacional Coveñas no estaba en operación por lo cual, no se contaba con equipos electrónicos o dispositivos para elaboración de informes por parte de los contratistas dentro del inmueble ni se contaba con establecimientos abiertos en virtud de los aislamientos preventivos obligatorios para los habitantes de la región.*
- 4. Teniendo en cuenta la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional era imposible generar desplazamientos por parte de los trabajadores desde Bogotá hasta Coveñas durante la vigencia 2020.*
- 5. No obstante, ante las dificultades anteriores, por parte de la Supervisión de las órdenes de servicio se realizaba seguimiento con registro fotográfico solicitado a los contratistas remitidos por medio de sus dispositivos celulares a fin de constatar el estado del inmueble y las actividades realizadas.*

A continuación, se remite registro fotográfico de los meses de febrero y marzo de 2020 remitidos por los contratistas:

(...)

Se realizó limpieza de las fachadas y andenes del centro recreacional de Coveñas, mantenimiento y cuidado del centro.

Se realizó jardinería a palmeras, caminos a las torres y aseo general en el lobi y comedor, cocina del centro. Se hizo mantenimiento y jardinería a palmeras, también mantenimiento a las piscinas”.

6	2020	002/OPS	XXXXXXX ABOGADOS CONSULTORES S.A.S	<i>Se incumplió con la forma de pago pactada en la orden de prestación de servicios (# 3 sobre valor y forma de pago) incumpléndose lo estipulado dado que no se pagaron todas las mensualidades completas, pues los meses de febrero y agosto se pagaron en forma proporcional.</i>
---	------	---------	------------------------------------	--

Respuesta: Teniendo en cuenta que el acta de inicio se suscribió el día 18 de febrero de 2020, el Contratista presenta la factura correspondiente a los días en que prestó sus servicios en ese

mes, para luego pasar sus cuentas mensuales del 1 al 30, quedando así que la última factura corresponde a los días proporcionales para completar los 6 meses de servicio.

7	2021	02/OPS	XXXXXXX PACHON	Informe del contratista sin firma para el segundo pago correspondiente al mes de marzo.
---	------	--------	-------------------	---

Respuesta: Enviamos carpeta contractual con informe del contratista debidamente firmado

8	2021	06/OC	XXXX S.A.S.	Se realizó un solo pago de una sola factura presentada por el contratista, por el total del valor de la orden, en contravía de lo estipulado en el # 4 de la minuta de la orden que establece como forma de pago, dos pagos (un primer pago dentro de los 5 días siguientes a la presentación de la factura de venta y un segundo pago dentro de los 10 días siguientes a la presentación del acta de recibo a satisfacción emitida por el supervisor de la orden) / mediante oficio no. 202232000623 del 28.12.2021, suscrito por el jefe de gestión contractual y el líder de servicios sociales, dirigido al jefe de sección de presupuesto, se manifestó: "nos permitimos autorizar el pago total (100%) de la factura no.14236 del proveedor BUSFO SAS". Se realizó un pago adicional de la factura no. 14246 presentada por el contratista por \$800.000, por concepto de transporte de los elementos adquiridos, el cual no fue previsto ni en la requisición, ni en la orden, tampoco se realizó ninguna adición a la orden. Este pago de transporte no fue incluido en la requisición al momento de planear la contratación, ni como valor unitario dentro de las obligaciones del contratista, el cual si tenía la obligación de entrega de los elementos deportivos de acuerdo con la orden (según numeral 5, literal d) / mediante oficio no. 202232000623 del 28.12.2021, suscrito por el jefe de gestión contractual dirigido al jefe de sección de presupuesto, se manifestó: "nos permitimos solicitar el pago de la factura electrónica de venta no. 14246, del proveedor BUSFO SAS, por concepto de transporte elementos deportivos para dotación de la escuela de formación deportiva de fútbol de la departamental Guaviare. El CDP a afectar es el número dii202199001 afecta reserva presupuestal".
---	------	-------	----------------	--

Respuesta: El día 20 de diciembre se radica comunicación a Presupuesto y Tesorería indicando que se deben realizar 2 pagos; a tan solo 3 días de haber radicado el documento (23 de diciembre), el supervisor de la orden emite acta de recibo a satisfacción. En vista de que el segundo pago se haría una vez recibidos los elementos y que no se había realizado el primer pago, se procede a solicitar a Presupuesto y Tesorería realizar un solo pago a fin de minimizar trámites, agilizar procesos, generar menos papel y optimizar recursos al hacer una sola transacción.

El transporte a San José del Guaviare si fue contemplado como se puede observar en la requisición (Sitio de entrega o ejecución: Oficina Departamental Guaviare).

Si bien es cierto que se requería el transporte, dentro de la Orden de compra no se contempló debido a que el costo de este depende de muchos factores variables como peso, volumen, temporada, estado del tiempo, etc., por lo que el mismo se paga una vez se tuviera el conocimiento real del costo del transporte; ratificamos que si se contempló el valor tanto que no hubo ninguna adición al CDP para su pago.

9	2021	OPS-01- 2021- BTA	XXXX PINZÓN XXXX	La fuente de recursos del contrato es de destinación específica para administración de los fondos FONIÑEZ Y FOSFEC, sin embargo, los informes de actividades realizadas por el contratista evidencian la realización de actividades jurídicas, distintas a las relacionadas con el objeto contractual y la fuente de los recursos parafiscales que lo financian.
---	------	-------------------------	------------------------	--

Respuesta: La requisición como documento precontractual se estableció: a) Realizar apoyo jurídico a los Programas FOSFEC y FONIÑEZ. b) Elaborar acuerdo de pago cuando sea necesario para el Programa FOSFEC. c) Elaborar convenios y contratos para la ejecución de los Programas FOSFEC y FONIÑEZ. d) Apoyo a las consultas jurídicas que se generen hacia los entes de control e interpretación de los mismos. e) Realizar las demás actividades que se deriven de la naturaleza del contrato y que garanticen su oportuna ejecución. El contratista efectuó productos específicamente en lo de FOSFEC - FONIÑEZ:

Reforma a Liquidación Convenio Comfamiliar Anexo 2. b) Elaboración Anexo No 03 Comfamiliar. c) Elaboración Liquidación Unilateral Comcaja- ICBF Guaviare d) Ajuste Liquidación Anexo 001 Comcaja- Comfamiliar. e) Revisión y Aprobación de OPS programas FONIÑEZ. e) Reuniones Virtuales – Asesoría FOSFEC- recobro subsidio cesante- f) Liquidación contratos Kits. Mediante la circular Directiva No 04 de 2021, expedida por la Presidencia de la República, se establece el retorno de los servidores de las Ramas Públicas del Estado al trabajo presencial. Con el asesoramiento jurídico de enero a mayo de 2021 se realizó de forma virtual (FOSFEC Y FONIÑEZ) como las reuniones para la elaboración de contratos y convenios actas de liquidación de contratos y convenios. (FONIÑEZ) Se anexan evidencias”.

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar - SSF

Mediante oficio de radicado CGR 2022ER0196916 del 23/11/22, el Agente Especial de Intervención de Comcaja brinda contestación de la siguiente forma: “(...) *manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo*”.

ANÁLISIS RESPUESTA

1. En cuanto a la orden de prestación de servicios, 009/OPS de 2020, cuya observación consiste en la falta de informes del contratista, según lo establecido en la orden de servicios (*Página 19 sobre obligaciones*) y en el Manual de Contratación

(# 6, art. 23 R.AEI 045/2017 y parágrafo art. 2 R.AEI 045/2017); y, en que las certificaciones suscritas por el supervisor no determinan las fechas o periodo del cumplimiento, de acuerdo con las cuentas de cobro presentadas por el contratista, COMCAJA responde lo siguiente:

“a y c. Se completa carpeta con los informes presentados por el contratista y se anexa a esta respuesta

b. La certificación de la primera cuenta es la única que no indica el periodo que se está certificando”.

Conforme a la respuesta otorgada por la Entidad, se desvirtúa la observación ya que se anexan al expediente contractual, los informes contractuales suscritos por el contratista, de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2020 y de enero de 2021. En relación con la falta de determinación del periodo por el cual se prestaron los servicios, en las certificaciones suscritas por el supervisor del contrato, la observación se constituye en hallazgo, en cuanto persiste la falta de determinación de tal periodo, en la certificación suscrita por el supervisor para el primer pago de la orden.

2. Aduce la Caja de Compensación Campesina – COMCAJA, en relación con las órdenes 001/OS, 003/OS y 004/OS de 2020; 005/OS, 006/OS y 007/OS de 2020; 009/OS de 2020; 014/OS, 015/OS y 016/OS de 2020, que *“por la característica del contrato y las actividades a realizar es importante tener en cuenta los siguientes puntos”*. A continuación, COMCAJA procede a transcribir los considerandos del Decreto 491 de 2020, *por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. Entre los considerandos transcritos, el escrito de la COMCAJA subraya los siguientes:

Que el artículo 25 de la Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado, y que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

Así, COMCAJA manifiesta que para la entidad, fue apremiante contratar personal para el mantenimiento del Centro Vacacional Coveñas, dado que su administración

le fue devuelta por COMFASUCRE en el mes de diciembre de 2019, que COMCAJA no cuenta en el departamento de Sucre con personal de planta para el cuidado y atención del predio y sus instalaciones; que se presentó limitación tecnológica debido a que las personas contratadas, habitantes de la región, de *“bajos recursos frente al manejo de herramientas ofimáticas”* y que, dado que el centro vacacional no estaba en operación, *“no se contaba con equipos electrónicos o dispositivos para elaboración de informes por parte de los contratistas dentro del inmueble ni se contaba con establecimientos abiertos en virtud de los aislamientos preventivos obligatorios para los habitantes de la región”*. De igual forma, COMCAJA manifiesta que a pesar de tales dificultades la supervisión de las órdenes realizó seguimiento *“con registro fotográfico solicitado a los contratistas remitidos por medio de sus dispositivos celulares a fin de constatar el estado del inmueble y las actividades realizadas”*. Además, de acuerdo con COMCAJA debido a la situación de emergencia sanitaria del año 2020, decretada por el Gobierno Nacional, fue imposible los desplazamientos desde Bogotá a Coveñas, por parte de los trabajadores de la Caja.

De acuerdo con lo anterior, lo manifestado por COMCAJA no tiene la capacidad de desvirtuar la observación, pues la norma reglamentaria aducida, así como los considerandos transcritos el Decreto 491 de 2020, precisamente, permitieron el uso de los medios virtuales, a través de los cuales, se pudieron haber recibido los informes si hubiesen sido elaborados por parte de los contratistas, en cumplimiento de los deberes establecidos para los supervisores en el Manual de Contratación interno. Adicionalmente, el Decreto 491 de 2020 aducido en la respuesta por la Caja, no contiene ningún precepto que suspenda la aplicación de las obligaciones contenidas en el Manual de Contratación de la Entidad, adoptado mediante Resolución AEI 045 de 2017.

En relación con la respuesta otorgada por COMCAJA sobre la orden 014/OS de 2020, remitiendo el expediente contractual con las cuentas de cobro firmadas por el contratista, se procede a desvirtuar la observación sobre este punto.

3. Sobre la orden de prestación de servicios 002/OPS de 2020, respecto de la cual se observó el incumplimiento de la forma de pago pactada, pues en los meses de febrero y agosto se pagaron dos facturas de manera proporcional, y no por mensualidades como se estableció en el numeral 3 de la orden, COMCAJA manifiesta que, *“teniendo en cuenta que el acta de inicio se suscribió el día 18 de febrero de 2020, el Contratista presenta la factura correspondiente a los días en que prestó sus servicios en ese mes, para luego pasar sus cuentas mensuales del 1 al 30, quedando así que la última factura corresponde a los días proporcionales para completar los 6 meses de servicio”*.

Analizada la respuesta dada por COMCAJA, es posible observar que efectivamente, la Caja pagó las facturas conforme fueron presentadas por el contratista después de la suscripción del acta de inicio. En este sentido, la respuesta otorgada no desvirtúa la observación, en tanto confirma la ausencia de controles y seguimiento financiero y administrativo en la ejecución de la orden de prestación de servicios, omitiendo lo establecido sobre la forma de pago, a través de la cual se determinó que los pagos de su ejecución se realizarían en mensualidades vencidas. (Numeral 3, pág. 2 de la OPS)

4. En cuanto a la orden de prestación de servicios 02/OPS de 2021, se desvirtúa la observación, teniendo en cuenta que se constató que COMCAJA en los anexos de su respuesta, remitió el informe del contratista para el segundo pago (mes de marzo de 2021), debidamente firmado.

5. En cuanto a la orden 06/OC de 2021, COMCAJA manifiesta en su respuesta lo siguiente:

“c. El día 20 de diciembre se radica comunicación a Presupuesto y Tesorería indicando que se deben realizar 2 pagos; a tan solo 3 días de haber radicado el documento (23 de diciembre), el supervisor de la orden emite acta de recibo a satisfacción. En vista de que el segundo pago se haría una vez recibidos los elementos y que no se había realizado el primer pago, se procede a solicitar a Presupuesto y Tesorería realizar un solo pago a fin de minimizar trámites, agilizar procesos, generar menos papel y optimizar recursos al hacer una sola transacción.

d. El transporte a San José del Guaviare si fue contemplado como se puede observar en la requisición (Sitio de entrega o ejecución: Oficina Departamental Guaviare).

Si bien es cierto que se requería el transporte, dentro de la Orden de compra no se contempló debido a que el costo de este depende de muchos factores variables como peso, volumen, temporada, estado del tiempo, etc., por lo que el mismo se paga una vez se tuviera el conocimiento real del costo del transporte; ratificamos que si se contempló el valor tanto que no hubo ninguna adición al CDP para su pago”.

Al respecto, la primera parte de la respuesta otorgada por la Caja no tiene la capacidad de desvirtuar la observación, debido a que se constata la falta de control administrativo y financiero durante la ejecución y pago de la orden, más aún, cuando el numeral 3 de la Resolución AEI 081 de 2020, determina que entre las funciones de la supervisión se encuentra la de *exigir al contratista el cumplimiento estricto de las cláusulas pactadas en el contrato y los compromisos adquiridos durante su ejecución*. Así mismo, el análisis de la respuesta dada a la observación no explica porque la solicitud ante el área de presupuesto, de pagar una única factura por el valor total, no es suscrita por el supervisor de la orden, cuyo seguimiento es su función y responsabilidad.

En este mismo sentido, al examinar la segunda parte de la respuesta, la CGR procedió a constatar que el pago por concepto de transporte, correspondió a un pago adicional, pues este fue cobrado por el contratista en una factura distinta (Factura 14246), a la factura (Factura 14236) presentada para el cobro del PRECIO TOTAL de la orden de compra, estipulado en el numeral 4 de la mencionada OC.

Así, no es de recibo el argumento esgrimido por la Caja, según el cual, el precio del transporte estaba previsto porque en la requisición se contempló que el lugar de entrega de los elementos objeto de la compra, correspondería al municipio de San José del Guaviare y porque el valor de CDP es mayor al precio de la OC. En gracia de discusión, es claro que el valor del CDP respalda la contratación requerida, pero hasta el monto afectado por el precio total del contrato suscrito, y ejecutado éste, los saldos del certificado deben ser liberados porque el objeto contractual por menor valor ha sido cumplido.

Teniendo en cuenta que la requisición aunque no estimó ningún precio de transporte, si estimaba como lugar de entrega de la compra, el municipio de San José del Guaviare, se ratifica la falta al principio de planeación y economía en la gestión precontractual, exigidos legalmente y por el manual de contratación de la entidad, pues en ninguno de los numerales y/o cláusulas de la orden, se estipuló la forma de satisfacer tal necesidad, es decir, la manera en que los elementos deportivos debían llegar hasta el lugar donde se dispuso la escuela deportiva (departamento del Guaviare).

Ahora bien, revisada nuevamente, tanto la requisición que sustenta la necesidad, así como la orden 06/OC de 2021, se constata de manera clara que, en ninguno de los dos documentos, COMCAJA estipuló de manera expresa que se obligaba para con el contratista, a pagar un precio y/o valor específico por el transporte de los elementos adquiridos. No obstante, por medio de oficio suscrito por funcionario distinto al supervisor de la orden de compra, se ordena el pago del mencionado transporte, comprobado la falta de control y seguimiento técnico, financiero y administrativo al proceso contractual, por parte de la Entidad.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la segunda parte de la respuesta conferida por COMCAJA, tampoco tiene la capacidad de desvirtuar la observación, y al contrario, resulta desconcertante, al evidenciarse que se pospuso la definición del valor del transporte de los elementos deportivos comprados, contando con un mayor recurso en la disponibilidad presupuestal. Lo anterior, porque no puede perderse de vista que la expedición del certificado por el área de presupuesto, se hizo para la contratación de la orden 06/OC de 2021, la cual, se suscribió por un menor valor al del CDP, pero en atención a la propuesta del precio más bajo, según la evaluación de las cotizaciones presentadas por dos posibles proveedores.

6. En cuanto a la orden de prestación de servicios OPS-01-2021/BTA, respecto de la cual, se observó que los informes de actividades realizadas por el contratista evidencian la realización de actividades jurídicas, distintas a las relacionadas con el objeto contractual y a la fuente de los recursos parafiscales que lo financian, la cual corresponde a una destinación específica para administración de los fondos FONIÑEZ Y FOSFEC, COMCAJA aduce lo siguiente:

*“La requisición como documento precontractual se estableció: a) Realizar apoyo jurídico a los Programas FOSFEC y FONIÑEZ. b) Elaborar acuerdo de pago cuando sea necesario para el Programa FOSFEC. c) Elaborar convenios y contratos para la ejecución de los Programas FOSFEC y FONIÑEZ. d) Apoyo a las consultas jurídicas que se generen hacia los entes de control e interpretación de los mismos. e) Realizar las demás actividades que se deriven de la naturaleza del contrato y que garanticen su oportuna ejecución. El contratista efectuó productos específicamente en lo de **FOSFEC - FONIÑEZ**:*

Reforma a Liquidación Convenio Comfamiliar Anexo 2. b) Elaboración Anexo No 03 Comfamiliar. c) Elaboración Liquidación Unilateral Comcaja- ICBF Guaviare d) Ajuste Liquidación Anexo 001 Comcaja- Comfamiliar. e) Revisión y Aprobación de OPS programas FONIÑEZ. e) Reuniones Virtuales – Asesoría FOSFEC- recobro subsidio cesante- f) Liquidación contratos Kits. Mediante la circular Directiva No 04 de 2021, expedida por la Presidencia de la República, se establece el retorno de los servidores de las Ramas Públicas del Estado al trabajo presencial. Con el asesoramiento jurídico de enero a mayo de 2021 se realizó de forma virtual (FOSFEC Y FONIÑEZ) como las reuniones para la elaboración de contratos y convenios actas de liquidación de contratos y convenios. (FONIÑEZ) Se anexan evidencias”.

De acuerdo con lo anterior, el reproche de la CGR no se basa en que no se hayan realizado actividades específicas de los fondos FOSFEC y FONIÑEZ, sino que, los informes evidencian que, durante la ejecución de la orden, se realizaron actividades adicionales a las relacionadas con los mencionados fondos. En este sentido, los informes presentados por el contratista, que reposan en el expediente contractual, así como sus soportes, permiten constatar la ejecución de actividades adicionales como, por ejemplo:

- ✓ Concepto jurídico cesión, cancelación y/o venta derecho Club de banqueros y empresarios, 5 de febrero de 2021.
- ✓ Revisión Acta de liquidación contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No. 04 de 2019 celebrado entre la Registraduría Nacional del Estado Civil Seccional Vaupés y Comcaja, 8 de febrero de 2021.
- ✓ Concepto jurídico celebración contrato de arrendamiento a entidad que desarrolla funciones constitucionales de vigilancia y control sobre organización vigilada, 10 de febrero de 2021.
- ✓ Convenio marco entre la Universidad de Pamplona y la Caja de Compensación Familiar COMCAJA. Ajuste a revisión Acta de liquidación y

terminación Anexo 002 de 2 noviembre 5 de 2020, elaborado el día 24 de marzo 24 de 2021.

- ✓ Revisión acta de liquidación contrato de prestación de servicios No. 004 de 2019 Registraduría Nacional Vichada.
- ✓ Demanda declarativa de Responsabilidad civil contractual, por inejecución integral del contrato de prestación de servicios No. 02 de 2018, demandante COMCAJA, demandado DOCUFILE SAS. Revisión acta de liquidación y terminación CPS No. 02 de 2018, realizada en agosto de 2020.

En cuanto a la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

En este sentido, la respuesta otorgada por la Caja, no tiene la capacidad de desvirtuar la observación, debido a que no rebate los motivos específicos que la fundamentan.

Por todo lo anteriormente expuesto se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.7

OBJETIVO ESPECÍFICO 7
Verificar el cumplimiento de la normatividad frente a la apropiación y ejecución de los saldos no ejecutados (remanentes, excedentes e inversiones a corto y largo plazo), en el periodo auditado.

Se verificó el 100% de las inversiones, con base en la información emitidas por la entidad. Al cierre de las vigencias, para el 2020 la CCF Campesina - COMCAJA presentó un remante de \$33.362.595.947,20 y para la vigencia 2021 \$34.601.361.179,93.

Los saldos no ejecutados de los fondos con destinación específica de la CCF Campesina COMCAJA, están invertidos en cuentas de ahorros, corrientes y fiducias.

La Caja de Compensación mantuvo durante la vigencia 2020 depósitos en cuentas corrientes por valor de \$5.168.646.016, correspondientes al 15,49% del total de saldos no ejecutados.

Para la vigencia 2021, COMCAJA manejó igualmente los recursos parafiscales del 4% de saldos no ejecutados en cuentas de ahorros, corrientes, fiducias y adicionalmente apertura con recursos provenientes del Fondo FOVIS el CDT N°0070CF07064xxxx0 por \$5.532.097.120 con el Banco DAVIVIENDA por 90 días desde el 25 de octubre del 2021, a una tasa de 2,55% efectiva anual y un tipo de manejo individual.

Hallazgo No.06 Inversión de Saldos No Ejecutados (D)

La Caja de Compensación Campesina COMCAJA mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo.

Ley 21 de 1982 artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos:

- “1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.
2. *Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.*
3. *Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.*
4. *Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.*
5. *Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.*
6. *Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.*
7. *Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.*
8. *Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.*
9. *Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.*
10. *Las demás que le asignen la ley y los estatutos.”*

Circular Externa 0018 de diciembre 29 de 1997 de la Superintendencia del Subsidio Familiar:

(...) de manera inmediata se deberán adoptar los mecanismos y decisiones necesarias, tendientes a los protección de las inversiones realizadas o a efectuar esas corporaciones, para lo cual tendrán en cuenta como mínimo los siguientes aspectos:

1. Esa rentabilidad en momento alguno puede ir en detrimento de la población trabajadora u beneficiaria del subsidio familiar, por tanto el manejo deberá ser programado en forma tal que no por esta razón, se descuiden las obligaciones atinentes al objeto social de las cajas.
2. En el manejo eficiente que deben dar a esos recursos del subsidio familiar, las cajas deben tener una aceptable rentabilidad; pero con un bajo riesgo.
1. Mantener un portafolio diversificado en términos de entidades, rentabilidad, actividad económica, riesgo y liquidez. De tal suerte, que por ningún motivo podrán concentrar más del 20% del portafolio en una misma entidad.
2. Establecer mecanismos que permitan efectuar un estudio comparativo de las diferentes oportunidades financieras del mercado, conocer situación financiera real, el respaldo económico, las garantías, las autorizaciones legales y estatutarias que facultan a esas entidades a realizar operaciones de captación bajo la cobertura apropiada, a fin de que la inversión sea en las mejores condiciones y con el menos riesgo posible para las Cajas.
3. A toda inversión se le deberá hacer un seguimiento permanente, dentro del cual se revisará lo concerniente al estado o situación financiera de su otorgante.
4. Establecer una custodia y control de los títulos valores en personas capacitadas con funciones definidas para esta labor, debidamente aseguradas y si es el caso, establecer otra serie de controles internos administrativos, con el fin de asegurar su flujo, contabilización, vencimiento, compra y venta de papeles negociable.

Además de las medidas a aplicar de inmediato, con base a los anteriores parámetros cada Consejo directivo deberá adoptar para la respectiva Caja de Compensación Familiar, un manual en el cual se determine de manera clara y concreta las competencias y procedimientos que deben aplicar en materia del manejo de inversiones cada corporación.

Es de anotar, que siendo los aportes del subsidio familiar unos recursos del orden parafiscal administrados por las Cajas, conforme a las disposiciones legales inicialmente anotadas, los Consejeros Directivos, los Directores Administrativos y los Revisores Fiscales, serán en sus instancias respectivas los directamente responsables de su manejo y resultados. Por tanto, en cada una de sus determinaciones deberán tener mayor cuidado y diligencia, tendiente a salvaguardas y proteger los recursos del subsidio familiar que administran las Cajas de Compensación Familiar. Subrayado fuera de texto.

Decreto 1072 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo

Artículo 2.2.7.5.1.5. Apropriaciones de Rendimientos y productos líquidos.

La apropiación de los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las cajas de compensación familiar, así como de los remanentes presupuestales de cada ejercicio, deberán hacerla los consejos directivos dentro del semestre siguiente al ejercicio anual que generó los remanentes.

Para efectuar el pago del Subsidio en dinero, se tendrá como plazo máximo el 31 de Diciembre del año siguiente al que arrojó remanentes.

Los remanentes producidos en los programas de mercadeo social se sujetarán a las disposiciones tributarias a que hubiere lugar. (Decreto 341 de 1988, Art. 67)

Concepto 2014035397-001 del 5 de junio de 2014 Superintendencia Financiera "Respecto de la razón por la cual no se generan rendimientos en las cuentas corrientes, procede señalar que los operadores bancarios han entendido a que a través del manejo de dichas cuentas los clientes

pretenden obtener resultados diferentes a una rentabilidad, por ejemplo, el pago de grandes sumas de dinero, realizar ciertas operaciones comerciales mediante el pago de cheques o contar con disponibilidad de dinero.” Subrayado fuera de texto.

Ley 1474 de 2011. “(...) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible>

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Con base en el análisis de la información y soportes allegados por la entidad sobre los saldos no ejecutados se logró evidenciar que al cierre de las vigencias 2020 y 2021 los saldos de recursos parafiscales del 4% no ejecutados ascendieron a \$33.362.595.947,20 y \$34.601.361.187,23 respectivamente, los cuales fueron manejados en cuentas de ahorros, corrientes y fiducias, tal cómo se describe en la siguiente tabla:

Tabla No. 28
Saldos No Ejecutados a Diciembre 2020 y 2021
(Cifras en Pesos)

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-20	dic-21
FUNCIONAMIENTO					
HELM BANK	005-522xxx	AHORROS	COMCAJA FUNCIONAMIENTO	11.118.233	38.562.019
HELM BANK	005-0120xxx	AHORROS	COMCAJA Unidad de Caja Resolución AEI No 051	0	0,3
HELM BANK	005-026xxx	AHORROS	Res AEI 96 Unidad Caja 2da Prioridad 2014-2018	0	883.081.764
BANCOLOMBIA	3132790xxx	AHORROS	COMCAJA - funcionamiento	92.089.117	167.058.085
BANCO DE OCCIDENTE	263851xxx	CORRIENTE	COMCAJA - funcionamiento	38.741.769	39.008.319
DAVIVIENDA	7000765xxx	AHORROS	COMCAJA		1.352.793

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-20	dic-21
FIDUPREVISORA S A	1001020xxx	A LA VISTA	COMCAJA - funcionamiento	8.475.333	16.758.003
TOTAL				150.424.452	1.145.820.985
DIFERENCIAL DEL 55%					
BCO OCCIDENTE	263-843xxx	AHORROS	COMCAJA - diferencial del 55%	487.007.374	1.146.654.245
BANCO HELM BANK	005-622xxx	AHORROS	COMCAJA - diferencial del 55%	845.353.743	944.091
FIDUCOLOMBIA	2222-000308xxx	A LA VISTA	COMCAJA - diferencial 55%	124	124
BCO OCCIDENTE	969xxx	A LA VISTA	COMCAJA- diferencial del 55%		859.000.000
TOTAL				1.332.361.242	2.006.598.462
FOSFEC					
BANCO HELM BANK	005-559xxx	AHORROS	COMCAJA FOSFEC	1.469.838.261	2.099.992.946
BANCO HELM BANK	005-622xxx	AHORROS	COMCAJA - FOSFEC Gastos de Administración	1.784.800.911	1.816.884.467
BANCO HELM BANK	005-624xxx	AHORROS	COMCAJA - FOSFEC Programa Agencia de Colocación de Empleo - COMCAJA	711.549.031	724.339.827
FIDUCOLOMBIA	2222-000308xxx	A LA VISTA	COMCAJA - FOSFEC	66.344.057	14.813
SCOTIABANK COLPATRIA	1012026xxx	AHORROS	promoción del empleo y del emprendimiento en zonas rurales de posconflicto p artículo 2,2,6,1,9,2 decreto 1072 del 2015	162.794.778	164.869.008
SCOTIABANK COLPATRIA	1012026xxx	AHORROS	COMCAJA- promoción del emprendimiento y desarrollo empresarial	950.836.822	964.259.218
TOTAL				5.146.163.863	5.770.360.282
LEY115/94					
BCO OCCIDENTE	263-843xxx	AHORROS	COMCAJA - LEY 115/94	508.619.186	312.330.853
BANCO HELM BANK	005-559xxx	AHORROS	COMCAJA LEY 115/94	1.956.829.196	1.972.772.207
BANCO HELM BANK	005-62232-7	AHORROS	COMCAJA - LEY 115	37.537.430	38.212.202
TOTAL				2.502.985.813	2.323.315.264
FOVIS					
BCO OCCIDENTE	263-835xxx	AHORROS	COMCAJA FOVIS	297.523.244	27.985.901
BANCO HELM BANK	005-538xxx	AHORROS	COMCAJA FOVIS	430.652.894	371.971.009
BANCO HELM BANK	005-559xxx	AHORROS	COMCAJA FOVIS Plan de Ajuste	59.500	60.569
BANCO HELM BANK	005-622xxx	AHORROS	COMCAJA FOVIS	7.377.880	7.510.504
BANCOLOMBIA	4061485xxx	AHORROS	COMCAJA-FOVIS	7.331.157.679	1.640.472.592
BANCOLOMBIA	313439xxx	CORRIENTE	COMCAJA - FOVIS	539.445	1.542.558
BANCO DAVIVIEMDA	0070CF070642xx x	CDT	COMCAJA - PLAN DE AJUSTE FOVIS		5.532.097.120
FIDUCOLOMBIA	0126-002001xxx	A LA VISTA	COMCAJA - PLAN DE AJUSTE FOVIS	222	223
FIDUCOLOMBIA	0126-002001xxx	A LA VISTA	COMCAJA - PLAN DE AJUSTE FOVIS	358	360

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-20	dic-21
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	COMCAJA - FOVIS SEGUNDA PRIORIDAD 2013	307.698.142	313.229.320
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	COMCAJA - FOVIS SEGUNDA PRIORIDAD SALDO 2014	2.763.272.578	
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	COMCAJA-FOVIS SEGUNDA PRIORIDAD 2015	410.797.897	418.182.394
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	COMCAJA - FOVIS segunda prioridad 2016 componente urbano	3.413.483	3.474.844
BANCO ITAU	005-76xxx	AHORROS	COMCAJA - FOVIS segunda prioridad 2015 componente rural	193.526.469	197.005.298
BANCO ITAU	005-76xxx	AHORROS	COMCAJA- segunda prioridad 2017 comp.rural	186.292.415	189.641.205
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	COMCAJA-segunda prioridad 2017 comp.urbano	92.977.429	94.648.790
BANCO ITAU	005-033xxx	AHORROS	COMCAJA-segunda prioridad 2018 comp.urbano		93.678.330
FIDUPREVISORA S A	21xx	A LA VISTA	COMCAJA-segunda prioridad 2018 comp.urbano	93.073.096	
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	COMCAJA- segunda prioridad 2018 comp.rural	402.882.702	410.124.916
BANCO DE OCCIDENTE	263860xxx	AHORROS	COMCAJA- FOVIS segunda prioridad 2019	132.255.790	1.621.689.180
BANCO DE OCCIDENTE	263860xxx	AHORROS	COMCAJA- FOVIS segunda prioridad 2019		132.598.285
TOTAL				12.653.501.231	11.055.913.407
EMPRESAS NO AFILIADAS					
BCO OCCIDENTE	263-843xxx	AHORROS	COMCAJA - empresas no afiliadas	327.921.773	982.765.093
FIDUOCCIDENTE	1,0012Exxx	OCCIRENTA	COMCAJA - empresas no afiliadas	487.520.165	492.270.886
BANCOLOMBIA	3140058xxx	CORRIENTE	COMCAJA - empresas no afiliadas	1.193.555.730	1.183.716.229
TOTAL				2.008.997.669	2.658.752.209
SUPERSUBSIDIO					
BCO OCCIDENTE	263-843xxx	AHORROS	COMCAJA - SUPERSUBSIDIO	141.223.735	154.406.875
TOTAL				141.223.735	154.406.875
PROMOCION Y PREVENCION					
BCO OCCIDENTE	263-839xxx	AHORROS	COMCAJA-acciones de promoción y prevención	109.506.383	109.672.569
TOTAL				109.506.383,81	109.672.569,14
COMCAJA -SALDO PARA OBRAS Y PROGRAMAS DE BENEFICIO SOCIAL					
BCO OCCIDENTE	263-843xxx	AHORROS	COMCAJA - saldo para obras y programas de Beneficio Social	215.353.362,65	456.681.702,24
TOTAL				215.353.362,65	456.681.702,24

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-20	dic-21
FONINEZ					
BANCO HELM BANK	005-622xxx	AHORROS	COMCAJA - FONINEZ	1.493.753.917,07	394.694.001,64
SCOTIABANK COLPATRIA	685200xxx	AHORROS	COMCAJA - FONINEZ	0	1.200.012.226,94
TOTAL				1.493.753.917,07	1.594.706.228,58
VENTA DE BIENES					
BANCO HELM BANK	005-586xxx	AHORROS	Inversiones venta muebles e inmuebles	777.152,62	791.122,70
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	Comcaja -lote remolinos	450.408.980,57	498.230,36
BANCO ITAU	005-033xxx	AHORROS	Comcaja -lote remolinos		454.689.370,29
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	Comcaja-lote acacias	112.135.172,60	114.150.912,92
FIDUPREVISORA	21xx	A LA VISTA	Comcaja- lote la unión	4.891.946,26	4.924.785,42
BANCO ITAU	005-769xxx	AHORROS	Venta lote Sincelejo	588.372.602,59	566.920.565,49
BANCOLOMBIA	314005xxx	CORRIENTE	Comcaja-lote Ciénaga	249.198.419,91	249.198.419,91
BANCO ITAU	005-76xxx	AHORROS	Comcaja - venta de activos	8.285.704,55	8.434.648,26
				1.414.069.979	1.399.608.055
PLANILLA UNICA					
BANCO HELM BANK	005-404xxx	CORRIENTE	Comcaja planilla única	545.886	174.393.768
BCO AGRARIO	30360-000xxx	CORRIENTE	Comcaja planilla única	100.651.256	92.863.544
BCO OCCIDENTE	263-025xxx	CORRIENTE	Comcaja planilla única	879.724.986	1.078.973.184
BANCO AGRARIO	30360-000xxx	CORRIENTE	Comcaja- vigencias anteriores	25.392.444	25.392.444
BCO OCCIDENTE	263-834xxx	AHORROS	Comcaja-devolución aportes parafiscales	23.180.880	42.208.339
BANCOLOMBIA	31327xxx	CORRIENTE	Planilla única	1.284.226.406	943.768.920
TOTAL				2.313.721.860	2.357.600.200
DESCUENTOS SINTRACOMCAJA					
BCO OCCIDENTE	263-052xxx	CORRIENTE	COMCAJA-DESCUENTOS SINTRACOMCAJA	4.387.399	4.387.399
TOTAL				4.387.399	4.387.399
SERVICIOS SOCIALES					
BANCO AGRARIO	30360-0000xxx	CORRIENTE	Comcaja - créditos motocicletas	429.891.691	476.343.539
BANCO AGRARIO	30360-0003xxx	CORRIENTE	Comcaja electrocomcaja	92.965.573	93.387.894
BANCO AGRARIO	40360-300xxx	AHORROS	Comcaja créditos de turismo	171.880.893	172.663.471
BANCO AGRARIO	40360-300xxx	AHORROS	Comcaja créditos educativos	88.624.918	90.347.992
BANCOLOMBIA	3138735xxx	AHORROS	Comcaja mejoras locativas	158.363.705	159.789.000
BANCOLOMBIA	3138735xxx	AHORROS	Comcaja - libre inversión	513.310.150	327.070.112
BANCOLOMBIA	313873xxx	AHORROS	Comcaja electrocomcaja	136.780.656	138.011.700
BANCOLOMBIA	3192540xxx	CORRIENTE	Comcaja electrocomcaja	141.577.115	143.378.213
BCO AGRARIO	30360-000xxx	CORRIENTE	Comcaja gym y escuelas de formación deportiva (Comcaja impuestos)	7.914.250	7.914.250
BANCOLOMBIA	402-04690xxx	AHORROS	Comcaja-hotel	3.713	3.746
BANCOLOMBIA	3138735xxx	AHORROS	Comcaja - créditos motocicletas	551.710.550	561.152.657
BANCOLOMBIA	3192540xxx	CORRIENTE	Comcaja - créditos motocicletas	670.758.123	799.213.020

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-20	dic-21
BANCOLOMBIA	313873xxx	AHORROS	Comcaja créditos de turismo	209.474.357	211.359.655
BCO OCCIDENTE	263-044xxx	CORRIENTE	Comcaja centros recreacionales	48.575.517	101.460.607
BANCOLOMBIA	8588320xxx	AHORROS	Comcaja-centros recreacional	8.740.003	37.994.742
BANCOLOMBIA	313873xxx	AHORROS	Comcaja créditos educativos	93.555.891	94.397.906
TOTAL				3.324.127.112	3.414.488.511
RESERVA LEGAL					
BCO OCCIDENTE	263-843xxx	AHORROS	COMCAJA - RESERVA LEGAL	136.344.864	148.980.286
TOTAL				136.344.864	148.980.286
COMCAJA - PROGRAMA ESTADO JOVEN					
BANCOLOMBIA	317099xxxx	AHORROS	Comcaja-auxilio practica mensual estado joven	77.583.983	0
BANCOLOMBIA	3170998xxx	AHORROS	Gastos de administración – programa estado joven	8.872.124	0
BANCOLOMBIA	3170998xxx	AHORROS	Imprevistos- programa estado joven.	2.661.632	0
TOTAL				89.117.740	0
COMCAJA -40 MIL EMPLEOS					
BCO OCCIDENTE	263-847xxx	AHORROS	Comcaja-40 mil empleos 93 del 85	2.872.799	
BCO OCCIDENTE	263-847xx	AHORROS	Comcaja-15 fortalecimiento de	246.450.324	3.384
BCO OCCIDENTE	263-847xxx	AHORROS	Comcaja-7 del 85 gastos de adm	77.217.684	741
TOTAL				326.540.808	4.126
FOSYGA					
BANCOLOMBIA	3152428xxx	AHORROS	COMCAJA- FOSYGA	13.629	63.732
TOTAL				13.629	63.732
CONVENIO - FONIÑEZ					
BANCOLOMBIA	316378xxx	AHORROS	COMCAJA - FONIÑEZ Apoyo IDDER Vaupés	880	887
TOTAL				880	880
TOTAL GENERAL				33.362.595.94	34.601.361.179

Fuente: Ítem 16 Respuesta oficio 2022EE0125318 ACCOM-01 COMCAJA

Como se observa en la tabla anterior, la Caja de Compensación mantuvo durante la vigencia 2020 depósitos en cuentas corrientes por valor de \$5.168.646.016, correspondientes al 15,49% del total de saldos no ejecutados.

Para la vigencia 2021, COMCAJA manejó igualmente los recursos parafiscales del 4% de saldos no ejecutados en cuentas de ahorros, corrientes, fiducias y adicionalmente apertura con recursos provenientes del Fondo FOVIS el CDT N°0070CF07064xxxx0 por \$5.532.097.120 con el Banco DAVIVIENDA por 90 días desde el 25 de octubre del 2021, a una tasa de 2,55% efectiva anual y un tipo de manejo individual.

Al igual que en la vigencia 2020 la CCF mantuvo durante el año 2021 en cuentas corrientes recursos parafiscales del 4% por el orden de \$5.414.942.314, equivalentes al 15,65% sobre el total de los saldos no ejecutados al cierre de dicha vigencia. Es de mencionar que las cuentas corrientes no generan ningún tipo de rendimiento Financiero o rentabilidad, tal como lo estipula la Superintendencia Financiera en el Concepto 2014035397-001 del 5 de junio de 2014 “...Respecto de la razón por la cual no se generan rendimientos en las cuentas corrientes, procede señalar que los operadores bancarios han entendido a que a través del manejo de dichas cuentas los clientes pretenden obtener resultados diferentes a una rentabilidad, por ejemplo, el pago de grandes sumas de dinero, realizar ciertas operaciones comerciales mediante el pago de cheques o contar con disponibilidad de dinero.”.

Al respecto, la Circular 18/1997 es dable al indicar que el portafolio debe ser diversificado en términos de entidades y rentabilidad, como se cita a continuación “3. Mantener un portafolio diversificado en términos de entidades, rentabilidad, actividad económica, riesgo y liquidez. De tal suerte, que por ningún motivo podrán concentrar más del 20% del portafolio en una misma entidad.”.

Por lo anterior, se evidencia que durante las vigencias 2020 y 2021 COMCAJA no invirtió los saldos no ejecutados de los recursos parafiscales del 4% según lo expresado en la normatividad aplicable, al mantener recursos depositados en cuentas corrientes.

Lo anterior estaría asociado a deficiencias en el control, seguimiento y supervisión de las normas establecidas para la administración de recursos públicos que conllevan a un incumplimiento normativo frente a las inversiones que debe realizar la CCF de los saldos no ejecutados.

Al no invertir los recursos de los saldos no ejecutados, se dejó de generar rendimientos financieros sobre los recursos parafiscales del 4%, ocasionando pérdida del valor adquisitivo de estos recursos en el tiempo.

Hallazgo comunicado administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“...En relación con la Observación No. 4 nos permitimos informar que la Inversión de saldos no ejecutados tal como se puede observar en los portafolios de los años 2020 y 2021 cuadros suministrados por COMCAJA a la Contraloría General de la Nación se evidencia lo siguiente:

- Planilla Única, tiene 5 (cinco) cuentas corrientes: BANCO HELMBANK 005-40453-8, BANCO AGRARIO 30360-000062-2, BANCO DE OCCIDENTE 263-02548-8 (Genera rendimientos) BANCO AGRARIO 30360-000061-4, lo anteriormente mencionado hacen parte de Convenios de reciprocidad y recaudo de vigencias entre los años 1997 a 2009.

- *Para las cuentas corrientes que se manejan en Bancolombia Nos 3132792330, Cuenta recaudadora de aportes parafiscales, se utilizan para el pago del Subsidio Familiar, así mismo para pago de grandes sumas de dinero como de Fosyga-Adres dentro del mes y de igual forma para el traslado de apropiaciones, de otra parte las cuentas 3134393860, 3192540564, 3192540607 hacen parte del convenio de reciprocidad.*
- *Debido a un alto costo en comisiones y GMF que se generó en el año 2017, en el pago de cuota monetaria el cual ascendió al valor de \$ 210.142.020.31, con el ánimo de disminuir costos y GMF se realizó un convenio con BANCOLOMBIA el cual exige un total de \$ 2.400.000.000.00 en cuenta corriente, el cual ha generado un ahorro por año comparando con el año 2017 y año tras año de un valor total de \$684,006,275.25 que al estar en cuenta de ahorros tomando como referencia la tasa E.A en Bancolombia del 0.5% se hubiera generado el valor de \$ 48.000.000.000.00 (Se adjunta cuadro de análisis comparativo costo beneficio y convenio Bancolombia)*
- *Descuentos SINTRACOMCAJA: La cuenta del Banco de Occidente No. 263052656 tiene dineros producto de los descuentos que en su momento que se realizaron a los trabajadores para el sindicato "SINTRACOMCAJA" son dineros que le pertenecen a esta organización.*
- *Las cuentas del BANCO AGRARIO 303600000580, 303600003188 ,303600000606 en su momento hacía parte de un convenio del año 2004 en el cual se efectuaba el pago de la cuota monetaria para cobro por ventanilla (Gentiex).*
- *Las cuentas corrientes del BANCO DE OCCIDENTE 263-044869 y 263851313 hacen parte del convenio realizado para la reciprocidad y exoneración en costos de cuota monetaria, recaudo de pila y consignaciones, cheques, GMF, y costos bancarios.*

Así las cosas, nos permitimos informar que con el fin de tomar la mejor decisión en el manejo de las inversiones se realizara reunión con la Sección de Presupuesto y Tesorería, la Subdirección Corporativa y Financiera y la Dirección Administrativa.

Debido a la emergencia sanitaria suscitada por la llegada del virus Covid 19 a Colombia en el año 2020, la CCF en procura del cumplimiento de sus actividades esenciales y misionales implementó los protocolos de bioseguridad impartidos por el Gobierno Nacional, se vio obligada a pasar de la presencialidad a la virtualidad, por lo que actividades en la que se requerían participación presencial de grupos de personas como en el caso de los bancos".

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar - SSF

La SSF remitió oficio de radicado CGR 2022ER0196593 del 22/11/22, en el que el Agente Especial de Intervención de Comcaja brinda contestación, así: "(...) *manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo y/o Agente Especial de Intervención*".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La entidad en su respuesta argumenta que las cuentas “...*hacen parte de Convenios de reciprocidad y recaudo de vigencias entre los años 1997 a 2009*”; situación que el equipo auditor no evidenció, por cuanto la entidad únicamente allegó un acuerdo económico con el banco BANCOLOMBIA con fecha de abril del 2018 el cual no tiene las firmas de funcionarios del banco; por las demás cuentas no allegó ningún convenio de reciprocidad y recaudo que tuviese en las vigencias objeto de auditoria con las entidades bancarias.

Situación descrita en contravención con lo establecido en la Circular Externa 0018 de diciembre 29 de 1997 de la Superintendencia del Subsidio Familiar, en su numeral 3):

“(...

3. Mantener un portafolio diversificado en términos de entidades, rentabilidad, actividad económica, riesgo y liquidez. De tal suerte, que por ningún motivo podrán concentrar más del 20% del portafolio en una misma entidad.

Es de anotar, que siendo los aportes del subsidio familiar unos recursos del orden parafiscal administrados por las Cajas, conforme a las disposiciones legales inicialmente anotadas, los Consejeros Directivos, los Directores Administrativos y los Revisores Fiscales, serán en sus instancias respectivas los directamente responsables de su manejo y resultados. Por tanto, en cada una de sus determinaciones deberán tener mayor cuidado y diligencia, tendiente a salvaguardas y proteger los recursos del subsidio familiar que administran las Cajas de Compensación Familiar.”
Subrayado fuera de texto.

En relación con la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

Por lo anteriormente expuesto, la respuesta de la entidad no desvirtúa los hechos detectados, por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 07 Manual de inversiones

Constitución Política de Colombia, Artículo 209. “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*”

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial a la Caja de Compensación Campesina COMCAJA, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo de la Caja.

Ley 21 de 1982 artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos:

“1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.

2. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales.

Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.

3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.

4. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.

5. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.

6. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.

7. Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.

8. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.

9. Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.

10. Las demás que le asignen la ley y los estatutos.”

Circular Externa 0018 de diciembre 29 de 1997 de la Superintendencia del Subsidio Familiar:

(...) de manera inmediata se deberán adoptar los mecanismos y decisiones necesarias, tendientes a los protección (sic) de las inversiones realizas o a efectuar esas corporaciones, para lo cual tendrán en cuenta como mínimo los siguientes aspectos:

1. Esa rentabilidad en momento alguno puede ir en detrimento de la población trabajadora u beneficiaria del subsidio familiar, por tanto el manejo deberá ser programado en forma tal que no por esta razón, se descuiden las obligaciones atinentes al objeto social de las cajas.

2. En el manejo eficiente que deben dar a esos recursos del subsidio familiar, las cajas deben tener una aceptable rentabilidad; pero con un bajo riesgo.

1. Mantener un portafolio diversificado en términos de entidades, rentabilidad, actividad económica, riesgo y liquidez. De tal suerte, que por ningún motivo podrán concentrar más del 20% del portafolio en una misma entidad.

2. Establecer mecanismos que permitan efectuar un estudio comparativo de las diferentes oportunidades financieras del mercado, conocer situación financiera real, el respaldo

económico, las garantías, las autorizaciones legales y estatutarias que facultan a esas entidades a realizar operaciones de captación bajo la cobertura apropiada, a fin de que la inversión sea en las mejores condiciones y con el menos riesgo posible para las Cajas.

3. A toda inversión se le deberá hacer un seguimiento permanente, dentro del cual se revisará lo concerniente al estado o situación financiera de su otorgante.
4. Establecer una custodia y control de los títulos valores en personas capacitadas con funciones definidas para esta labor, debidamente aseguradas y si es el caso, establecer otra serie de controles internos administrativos, con el fin de asegurar su flujo, contabilización, vencimiento, compra y venta de papeles negociable.

Además de las medidas a aplicar de inmediato, con base a los anteriores parámetros cada Consejo directivo deberá adoptar para la respectiva Caja de Compensación Familiar, un manual en el cual se determine de manera clara y concreta las competencias y procedimientos que deben aplicar en materia del manejo de inversiones cada corporación.

Es de anotar, que siendo los aportes del subsidio familiar unos recursos del orden parafiscal administrados por las Cajas, conforme a las disposiciones legales inicialmente anotadas, los Consejeros Directivos, los Directores Administrativos y los Revisores Fiscales, serán en sus instancias respectivas los directamente responsables de su manejo y resultados. Por tanto, en cada una de sus determinaciones deberán tener mayor cuidado y diligencia, tendiente a salvaguardas y proteger los recursos del subsidio familiar que administran las Cajas de Compensación Familiar. Subrayado fuera de texto.

Decreto 1072 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo

Artículo 2.2.7.5.1.5. Apropriaciones de Rendimientos y productos líquidos.

La apropiación de los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las cajas de compensación familiar, así como de los remanentes presupuestales de cada ejercicio, deberán hacerla los consejos directivos dentro del semestre siguiente al ejercicio anual que generó los remanentes.

Para efectuar el pago del Subsidio en dinero, se tendrá como plazo máximo el 31 de Diciembre del año siguiente al que arrojó remanentes.

Los remanentes producidos en los programas de mercadeo social se sujetarán a las disposiciones tributarias a que hubiere lugar. (Decreto 341 de 1988, Art. 67)

Ley 1474 de 2011. "(...) Artículo 44. Sujetos disciplinables.

El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Con base en la información, soportes y reuniones sostenidas con COMCAJA, la entidad manifestó que, para las vigencias auditadas, el procedimiento que llevo a cabo para determinar el portafolio de inversiones con los recursos parafiscales del 4%, consistió en solicitar cotizaciones a distintas entidades financieras del país a través de las siguientes comunicaciones oficiales:

Tabla No. 29
Relación de comunicaciones efectuadas
para cotizar portafolios de inversiones

Banco	Fecha
BANCO POPULAR	12/01/2021
BANCO AV VILLAS	12/01/2021
BANCO CAJA SOCIAL	12/01/2121
BANCO DAVIVIENDA	12/01/2021
BANCO FALABELLA	12/01/2021

Fuente: Ítem 16 Respuesta oficio 2022EE0125318 ACCOM-01 COMCAJA

Cabe aclarar, que este procedimiento no se encuentra documentado por parte de la Entidad, por otra parte, como se muestra en la tabla anterior, las solicitudes fueron enviadas con fecha del 12 de enero de 2021; respecto a la vigencia 2020, COMCAJA no remitió soportes.

Así mismo, esta Corporación no cuenta con un Comité de Inversiones, la toma de decisiones de inversiones, se adelanta mediante reunión entre el Director Corporativo Financiero, un Profesional del Área y el Tesorero, sin dejar evidencia de los resultados o conclusiones obtenidas que soporten ese proceso.

Para la entidad lo que respalda la inversión es el estudio que hacen con los diferentes bancos por medio de las respuestas a las cotizaciones solicitadas y de acuerdo con lo que las entidades bancarias ofrecen, toman la decisión de inversión.

La Caja de Compensación no tiene adoptado un manual de inversiones, donde se establezca el proceso o metodología implementada por COMCAJA para la toma de decisiones en materia de inversiones con recursos parafiscales del 4%, por tanto,

no se encuentra definida una estrategia que determine la forma como la Corporación toma las decisiones en materia de inversiones, contraviniendo lo estipulado en la Circular Externa 0018 de diciembre 29 de 1997 de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Lo anterior es causado por inobservancia de la normatividad aplicable y, a deficiencias en los controles implementados por la Entidad.

Generando un manejo ineficiente y antieconómico de los recursos parafiscales del 4% que administra COMCAJA y posible riesgo de pérdida de recursos.

Hallazgo comunicado administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“En relación con la Observación No. 5 respecto, es necesario aclarar el procedimiento que se llevó a cabo en el tema de inversiones para el tema de portafolio correspondiente al año 2020 se realizó de la siguiente manera:

De acuerdo al comportamiento del mercado y dado a la coyuntura en Colombia a nivel financiero esta Sección se vio en la necesidad de trasladar las fiducias a cuentas de ahorros del Banco Itaú como se puede apreciar en el portafolio a diciembre del año 2020. Adjunto certificación enviada al Director Administrativo en su oportunidad, la cual haría parte de un informe a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

De acuerdo a lo anterior se puede evidenciar el control a los recursos con la toma de decisiones para el aseguramiento de lo mismo.

Para el año 2021 se solicitó información del portafolio a las siguientes entidades financieras:

- Banco Popular
- Banco AV Villas
- Banco Caja Social
- Banco Davivienda
- Banco Falabella

Es así como el Banco Davivienda informa sobre los CDT y la tasa en el mercado, por lo que el subdirector Corporativo y Financiero toma la decisión de que constituyamos CDT con dicha entidad. De todas estas actuaciones siempre se mantenía informado a la Dirección Administrativa.

De otra parte, con respecto a que la Corporación no tiene adoptado un manual de inversiones, se hace necesario aclarar que el Tesorero en su momento omitió informar que la Resolución AEI 055 de junio 27 de 2017 es la que aprueba el manual de inversiones de la Caja de Compensación Familiar Campesina “COMCAJA”, es de señalar que en la citada resolución se encuentra contemplado entre otros el procedimiento para efectuar las inversiones de tesorería, el cual se viene cumpliendo.

En el citado manual no está contemplado la conformación del comité de inversiones, sin embargo, para la toma de decisiones como se informó se realiza una reunión con subdirector Corporativo y

Financiero, el profesional y el jefe de Presupuesto y Tesorería, de las decisiones que se toman se mantiene informado al Director Administrativo.

Ahora bien, dentro del plan estratégico que adelanta la nueva administración estableció la necesidad de implementar procedimientos y la creación del Comité de Inversiones que respalde la toma de las decisiones de la Corporación, por lo tanto se solicitará a la oficina de Planeación que adelante el respectivo trámite para la conformación del Comité de Inversiones y la actualización del manual.”

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar

La SSF remite oficio de radicado CGR 2022ER0196593 del 22/11/22, mediante el cual el Agente Especial de Intervención de Comcaja brinda contestación, así:

“(…) manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo y/o Agente Especial de Intervención”.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Comcaja inicia su respuesta manifestando los traslados que se generaron por la coyuntura generada por el Covid – 19, sin embargo, no se evidencia ningún estudio comparativo como lo indica la normatividad (*Circular Externa 0018 de diciembre 29 de 1997 de la Superintendencia del Subsidio Familiar*).

Así mismo, indica que para la vigencia 2021 solicita información del portafolio en algunas entidades bancarias y que es el Subdirector corporativo y Financiero quien toma la decisión de constituir un CDT con Banco Davivienda, en este punto es de resaltar que de acuerdo con la normatividad las decisiones de inversión deben ser tomadas por el comité de inversión.

Por otro lado, manifiestan que el Tesorero omitió información sobre el manual de inversión sin embargo hay un documento del 2017 en la práctica no se evidenció que se haya aplicado el manual en la vigencia 2020.

Igualmente, expresan que como no tienen en el manual contemplado el Comité de inversiones, las decisiones son tomadas por medio de una reunión con el subdirector Corporativo y Financiero, el profesional y el jefe de Presupuesto y Tesorería. Así mismo, manifiestan que quien tomó la decisión de inversión del CDT fue el Subdirector; sin embargo, la entidad no allegó el documentos que soporten el estudio de los portafolios analizados y la aprobación de las decisiones tomadas en materia de inversión de los saldos no ejecutados del 4%, de que determinará la

elección de los productos financieros, lo cual denota informalidad en la toma de decisiones.

Adicionalmente, en el Manual adoptado por Comcaja no se contempla el proceso adelantado en esta materia para las vigencias auditadas.

La ausencia de un Comité de inversiones, no permite establecer las responsabilidades frente a la inversión de los recursos parafiscales del 4%, contraviniendo lo estipulado en la Circular Externa 0018 de diciembre 29 de 1997 de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Respecto a la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, se concluye que lo argumentado no desvirtúa la situación presentada, sin embargo, se retira la incidencia disciplinaria, validándose como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 08 Concentración del portafolio de Inversión de los Saldos no Ejecutados.

Circular Externa 0018 De Diciembre 29 de 1997 de la Superintendencia del Subsidio Familiar:

“(...) de manera inmediata se deberán adoptar los mecanismos y decisiones necesarias, tendientes a los protección (sic) de las inversiones realizas o a efectuar esas corporaciones, para lo cual tendrán en cuenta como mínimo los siguientes aspectos:

- 1. Esa rentabilidad en momento alguno puede ir en detrimento de la población trabajadora u beneficiaria del subsidio familiar, por tanto el manejo deberá ser programado en forma tal que no por esta razón, se descuiden las obligaciones atinentes al objeto social de las cajas.*
- 2. En el manejo eficiente que deben dar a esos recursos del subsidio familiar, las cajas deben tener una aceptable rentabilidad; pero con un bajo riesgo.*
- 3. Mantener un portafolio diversificado en términos de entidades, rentabilidad, actividad económica, riesgo y liquidez. De tal suerte, que por ningún motivo podrán concentrar más del 20% del portafolio en una misma entidad.*
- 4. Establecer mecanismos que permitan efectuar un estudio comparativo de las diferentes oportunidades financieras del mercado, conocer situación financiera real, el respaldo económico, las garantías, las autorizaciones legales y estatutarias que facultan a esas entidades a realizar operaciones de captación bajo la cobertura apropiada, a fin de que la inversión sea en las*

mejores condiciones y con el menos riesgo posible para las Cajas.

5. A toda inversión se le deberá hacer un seguimiento permanente, dentro del cual se revisará lo concerniente al estado o situación financiera de su otorgante.
6. Establecer una custodia y control de los títulos valores en personas capacitadas con funciones definidas para esta labor, debidamente aseguradas y si es el caso, establecer otra serie de controles internos administrativos, con el fin de asegurar su flujo, contabilización, vencimiento, compra y venta de papeles negociable.

Además de las medidas a aplicar de inmediato, con base a los anteriores parámetros cada Consejo directivo deberá adoptar para la respectiva Caja de Compensación Familiar, un manual en el cual se determine de manera clara y concreta las competencias y procedimientos que deben aplicar en materia del manejo de inversiones cada corporación.

Es de anotar, que siendo los aportes del subsidio familiar unos recursos del orden parafiscal administrados por las Cajas, conforme a las disposiciones legales inicialmente anotadas, los Consejeros Directivos, los Directores Administrativos y los Revisores Fiscales, serán en sus instancias respectivas los directamente responsables de su manejo y resultados. Por tanto, en cada una de sus determinaciones deberán tener mayor cuidado y diligencia, tendiente a salvaguardas y proteger los recursos del subsidio familiar que administran las Cajas de Compensación Familiar.

Decreto 1072 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo

Artículo 2.2.7.5.1.5. Apropriaciones de Rendimientos y productos líquidos.

La apropiación de los rendimientos y productos líquidos de las operaciones que efectúen las cajas de compensación familiar, así como de los remanentes presupuestales de cada ejercicio, deberán hacerla los consejos directivos dentro del semestre siguiente al ejercicio anual que generó los remanentes.

Para efectuar el pago del Subsidio en dinero, se tendrá como plazo máximo el 31 de Diciembre del año siguiente al que arrojó remanentes.

Los remanentes producidos en los programas de mercadeo social se sujetarán a las disposiciones tributarias a que hubiere lugar. (Decreto 341 de 1988, Art. 67)"

Con base en el análisis y revisión de la información remitida por la entidad sobre los saldos no ejecutados, se evidenció que del total de inversión para la vigencia 2020 equivalente a \$33.362.595.947,20 se presentó una concentración superior al 20% en dos bancos; en el HELM BANK se distribuye el 26,23% de las inversiones por \$8.750.194.039.01 y en el Banco Bancolombia se coloca el 38,14% por \$12.724.173.317,63, tal como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No. 30
Cuentas Bancarias con recursos de saldos no ejecutados del año 2020
(Cifras en pesos)

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-20	Valor Total Por Banco	%
BANCO HELM BANK	005-622XXX	AHORROS	COMCAJA - DIFERENCIAL DEL 55%	845.353.743	8.750.194.039	26,23%
	005-559XXX	AHORROS	COMCAJA FOSFEC	1.469.838.261		

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-20	Valor Total Por Banco	%
	005-622XXX	AHORROS	COMCAJA - FOSFEC (Gastos de Administración)	1.784.800.911		
	005-624XXX	AHORROS	COMCAJA - FOSFEC (Programa Agencia de Colocación de Empleo - COMCAJA)	711.549.031		
	005-559XXX	AHORROS	COMCAJA LEY 115/94	1.956.829.196		
	005-622XXX	AHORROS	COMCAJA - LEY 115	37.537.430		
	005-5387XXX	AHORROS	COMCAJA FOVIS	430.652.894		
	005-55926XX	AHORROS	COMCAJA FOVIS PLAN DE AJUSTE	59.500		
	005-6223XXX	AHORROS	COMCAJA FOVIS	7.377.880		
	005-622XXX	AHORROS	COMCAJA - FONIÑEZ	1.493.753.917		
	005-522XXX	AHORROS	COMCAJA FUNCIONAMIENTO	11.118.233		
	005-5866XXX	AHORROS	INVERSIONES VENTA MUEBLES E INMUEBLES	777.152		
	005-4045XXX	CORRIENTE	COMCAJA PLANILLA UNICA	545.886		
BANCOLOMBIA	3132790XXX	AHORROS	COMCAJA - FUNCIONAMIENTO	92.089.117	12.724.173.317	38,14%
	3140058XXX	CORRIENTE	COMCAJA - EMPRESAS NO AFILIADAS	1.193.555.730		
	3140058XXX	CORRIENTE	COMCAJA-LOTE CIENAGA	249.198.419		
	3132792XXX	CORRIENTE	PLANILLA UNICA	1.284.226.406		
	3138735XXX	AHORROS	COMCAJA - MEJORAS LOCATIVAS	158.363.705		
	3138735XXX	AHORROS	COMCAJA - LIBRE INVERSION	513.310.150		
	3138733XXX	AHORROS	COMCAJA ELECTROCOMCAJA	136.780.656		
	402-046909XXX	AHORROS	COMCAJA-HOTEL	3.713		
	3138735XXX	AHORROS	COMCAJA - CREDITOS MOTOCICLETAS	551.710.550		
	3138733XXX	AHORROS	COMCAJA CREDITOS DE TURISMO	209.474.357		
	85883205XXX	AHORROS	COMCAJA-CENTROS RECREACIONAL	8.740.003		
	3138732XXX	AHORROS	COMCAJA CREDITOS EDUCATIVOS	93.555.891		

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-20	Valor Total Por Banco	%
	3170998XXX	AHORROS	COMCAJA-AUXILIO PRACTICA MENSUAL ESTADO JOVEN	77.583.983		
	3170998XXX	AHORROS	GASTOS DE ADMINISTRACION – PROGRAMA ESTADO JOVEN	8.872.124		
	3170998XXX	AHORROS	IMPREVISTOS- PROGRAMA ESTADO JOVEN.	2.661.632		
	3163786XXX	AHORROS	COMCAJA - FONÍNEZ APOYO IDDER VAUPES	880		
	406148XXX	AHORROS	COMCAJA-FOVIS	7.331.157.679		
	3134393XX	CORRIENTE	COMCAJA - FOVIS	539.445		
	319254XXX	CORRIENTE	COMCAJA ELECTROCOMCAJA	141.577.115		
	319254XXX	CORRIENTE	COMCAJA - CREDITOS MOTOCICLETAS	670.758.123		
	315242XXX	AHORROS	COMCAJA- FOSYGA	13.629		
TOTAL					21.474.367.356	64,37%
TOTAL DE SALDOS NO EJECUTADOS					33.362.595.947	100,00%

Fuente: Ítem 16 Respuesta oficio 2022EE0125318 ACCOM-01 COMCAJA

Así mismo, para la vigencia 2021 la inversión de los saldos no ejecutados por valor de \$34.601.361.187,23, se presentó una concentración en el Banco de Occidente del 20,86% por \$7.218.806.969,93 como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No. 31
Cuentas Bancarias con recursos de saldos no ejecutados del año 2020
(Cifras en pesos)

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-21	Valor Total Por Banco	%
BANCO DE OCCIDENTE	263851XXX	CORRIENTE	COMCAJA - FUNCIONAMIENTO	39.008.319	7.218.806.969	20,86%
	263-862XXX	AHORROS	COMCAJA - FOVIS SEGUNDA PRIORIDAD 2014	1.621.689.180		
	263860XXX	AHORROS	COMCAJA- FOVIS SEGUNDA PRIORIDAD 2019	132.598.285		
	263-843XXX	AHORROS	COMCAJA - DIFERENCIAL DEL 55%	1.146.654.245		
	969XXX	A LA VISTA	COMCAJA- DIFERENCIAL DEL 55%	859.000.000		
	263-8438XXX	AHORROS	COMCAJA - LEY 115/94	312.330.853		
	263-835XXX	AHORROS	COMCAJA FOVIS	27.985.901		

Banco	No Cuenta	Tipo	Denominación	dic-21	Valor Total Por Banco	%
	263-8438XXX	AHORROS	COMCAJA - EMPRESAS NO AFILIADAS	982.765.093		
	263-843XXX	AHORROS	COMCAJA - SUPERSUBSIDIO	154.406.875		
	263-839XXX	AHORROS	COMCAJA-ACCIONES DE PROMOCION Y PREV	109.672.569		
	263-843XXX	AHORROS	COMCAJA - SALDO PARA OBRAS Y PROGRAMAS DE BENEFICIO SOCIAL	456.681.702		
	263-0254XXX	CORRIENTE	COMCAJA PLANILLA UNICA	1.078.973.184		
	263-834XXX	AHORROS	COMCAJA-DEVOLUCION APORTES PARAFISCALE	42.208.339		
	263-0526XXX	CORRIENTE	COMCAJA-DESCUENTOS SINTRACOMCAJA	4.387.399		
	263-0448XXX	CORRIENTE	COMCAJA CENTROS RECREACIONALES	101.460.607		
	263-843XXX	AHORROS	COMCAJA - RESERVA LEGAL	148.980.286		
	263-847XXX	AHORROS	COMCAJA-15 FORTALECIMIENTO DE	3.384		
	263-847XXX	AHORROS	COMCAJA-7 DEL 85 GASTOS DE ADM	741		
SALDOS NO EJECUTADOS CONCENTRADOS					7.218.806.969	20,86%
TOTAL DE SALDOS NO EJECUTADOS					34.601.361.187	100%

Fuente: Ítem 16 Respuesta oficio 2022EE0125318 ACCOM-01 COMCAJA

Situación presentada por deficiencias en los mecanismos de control, seguimiento y supervisión por parte de COMCAJA al sobrepasar el tope de recursos invertidos en una misma Entidad financiera, como lo estipula claramente por la normatividad vigente.

Lo que causa riesgo de posibles pérdidas en las inversiones constituidas por la Caja de Compensación con recursos parafiscales del 4% por la volatilidad de los mercados financieros.

Hallazgo comunicado administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Comcaja en respuesta menciona: “...En relación con la Observación No. 6, como ustedes lo informan la concentración que se encontraba para el año 2020 en Bancolombia con un porcentaje del 38.14% por la situación dada por la emergencia sanitaria, ahora bien, para el año 2021 se tomaron las acciones para controlar la concentración en Bancolombia quedando en un 19.54% como se evidencia en el portafolio 2021.

En lo que respecta con el Banco de Occidente la concentración hasta el 23 de diciembre del año 2021 era del 18.38%, pero a raíz de la constitución del CDT No. 969741 al 31 de diciembre quedo en 20.86% esto debido a los rendimientos causados durante mencionado mes.

Con el Banco Itaú se ha venido trabajando hasta dejar su concentración al mes de agosto del año 2022 en 18%.

Con respecto a la afirmación de una “posible pérdida en las inversiones constituidas por la Caja de Compensación con los recursos parafiscales del 4% por la volatilidad de los mercados financieros”, nos permitimos informar que la Corporación en estos momentos mantiene un portafolio conservador (CDT, cuentas de ahorro y las mismas cuentas corrientes), esto debido a que las cuentas de fiducias que son las que dan la volatilidad se trasladaron desde el año 2020 a cuentas de ahorros y CDT con tasa fija en su momento.

Es así como en lo transcurrido del año 2022 el portafolio se ha ido ajustado de acuerdo a la Circular Externa 0018 de diciembre 29 de 1997 de la Superintendencia del Subsidio Familiar.”

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar - SSF

La SSF remite oficio de radicado CGR 2022ER0196593 del 22/11/22, en el que el Agente Especial de Intervención de Comcaja brinda contestación, en los siguientes términos: “(...) manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo y/o Agente Especial de Intervención”.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La Caja de Compensación Familiar Campesina COMCAJA manifiesta que en la vigencia 2020 en Bancolombia tuvo una concentración de recursos de inversión del 38,14% y en el Banco Itaú un 26,23%, para la vigencia 2021 la concentración en el Banco Occidente fue del 20,86%.

Por otra parte, revisada la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar

mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

De conformidad con la revisión efectuada a la respuesta planteada por la entidad, la observación se mantiene, teniendo en cuenta que la Caja mantuvo una concentración de recursos de inversión más del 20% y el criterio normativo señala al respecto: “(...) Mantener un portafolio diversificado en términos de entidades, rentabilidad, actividad económica, riesgo y liquidez. De tal suerte, que por ningún motivo podrán concentrar más del 20% del portafolio en una misma entidad (Circular Externa 0018 29 de 1997).”

Por lo anteriormente señalado, se valida como hallazgo administrativo.

3.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.8

OBJETIVO ESPECÍFICO 8
Verificar la aplicación de la normatividad para llevar a cabo el proceso de separación contable de los recursos parafiscales de los provenientes de otras fuentes.

Se verificó la aplicación de la normatividad para llevar a cabo el proceso de separación contable de los recursos parafiscales de los provenientes de otras fuentes, se revisó los balances de prueba de las vigencias 2020 y 2021 la certificación de las cuentas de la entidad y los diferentes documentos que permitió verificar las cuentas de ingresos, costos y gastos donde se pudo evidenciar la separación contable las cuentas contables, ingresos, costos y gastos., se ajustaron a lo dispuesto en las normas aplicables y que sean única y exclusivamente para el registro de los aportes parafiscales correspondientes al 4%.

De lo analizado se evidenció que la Caja ha dado cumplimiento a la Resolución 044 de 2017 de la Superintendencia de Subsidio Familiar, aplicando las cuentas contables correspondientes y garantizando la destinación específica de las mismas, esta distinción, se realiza conforme a los tipos de recursos descritos en sus políticas contables de efectivo restringido y ello le permite a la Caja contar con la información y los procesos contables necesarios para controlar el uso de los recursos parafiscales, evitando que se destinen a una finalidad diferente a la establecida por la Ley, adicionalmente se observó que están presentadas y expresadas en los estados financieros separadamente.

Como resultado del análisis efectuado, no se detectaron situaciones de incumplimiento que fueran validadas como hallazgos de auditoría.

3.9 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.9

OBJETIVO ESPECÍFICO 9
Evaluar el cumplimiento de la normatividad aprobada por la CCF respecto de la actividad precontractual, contractual y post contractual. Así como la actividad desplegada por la CCF respecto de la supervisión y/o interventoría de las obras contratadas con los recursos de la parafiscalidad.

Para un universo de 168 contratos y convenios interadministrativos ejecutados durante las vigencias de 2020 y vigencia 2021 por \$3.413.171.760 se obtuvo la muestra Contractual que representa el 59,9% del total de la contratación ejecutada durante las dos vigencias, y que fue sujeta de revisión por parte de esta auditoría.

Tabla No 32
Desglose de la Muestra Contratación
(Cifras en pesos)

Ítems	Cant	Valor Contractual	%
GASTOS ADMINISTRACIÓN	28	174.343.828	9%
SISTEMAS	2	82.048.700	4%
SALDOS OBRA	4	70.974.850	3%
FONÍNEZ LEY 115	12	1.717.793.893	84%
TOTALES	46	2.045.161.271	

Así mismo, según la respuesta emitida por la entidad en la que certifica que de acuerdo con la ejecución presupuestal correspondiente a las vigencias 2020 y 2021 no se realizaron obras o inversiones en infraestructura física contratadas con recursos parafiscales, por lo cual este aspecto no fue objeto de esta auditoría.

Por otra parte, como resultado del análisis de un contrato ejecutado durante los años 2018 al 2020, sobre el cual se determinó las siguientes incorrecciones validadas como hallazgo:

Hallazgo No. 09 Contrato de Suministro CS 02-18 (D - F)

Mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial a la Caja de Compensación Campesina COMCAJA, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo de la Caja.

Ley 21 de 1982 artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos:

- “1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.*
- 2. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales.*
Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.
- 3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.*
- 4. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.*
- 5. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.*
- 6. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.*
- 7. Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.*
- 8. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.*
- 9. Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.*
- 10. Las demás que le asignen la ley y los estatutos.”*

La Constitución Política de Colombia, Art. 209.

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Ley 84 de 1873 Código Civil Colombiano señala en el artículo 1602,
“...Los Contratos son Ley para las Partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

La Ley 1712 de 2014 *“(...) por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones (...)”*

“(...) Artículo 3. “Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública...se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad... (...) principio de la calidad de la información...deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en forma accesibles para los solicitantes (...)”

Artículo 5 establece: “Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: (...)

f). Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.”

Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (Decreto 1072 de 2015), artículo 2.2.7.5.3.2. Afectación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar.

Los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar están destinados a la atención de las prestaciones y servicios de la seguridad social y demás finalidades que prevea la Ley y no podrán comprometerse para fines diferentes.

Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Art 73

ARTÍCULO 73. CREACIÓN DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA. Créase la Caja de Compensación Familiar Campesina como una corporación de subsidio familiar y como persona jurídica sin ánimo de lucro, perteneciente al sector agropecuario y vinculado al Ministerio de Agricultura. La Corporación se regirá por las normas del Código Civil que regulan esta clase de instituciones, cumplirá funciones de seguridad social y operará en conformidad con las disposiciones legales relativas al subsidio familiar. El régimen de sus actos y contratos será el usual entre particulares consagrado en el derecho privado y sus trabajadores serán particulares.

La Superintendencia de Subsidio Familiar ejercerá su supervisión y control.

Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."

“(...) Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva. (...)

Por su parte, la Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, sobre la Gestión Fiscal y el Daño Patrimonial al Estado, dispone:

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

Artículo 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. (Modificado por el Decreto 403 de 2020 Artículo 126). Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

En concordancia con el artículo 5 de la citada norma que expresa: “Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: -Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado. -Un daño patrimonial al Estado. -Un nexo causal entre los dos elementos anteriores. (...)

Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.”

La sentencia C-181 de la corte constitucional descrita en el concepto C.E. 2209 de 2015 del consejo de estado Sala de Consulta y Servicio Civil establece:

“La jurisprudencia constitucional ha indicado con claridad que la administración de recursos públicos por los particulares constituye una función pública. Así lo señaló la Corte Constitucional colombiana en la sentencia C-181 del 2002 indicando: La administración de recursos fiscales y parafiscales es, por definición, una función pública.”

Resolución AEI No 045 de 19 de mayo de 2017, “por medio de la cual se aprueba el manual de contratación de la Caja de Compensación Familiar Campesina-COMCAJA”.

Al respecto, en el artículo 1, establece;

ARTICULO 1. OBJETO: el presente manual de contratación tiene por objeto establecer las reglas, procedimientos y principios por los cuales se regirá la contratación de los distintos bienes y servicios que requiere para su funcionamiento la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CAMPESINA COMCAJA.

En lo referente al régimen aplicable, el proceso de contratación se rige por su manual de contratación, Código de Comercio, Código civil, entre otro, y sus principios orientadores, entre otros, son:

ARTICULO 4. PRINCIPIOS. el proceso de contratación de COMCAJA estará orientado por los siguientes principios:

- *De planeación: en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevante: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato;(ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad, y (iii) las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*

- *De responsabilidad: en virtud del cual la caja de compensación y sus trabajadores o empleados asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones, o extralimitación de funciones, de acuerdo con la constitución, las leyes y los reglamentos.*

Sobre la planeación, en términos concretos, nos dice la ex Magistrada del Consejo de Estado Ruth Estella Correa Palacio, indica,

“(…) el proceso contractual deberá estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos que se requieran en orden a determinar su viabilidad económica y técnica, así como la modalidad de [sic] proceso de selección que debe adelantar la entidad pública, con las finalidades sociales -ínsitas a esa prestación-, alto grado de eficiencia y eficacia en orden no sólo a proteger los recursos públicos fiscales representados en los bienes afectos al servicio, con sujeción estricta al orden jurídico, sino a garantizar las funciones que en interés general debe desarrollar y una prestación eficiente de los servicios que le son asignados por la ley” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia de veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012), radicación número 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Disponible

en:

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

Es cierto que, el régimen de contratación que rige los actos de esta Entidad son los del privado; sin embargo, dentro de los principios innatos a la contratación con recursos públicos, se puede inferir la importancia del principio de Planeación, estipulado también dentro del manual de contratación de la Entidad.

Lo anterior, para resaltar la obligación que tiene la CCF de velar por una buena optimización de los recursos administrados, para lograr con éxito, suplir las necesidades que se requieran, por lo tanto, la importancia de contar desde la fase inicial, con unos buenos estudios técnicos, jurídicos y financieros.

Ahora, y no con menos importancia, posteriormente y durante la ejecución del contrato, se deben realizar una serie de acciones y continuar con unos controles ejercidos desde la supervisión o interventoría, en cabeza de la Entidad contratando o a quien esta designe, quien deberá cumplir con unas actividades de seguimiento y vigilancia y así obtener el mejor resultado posible.

Dichos controles serán periódicos, o según la modalidad de contratación, los que permitan tener la certeza de que las actividades se están realizando de la manera correcta, y así mismo, autorizan para proceder con el pago o la retribución pactada en cabeza de la Entidad y a favor del contratista.

De allí nace también la obligación del supervisor, de informar cualquier irregularidad que se presente o evidencia durante el termino de duración del contrato y solicitar la reclamación de las pólizas o garantías en pro de la Entidad.

Al respecto, el manual de contratación de la CCF COMCAJA sobre la supervisión o interventoría, establece en el artículo 22:

*ARTÍCULO 22: en el documento de requisición el área respectiva señalará quien deberá cumplir las funciones de supervisión o interventor del contrato. Excepto cuando por la complejidad técnica del objeto a contratar, evento en el cual se solicitará a la Dirección Administrativa la contratación de una persona con la experticia técnica para desempeñar tal labor.
(...)*

ARTICULO 23: FUNCIONES: el supervisor o interventor designado, deberá cumplir con las siguientes funciones:

- 1. Inspeccionar y controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato u orden de prestación de servicios, desde su inicio y hasta el suministro a satisfacción del bien o servicio requerido.*
- 2. Suscribir el acta de inicio si el contrato y/o la orden lo exige, (...)*
- 3. En el evento en que se presente incumplimiento del contrato u orden de prestación de servicios, deberá dar aviso a la oficina jurídica o quien haga sus veces, oportunamente y antes del vencimiento del plazo o duración del contrato u orden de prestación de servicios y de la vigencia de las pólizas constituidas, quienes serán los responsables de definir las acciones a seguir.*
- 4. (...)*
- 5. (...)*
- 6. Verificar el informe presentado por el contratista y certificar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del contrato u orden, los cuales serán enviados con destino a la oficina jurídica o quien haga sus veces o a la Unidad de Gestión administrativa para proceder al pago o pagos del contratista.”*

La responsabilidad fiscal es aquella imputable a los servidores públicos y/o a los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Corolario lo anterior, son responsables fiscales los supervisores o interventores cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre determinado contrato se ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad que, entre otros, puede ser consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual o en el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidas en el contrato vigilado.

ANTECEDENTE

La Contraloría General de La República, recibió de la administración de la Caja de Compensación Familiar COMCAJA, Derecho de petición con fecha del 06 de junio de 2019 según radicado 2019ER0057525, en donde se plantea presunta ocurrencia de hechos o conductas irregulares con los procesos contractuales que adelantó COMCAJA durante la vigencia 2018, financiados con recursos parafiscales, por \$1.445.998.090, relacionados con la ejecución contractual de los contratos:

- Contrato de Prestación de Servicios N 02 de 2018 suscrito con DOCUFILE S.A.S.
- Contrato de Consultoría No 01 de 2018 suscrito con Alexander Guerrero.
- Contrato de suministro CS 02 de 2018 suscrito con Advance Data Solutions S.A.S.
- Orden de servicios No 04 de 2018 suscrito con Cesar Eduardo Rodríguez Aquiles.

La solicitud se fundamenta en que, durante el proceso de elaboración del Diagnóstico de la Entidad realizado por el director entrante en fecha del nueve (9) de abril del año 2019, evidenció falta de elaboración de estudios previos y análisis de mercado completos, antes de iniciar los procesos de selección, que permitieran establecer el valor real de mercado de los servicios contratados. Igualmente, que los procesos contractuales se realizaron en plazos muy cortos, agravando la situación financiera de COMCAJA, entidad que se encontraba con un déficit presupuestal.

Al respecto, la CGR emitió respuesta de fondo al derecho de petición a través del oficio con radicado No 2019EE0083304 de 12/07/2019. Los mencionados contratos fueron efectuados mediante facultades otorgadas al director administrativo por parte del agente interventor de Comcaja por medio de resolución AEI No 051 de 2018.

La Caja de Compensación Familiar Campesina COMCAJA y ADVANCED DATA SOLUTIONS S.A.S., suscribieron el 28 de diciembre de 2018 el contrato de suministro CS 02-18, cuyo objeto consistía en la adquisición, desarrollo, implementación y puesta en marcha de un sistema de información integrado Subsidio Familiar - ERP, por valor de Quinientos sesenta y nueve millones novecientos noventa y ocho mil cien pesos. (\$569.998.100) m/cte. y con plazo de 18 meses el cual inicio con acta del 14 de enero de 2019 y termino el 14 de julio de 2020 y del cual se establecieron las siguientes inconsistencias:

1. Con antelación a la apertura del procedimiento de selección y de la firma del contrato, se elaboraron los documentos requisitos de compra y/o servicios, estudios previos de necesidades, análisis del estudio de mercado con el fin de establecer la conveniencia y oportunidad de contratar las acciones para la implementación y puesta en marcha de un sistema de información integrado subsidio familiar – ERP, en donde se plasmó la justificación, descripción de la necesidad, objeto a contratar y especificaciones, plazo de ejecución, modalidad de selección, análisis técnico, actividades del contratista, informes y entregables, lugar de ejecución, planes de acción, entre otros.

Sin embargo, respecto al valor del contrato, COMCAJA no realizó un análisis de fondo del valor del contrato, no existe un soporte que discrimine o detalle los conceptos que se incluyen en dicho valor, tales como costo de los bienes, elementos, equipos tecnológicos, insumos o recurso humano y físico necesarios para prestar el servicio; no se indicaron las variables utilizadas para calcular el presupuesto, ni los posibles costos asociados con el mismo; tampoco existe soporte técnico y económico que permita establecer cómo se calculó el valor estimado del contrato, pues solo se presenta de forma general y/o global.

De otra parte, en el proyecto de términos de referencia se estableció que el presupuesto y valor del contrato se estimaba en \$570.000.000 incluido IVA. Igualmente se determinó en cuanto al precio que el proponente diligenciaría su oferta económica conforme lo determinaba el Formulario No 1 oferta económica, se debía desagregar o discriminar el valor de la oferta en cada una de las actividades contempladas en el ítem 1.10 del proyecto de términos de referencia, discriminado individualmente. Sin embargo, analizada la documentación suministrada por la Caja no se evidencia que el contratista dentro de su propuesta haya desagregado el valor de la oferta económica en las actividades señaladas, pues lo que hizo el proponente fue anexar un cronograma de actividades con las estipulaciones de los pagos, aspecto no sufre el requerimiento de COMCAJA respecto de la oferta económica determinada en los términos de referencia. Por su parte, COMCAJA, no objetó tal inconsistencia y le dio continuidad al proceso de contratación sin pronunciamiento alguno.

2. Dentro de los requerimientos de la Entidad pactados en el contrato, el contratista debía desarrollar e implementar un sistema de información integrado que cumpliera con unas características técnicas por cada módulo, proceso y funcionalidad, estipulados dentro del documento denominado *“términos de referencia de la Entidad”*. Literal K) Numeral 5° del Contrato *“Entregar los Módulos del Sistema con las especificaciones y características estipuladas en los términos de referencia de la convocatoria y contenidas en el contrato de acuerdo a la oferta presentada”*

Sin embargo, se desconocen las estrategias implementadas por el Contratista de las aplicaciones y de los soportes del análisis de los ciclos y procesos de negocios de Comcaja, del levantamiento de información con los usuarios para dar claridad a los procesos, necesidades de información y control de riesgos. No se evidencia que se hayan desarrollado las pruebas individuales consistentes en verificar la funcionalidad de los módulos, ni las pruebas funcionales consistentes en la preparación de los ciclos de transición. Igualmente, se desconoce si finalizadas las pruebas COMCAJA dio las conformidades, con respecto a la operación de los procesos.

3. En el proceso de arranque del sistema era responsabilidad del contratista el implementar las matrices de prueba individuales y funcionales y soportar a los usuarios finales en el desarrollo de sus procesos, sin embargo, no se evidencia que estos hayan sido entregados por el contratista.

4. Durante la verificación del expediente contractual se pudieron evidenciar, debilidades en la etapa precontractual, teniendo en cuenta que:

- La entidad no identificó los medios, métodos, herramientas, utilizados o establecidos, para estimar el valor correspondiente del contrato ni de cada uno de módulos a adquirir.
- El estudio de mercado, hace mención dentro del proceso de selección, el requerimiento de solicitar (4) cotizaciones, al respecto se observan cuatro (4) cotizaciones presentadas a la Entidad por valores distintos al valor finalmente contratado y en las que no se especificaron los módulos o requerimientos técnicos exigidos para cada uno de los programas a adquirir.
- La CCF no estableció en los términos de referencia el valor de cada uno de los módulos a ser entregados.

4. Igualmente, durante la etapa de ejecución contractual, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

La CCF realizó pagos de contrato sin una completa verificación de los requisitos exigidos para su aprobación, por cuanto estos requerían el recibo a satisfacción por parte del usuario final, soportes de las pruebas de funcionalidad realizadas por la Entidad sobre cada uno de los módulos entregables por parte del contratista, lo cual no se observó dentro del expediente contractual, incumpliendo lo establecido en el numeral 1.14 FORMA DE PAGO, del documento “PROYECTO DE TERMINOS DE REFERENCIA”, literal E, que establece,

“e). se entiende por entregable de un módulo: recibido a satisfacción por parte del usuario final, certificación del interventor de su correcto funcionamiento y que se hayan realizado pruebas de funcionalidad y casos de uso.”

La Caja no cuenta con soportes de pruebas de funcionalidad y casos de uso, de cada uno de los módulos recibidos, tal y como se estipuló dentro de los requisitos de pago.

6. Adicional a lo anterior, durante la verificación de los documentos, se evidenció que en la ejecución del contrato se remitió un oficio con fecha del 26 de noviembre de 2019 dirigido al Director Administrativo de Comcaja, por parte del personal de apoyo funcional a la Supervisión del contrato, indicando unas situaciones presentadas en la ejecución del contrato de suministro, por parte de ADVANCED, respecto al desarrollo de las actividades contractuales.

Al respecto, indicaron que:

“(…)

Las fechas pactadas para la entrega de los módulos se encontraban ampliamente vencidas.

“Subsidio familiar: Las tablas que debían ser revisadas por el departamento para las pruebas y posterior aprobación, fueron entregadas de manera tardía por parte del contratista. • No hay en el SIF, un desarrollo para el módulo de aportes en mora y la prescripción de aportes de empresas no afiliadas.

Las pruebas para el pago del subsidio familiar no se pudieron realizar debido a que si los anteriores módulos (tablas de empresas, trabajadores, beneficiarios) no se encontraban bien implementadas, es imposible realizar las pruebas.

Unidad de servicios sociales: De los nueve trabajadores asignados para el uso de este módulo, solamente a tres se les hizo entrega de usuarios y claves. Asimismo, las capacitaciones impartidas según lo dice el informe, no fueron suficientes para regular la forma en que se debe ingresar los procesos.

En cuanto al módulo para la Ley 115, no se pudo realizar pruebas, debido a que la información del subsidio familiar no está cargada en su totalidad. Además, no hubo hasta ese momento, capacitación para diligenciar los cinco campos que arrojaba el sistema, así como tampoco daba la opción para guardar los reportes bajo la circular de SIREVAC. • Este grupo de delegados, manifestaron a su vez que los módulos para FOVIS, FONIÑEZ, FOSFEC, procesos de compras, financiero, tesorería,

presupuesto etc., presentaban ciertas inconsistencias, las cuales impedían el uso eficaz de la herramienta”

Sobre dichas inconsistencias presentadas, no se logró determinar pronunciamiento alguno por parte de la Entidad, del supervisor, ni del contratista. El contrato siguió su ejecución con normalidad.

7. Para el día 26 de octubre del 2022, la CGR efectuó visita técnica a la Entidad, por parte del ingeniero de sistemas del equipo auditor, para verificar el correcto funcionamiento de los módulos contratados por esta, conforme a los requisitos técnicos y condiciones establecidas en el contrato de suministro 02 de 2018, como resultado de la evaluación técnica realizada a la funcionalidad del aplicativo, del cual se extrae las situaciones irregulares determinadas:

“(…) De los documentos suministrados por COMCAJA, se verificó lo siguiente:

*4.2 Se revisaron los soportes de las actas entregadas in situ y se identificó que estas solo eran para el módulo de nómina, dejando por fuera la socialización de los otros módulos mencionados en el Contrato, los cuales son: **financieros, de recursos humanos, administrativo, de contabilidad, tesorería y presupuesto.***

4.3 Se evidencia que no existen documentos con los compromisos pactados en las actas entregadas, adicionalmente, solo se evidencian compromisos hasta el acta número 12, las otras 10 no tienen acta ni compromisos, solo cuenta con lista de asistencia.

4.4 Dentro de los documentos que reposan en el expediente contractual (físico), se evidencia que se contrató un apoyo a la supervisión del contrato por \$5.000.000 millones de pesos. Sin embargo, no se evidencia cumplimiento de esta supervisión, puesto que, no existe un seguimiento permanente a la implementación de los módulos que se debían entregar al finalizar las tres fases del contrato. Lo anterior es así, debido a no existen documentos entregables de los módulos.

4.5 Para el suscrito auditor es evidente que los módulos del ERP, los cuales son financiero, de recursos humanos, administrativo, de contabilidad, tesorería y presupuesto, así como, el módulo de subsidio y servicios sociales, no funcionan operativamente en el ERP. (…)

subrayado fuera de texto

A manera de conclusión, indica;

“(…) es evidente que los módulos financieros, de recursos humanos, administrativo, de contabilidad, tesorería y presupuesto, así como, el módulo de subsidio y servicios sociales no funcionan operativamente. A la fecha solo funciona el módulo de nómina.

En este sentido se concluye que los módulos relacionados en el párrafo anterior no funcionaban satisfactoriamente. Lo anterior, en aspectos tales como los siguientes:

En el caso del módulo de Subsidio familiar, las tablas fueron entregadas de forma tardía, lo cual impidió que fueron debidamente revisadas por el departamento correspondiente para las prueba y posterior aprobación. Asimismo, de acuerdo con el informe presentado por los delegados para el apoyo de la supervisión del contrato, en el SIF no se desarrolló el módulo de aportes en mora y la prescripción de aportes de empresas no afiliadas. Por otra parte, al desarrollo del módulo para la Ley 115, no se pudo realizar las pruebas necesarias, debido a que la información del subsidio familiar no estaba cargada en su totalidad. Aunado, no hubo hasta ese momento, capacitación para diligenciar los cinco campos que arrojaba el sistema, así como tampoco daba la opción para guardar los reportes bajo la circular de SIREVAC.

Finalmente, los módulos desarrollados para trabajar en función de los fondos FOVIS, FONIÑEZ, FOSFEC, presentaron varias debilidades, lo cual impidió en ese momento, un uso idóneo de la herramienta”.

8. El 16 de agosto de 2022, la Superintendencia del Subsidio Familiar efectuó visita técnica para revisar el funcionamiento del software ERP SIF determinándose mediante entrevista, entre otros, los siguientes resultados:

- La parametrización del módulo nómina está correcto y desde el 2019 se opera allí este proceso, con algunos inconvenientes sobre los cuales se adelantó correcciones y verificaciones, pero que al final se solucionaron.
- Respecto al Módulo misional, el Jefe de Subsidio Familiar indica que se realizaron pruebas e inconformidades al supervisor del contrato, que no tuvo en cuenta y contrario a ello se certificó el funcionamiento total para su liquidación.
- Por su parte, para el fondo FOSFEC se indica que; *“Se realizaron las pruebas y el sistema no se ajustaba a las necesidades propias del fondo, indica que el insumo fundamental es que la base de datos de los afiliados esté óptima y funcional, los históricos y la cuota monetaria se puedan consultar con facilidad y existan, sin embargo; al no estar este proceso funcionando correctamente no es posible el correcto funcionamiento de este fondo de Ley”.*
- Se realizó la prueba con 5 personas, no se continuo con el proceso de ingreso de información al no tener respuesta de validación por parte del sistema
- La líder de contabilidad menciona a que pese a esperarse un ERP, todo fue manual, inclusive mucho más manual que el actual SYSMAN, encontrándose

un sistema que no contaba con las herramientas necesarias para su implementación.
(...)

Que el sistema no disminuyó los tiempos de trabajo, debido a que la información debe llegar desde subsidio familiar y servicios sociales y no está llegando, por lo tanto, los resultados no son los esperados.

- Respecto al tema Presupuestal, la funcionaria Profesional de Presupuesto informa que: *“Con el presupuesto inicial en el año 2020 se hicieron las pruebas, se realizó el cargue del presupuesto y el tema de la requisición con el CDP no funcionó.”*
Referente al número de pruebas, indicó *“(…) que se hicieron dos veces. En el Módulo Misional”*

9. El contratista, por su parte dentro de las obligaciones establecidas en el contrato en la cláusula 5, se obligaba a cumplir:

- *A) desarrollar el objeto del contrato, en las condiciones de calidad, oportunidad y obligaciones definidas en el contrato, incluyendo sus anexos técnicos y los términos de referencia.*
- *c) garantizar la calidad de los contratados, de conformidad con los términos de referencia y la oferta.*
- *m) el contratista deberá cumplir de acuerdo con las características y especificaciones señaladas en la propuesta y anexo técnico que hacen parte integral del presente contrato.*

De lo anterior, se puede concluir la ausencia de control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato, incumpliendo con sus obligaciones de supervisión, contenidas en el artículo 23 *“el supervisor o interventor designado, deberá cumplir con las siguientes funciones”: (..) del manual de contratación.*

Se colige que la empresa *ADVANCED DATA SOLUTIONS SAS* suministró a COMCAJA, un Sistema de Información que no garantizó la integralidad con los módulos misionales y de apoyo así como la completitud de los procesos para el cual se había contratado, no suplió las falencias de los sistemas que a la fecha del contrato eran utilizados, como lo es el SISU y el SYSMAN, por el contrario, estos siguen actualmente vigentes y en uso respecto de los procesos misionales y de apoyo contable presupuestal y financiero.

Como consecuencia, no se recibe un Sistema de Información óptimo, ajustados a las necesidades de la Entidad, y a los requerimientos técnicos establecidos por el área solicitante o gestor de procesos.

Durante la ejecución de contrato, no hay evidencia de las pruebas de funcionamiento o uso que tendría que haber realizado la entidad para verificar el cumplimiento de los ítems del contrato, previo a la aprobación y desembolso de cada pago.

10. Al respecto de este análisis, se efectuó una revisión comparativa de los documentos factura de venta, certificado del supervisor, Hito entregado y concepto dispuesto en el acta de liquidación, respecto de las actividades efectuadas y sustentadas por cada uno de los pagos realizados, de lo cual se presenta el siguiente cuadro:

Tabla No 33
Revisión Comparativa Documental del Contrato Suministro 02/2018

fecha de giro	Nº Fr a	Concepto de la Factura	Certificado Supervisor	Pro g de Pa gos	Av an ce Pro y.	HITO ENTREGADO	Concepto según Acta Liquidación
24/01/2019	624	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Corresponde al 20% del valor total del contrato en calidad de anticipo del contrato	Fase Conceptual y de Preparación: Hito 1 Charla de Sensibilización al Cambio Hito 2 Levantamiento documental de los procesos de apoyo	20 %	10 %	1. Charla de sensibilización al Cambio 2. Levantamiento documental a los procesos de apoyo (no misionales)	Anticipo para desarrollo fase conceptual y preparación
10/09/2019	630	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES Fase Ejecución (implementación y Capacitación) Hito 1 implementación y capacitación de nómina) Entrega primera nómina mensual en vivo)	Según acta de aceptación No 2 el supervisor recibe y acepta de manera exitosa la entrega del Módulo de nómina, anexa acta interna del 04/06/2019	20 %	60 %	Fase II EJECUCIÓN (Implementación y capacitación) 1. Implementación y capacitación de nómina.	Entrega de productos y actividades contenidas Fase II Fase Ejecución (hito 1 implementación y capacitación de nómina) Entrega primera nómina mensual en vivo)
23/12/2019	634	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES Fase Ejecución (implementación y Capacitación) Hito 2 Implementación y Capacitación del Módulo Financiero . Entregable: Hito 2 Primer proceso de	Certificado 13/12/2019 el cumplimiento de Fase ejecución, implementación y Capacitación, Hito 2 Implementación y capacitación del módulo financiero. Módulo del proceso de compras	20 %	70 %	Fase II EJECUCIÓN (Implementación y capacitación) 2 Implementación y capacitación financiero.	Desarrollo Fase II Fase ejecución hito 2 Implementación y capacitación de módulo financiero. Entregable Hito II Primer Proceso de compras en vivo desde la requisición hasta

fecha de giro	N o Fr a	Concepto de la Factura	Certificado Supervisor	Pr og de Pa go s	Av an ce Pr oy.	HITO ENTREGADO	Concepto según Acta Liquidación
		compras en vivo, desde la requisición hasta el pago o proveedor (Acta entrega 4 de entrega ...)					el pago del Proveedor
23/12/2019	Fr a 63 1	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Anexo II fase desarrollo Proceso Misional Hito 1 levantamiento documentos de alcance. Entregable. Documento de alcance. Hito 2 desarrollo Modelo de Datos. Entregable Modelo de Datos	Certificado 23/12/2019 el cumplimiento de Fase III desarrollo proceso Misional Hito 1 Levantamiento documentos de Alcance. Hito 2 Desarrollo Modelo de Datos. Fase III Desarrollo Proceso misional, entrega módulo de afiliaciones	10 %		Fase III Desarrollo Proceso Misional . Levantamiento documento de alcance documento de alcance 2. Desarrollo Modelo Datos.	Entrega Fase III (hito 1 Levantamiento de documento de alcance, entregable, documento de alcance (hito 2 Desarrollo de modelo de datos), Entregable Modelo de datos
6/12/2019	64 0	Prototipo desarrollo misional funcionalidad FOSFEC	Acta del 13/11/2022 menciona entrega formal numeral 3 Primera fase de Desarrollo y prueba y 4 Prueba final correspondiente a la fase III fase de desarrollo y proceso misional., Acta del 05/12/2019 recibo satisfacción prototipo desarrollo misional y funcionalidad FOSFEC.	15 %	90 %	Fase III Desarrollo Proceso Misional 3. Primera fase de desarrollo y Prueba 5. Prueba Final	Desarrollo Fase III una vez el contratista realice la entrega de los hitos 3 Primera fase de desarrollo y prueba y el hito 5 Prueba final entregables documentos de prueba.
21/02/2020	64 1	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Según cronograma Anexo III Fase de desarrollo proceso misional. Hito 3 Primera fase de desarrollo y Prueba y 5 Prueba final (ver acta 6 de entrega)	Según Certificación 20/02/20 y Acta de aceptación No 6 se dio Cumplimiento fase desarrollo proceso misional, Hito 3 Primera fase de desarrollo y prueba y 5 prueba Final. Se recibe Hitos: Primera fase desarrollo y se inicia el tiempo de prueba final correspondiente al 20% avance proyecto y el 15% valor del contrato.				
11/11/2020	64 2	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Según cronograma de actividades y esquemas de pago Anexo III Fase desarrollo Misional Hito 4 Entrega Final	Certificado del supervisor septiembre 29/2020 en el cual informa que se cumplió a cabalidad con todos los componentes, del Anexo i, el contratista garantizó el aseguramiento de conocimiento de cada uno	5%	10 0%	Fase III Desarrollo Proceso Misional 6. Entrega	En la Fase II fase de desarrollo misional Hito 6 entrega acta aceptación del desarrollo.

fecha de giro	N o Fr a	Concepto de la Factura	Certificado Supervisor	Pr og de Pa go s	Av an ce Pr oy.	HITO ENTREGADO	Concepto según Acta Liquidación
		debidamente firmado por el supervisor del contrato.	de los módulos e informó que el SIF permite realizar reportes del SIREVAC				
1/12/2020	643	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Acta de recibo y liquidación de la fase de implementación, capacitación y desarrollo (ver acta de entrega 7)	Según acta No 7 sin fecha, firman contratista y supervisor indicando que los hitos definidos en el contrato de suministro No 02 fueron debidamente cumplidos por el contratista, a partir de enero 14 de 2020 y hasta el 14/04/2020 fase para la puesta en marcha del sistema. En lo referido al soporte de los procesos misionales se tomaran como base los documentos de alcance entregados por los usuarios.	10 %		Acta recibo Final y Acta de Liquidación	El restante al acta de recibo final y liquidación del Contrato previa suscripción del acta correspondiente

Elaboró: CGR a partir del expediente contractual del CS 02/2018

Se observa cómo se le da un mayor grado de avance del proyecto para las dos primeras fases con un 70%, y para la fase III de Desarrollo Misional solo se le asigna un 30% del mismo. Adicionalmente no se evidencia que se haya efectuado una amortización del anticipo entregado al Contratista. Por su parte, los hitos que el contratista menciona cumplidos están relacionados con el cronograma de actividades y esquemas de Pagos presentado al inicio al Contrato. En la certificación del supervisión se indica que el recibo de los módulos es satisfactorio pero no se ampara en una completa verificación de los requisitos exigidos para su aprobación, por cuanto para la realización de los pagos se requería no solamente el visto bueno del Supervisor, sino muy importante aún el recibo a satisfacción por parte del usuario final, soportes de las pruebas de funcionalidad realizadas por la Entidad sobre cada uno de los módulos entregables por parte del contratista.

11. Ahora bien, referente a los pagos, conforme a los soportes suministrados y la Certificación del Jefe de Presupuesto y Tesorería, se sintetizan de la siguiente manera:

Tabla No 34
Relación de Pagos del Contrato Suministro 02/2018

fecha de giro	No Fact	Valor Pagado	Aprobación	Fuente Recursos
24/01/2019	624	113.999.620	Resolución AEI 045 del 23/05/2018	Lote Luis Los Ángeles

fecha de giro	No Fact	Valor Pagado	Aprobación	Fuente Recursos
10/09/2019	630	113.999.620	Resolución AEI 063 del 30/08/2019	Reserva Legal
23/12/2019	634	113.999.620	Resolución AEI 102 del 18/12/2019	Créditos de Motos
23/12/2019	Fra 631	56.999.810		Créditos de Motos
6/12/2019	640	20.000.092	Resolución AEI 102 del 18/12/2019	FOSFEC
21/02/2020	641	65.499.623	Resolución AEI 102 del 18/12/2019	Créditos de Motos
11/11/2020	642	28.499.905	Resolución AEI 102 del 18/12/2019	Créditos de Motos
1/12/2020	643	56.999.810	Resolución AEI 102 del 18/12/2019	Créditos de Motos
TOTALES		569.998.100		

Elaboró CGR a partir de Certificación de Jefatura de Presupuesto y Tesorería.

De la revisión de pagos y la determinación del origen de los recursos con que se cubrieron, se determina que la fuente de recursos con que se pagó el contrato de suministro 02 de 2018 son recursos parafiscales del 4%. Así mismo, con base en la revisión de cada desembolso se establece el menoscabo fiscal de la siguiente forma: De la totalidad de pagos, se extrajo aquellas actividades que hacen parte de la entrega de los módulos no misionales (contabilidad, presupuesto, financiero), así como las actividades que corresponden a la ejecución implementación del desarrollo del Modelo Misional, esto es FOSFEC, FOVIS, cuota monetaria, esto conforme al Informe Técnico del Ingeniero de Sistemas y a la revisión de los documentos del expediente contractual. En este sentido las facturas que se pagaron y sobre las cuales no se obtuvo el adecuado funcionamiento de los módulos entregados, son las siguientes:

Tabla No 35
Relación de Pagos del Contrato Suministro 02/2018
sobre los cuales se determinó el Detrimento Patrimonial
(Cifras en pesos)

fecha de giro	Numero Factura	Concepto de la Factura	Valor Pagado
23/12/2019	634	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES Fase Ejecución (implementación y Capacitación) Hito 2 Implementación y Capacitación del Módulo Financiero. Entregable: Hito 2 Primer proceso de compras en vivo, desde la requisición hasta el pago o proveedor (Acta entrega 4 de entrega ...)	113.999.620
23/12/2019	631	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Anexo II fase desarrollo Proceso Misional Hito 1 levantamiento documentos de alcance. Entregable. Documento de alcance. Hito 2 desarrollo Modelo de Datos. Entregable Modelo de Datos	56.999.810
6/12/2019	640	Prototipo desarrollo misional funcionalidad FOSFEC	20.000.092
21/02/2020	641	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Según cronograma Anexo III Fase de desarrollo proceso misional. Hito 3 Primera fase de desarrollo y Prueba y 5 Prueba final (ver acta 6 de entrega)	65.499.623

fecha de giro	Numero Factura	Concepto de la Factura	Valor Pagado
11/11/2020	642	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Según cronograma de actividades y esquemas de pago Anexo III Fase desarrollo Misional Hito 4 Entrega Final	28.499.905
1/12/2020	643	Venta Licencia de uso del ERP-SYF PYMES. Acta de recibo y liquidación de la fase de implementación, capacitación y desarrollo (ver acta de entrega 7)	56.999.810
		TOTAL DETRIMENTO PATRIMONIAL	341.998.860

Fuente. Análisis CGR

De lo antes descrito, se refleja una gestión ineficaz y antieconómica a causa indudable de falencias en los mecanismos de control interno, con una afectación de los recursos parafiscales asignados y que administra esta Corporación, beneficiando los intereses de particulares como lo es el contratista.

Lo anterior a causa de las deficiencias en la Planeación Contractual e improvisación en la contratación y la no determinación de los costos específicos del producto adquirido desde la propuesta económica, que propiciaron los pagos antes enunciados y el consecuente detrimento patrimonial al erario.

Hallazgo comunicado administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$341.998.860.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“...ADVANCED DATA SOLUTION

La supervisión del contrato No 02 de 2018, recayó sobre el Líder de las TICS ALIRIO xxx xxxx, quien certificó en armonía con el conocimiento técnico, idoneidad y pericia el cumplimiento del objeto contractual, tal como se soporta en las documentales que conforman el expediente contractual.

El 13 de enero de 2020, el Líder de las TICS ALIRIO xxx xxxx y supervisor del contrato, mediante memorando No 202020000583, solicita prórroga del contrato por el termino de seis (6) meses, por estar “pendientes implementación del ERP como de pruebas definitivas y puesta en marcha del desarrollo misional.”

El 21 de enero de 2020, mediante memorando interno No 20201200001053 el Director Administrativo de COMCAJA, solicita al Líder de las TICS ALIRIO xxx xxxx y supervisor del contrato, solicita cumplir los literales a y b de la cláusula tercera (3ª) del contrato, donde se debe acreditar por parte del supervisor el recibo a satisfacción y certificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista, soportado esto en actas de porcentaje de ejecución que evidencien el incumplimiento de cada uno de los ítems respectivos con sus componentes.

El 23 de enero de 2020, mediante memorando 20201200001373 solicita al Líder de las TICS ALIRIO xxx xxxx certificación indicando porcentaje de cumplimiento de los ítems relacionados en el memorando citado.

El 23 de enero de 2020, Líder de las TICS ALIRIO xxx xxxx, emite respuesta dirigida al director Administrativo, mediante memorando No 20202400001393, en el cual indica como supervisor del contrato el cumplimiento del cien por ciento (100%) de cada uno de los ítems que relaciona en el escrito. En este informe el supervisor del contrato resalta:

Dentro del ciclo de vida se encuentra la fase de implementación de un sistema, es la fase más costosa y que consume más tiempo, se dice que es costosa porque muchas personas, recursos y herramientas están involucrados en el proceso y consume mucho tiempo porque se completa todo el trabajo realizado previamente durante el ciclo de vida.

En esta fase de implementación se instala el nuevo sistema de información para que empiece a trabajar y se capacita a los usuarios para que puedan utilizarlo.

En informe presentado por el Líder de las TICS ALIRIO xxx xxxx y supervisor del contrato (página 231 expediente contractual en donde solicita el pago de las facturas Nos 642 y 643 de enero 7 de 2020 fundamenta oposición al cambio en los siguientes términos:

La implantación es un proceso especial de inserción del sistema en la institución, el cual debe ocurrir en el primer periodo por parte de sus potenciales usuarios. No obstante, que la herramienta adquirida o desarrollada es robusta y probada, no es suficiente para su inserción en la organización, pues requiere ser utilizada.

El 26 de junio de 2020, ADVANCED DATA SOLUTIONS, radica demanda ejecutiva contra la Caja, la cual correspondió al Juzgado 31 Civil Municipal de Bogotá D.C, bajo el número de radicado 11001400303120200039300, donde se decretaron medidas cautelares el 13 de noviembre de 2020. El 13 de agosto de 2021, se solicita el retiro de la demanda y levantamiento de las medidas cautelares por acuerdo entre las partes. El título que sirvió para la demanda ejecutiva se sustentó en el contrato como en los informes de supervisión del cumplimiento del contrato.

Como se ha remitido en varias oportunidades, COMCAJA, instauró denuncia penal contra el supervisor del contrato ALIRIO xxx xxxx, xxx xxxx - representante legal de ADVANCED DATA SOLUTIONS- y la interventora del contrato.

Es importante, que el ente de control se pronuncie con la responsabilidad que se deriva el pago del contrato de suministro No 02 de 2018, al evidenciar que se “pagó con recursos parafiscales” no indica ninguna indicación sobre este particular.”

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar - SSF

La SSF remite oficio de radicado CGR 2022ER0196916 del 23/11/22, mediante el cual, el Agente Especial de Intervención de Comcaja brinda contestación, así: “(...) manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Refiere la entidad a través de su respuesta, que las labores de supervisión fueron ejercidas por quien en su momento se desempeñaba como líder de las TICS, quien,

por su conocimiento y experiencia, tenía la comprensión técnica para revisar, aprobar, y hacer seguimiento de las actividades del Contrato, así como emitir el recibo a satisfacción y certificado de cumplimiento de las actividades ejecutadas; quien para el día 23 de enero de 2020, mediante memorando No 20202400001393, emite respuesta dirigida al director Administrativo, indicando el cumplimiento del cien por ciento (100%) de cada uno de los ítems que relaciona en el escrito. La entidad, promueve demanda en contra del supervisor, contratista y la interventoría del contrato.

La entidad, actualmente se encuentra promoviendo acción judicial en el ámbito penal en contra de las partes ya mencionadas; sin embargo, respecto al incumplimiento presunto de las obligaciones del contratista y del supervisor que fueron comunicadas por la Entidad, no se remiten soportes que desvirtúen la situación evidenciada.

Revisada la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

Los argumentos manifestados por Comcaja y por la SSF, no controvierten ni desestiman los hechos evidenciados, validándose como hallazgo administrativo y fiscal en cuantía de \$341.998.860, con presunta incidencia disciplinaria.

3.10. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.10

OBJETIVO ESPECÍFICO 10
Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos destinados por la caja y los asignados a ésta para atender la emergencia por COVID-19:

Respecto a este objetivo la CCF Campesina – Comcaja informó que no asignó recursos en dinero para atender la emergencia por COVID-19, lo cual se verificó a partir del objetivo específico de auditoría 2 referente al fondo FOSFEC, donde se verificaron las postulaciones de los beneficiarios al subsidio de emergencia de conformidad a la Ley.

Se revisaron los expedientes según muestra solicitada, de las postulaciones y de los pagos realizados a cada uno de los beneficiarios del subsidio de emergencia creado por el Decreto 488 de 2020 estipulados en la muestra seleccionada. Se analizaron los requisitos de Ley y los establecidos por la Entidad para su asignación y desembolso.

De lo anterior, se pudo verificar el cumplimiento de la normatividad en las postulaciones y asignación de los subsidios por parte de la Entidad.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020, donde se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con ocasión a la contingencia ocasionada por la pandemia del COVID-19, disponiendo entre otros aspectos, de un mecanismo que facilite el cubrimiento de los gastos del cesante, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario por el tiempo de la emergencia para mitigar los efectos negativos provenientes de esta situación.

El Decreto Legislativo 488 de 2020, autorizó que se de aplicación al principio financiero de unidad de caja, para apalancar recursos entre las subcuentas del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC y que de esta manera logren atender los beneficios dirigidos al cesante.

COMCAJA para desarrollar Programa de Mecanismo de Protección al Cesante Subsidio de Emergencia, adoptó las medidas estipuladas en el Decreto 488 de 2020 y de la Circular externa No.2020-00005, a través de la página web.

Así mismo, la Caja publicó en la página WEB la información relacionada con los documentos requeridos para el proceso de postulación, así como el proceso de radicación, las causales de pérdida del beneficio y la normatividad aplicable.

Como resultado del análisis efectuado, no se detectaron situaciones de incumplimiento que fueran validadas como hallazgos de auditoría.

3.11 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.11

OBJETIVO ESPECÍFICO 11
Verificar el manejo, utilización y cumplimiento de la normatividad frente a los recursos asignados a ésta, provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME:

No se adelantó la ejecución del Objetivo No 11 según respuesta otorgada por el Ministerio del Trabajo a la solicitud de información ACCOM-03, la CCF Comcaja reportó un déficit proyectado de cobertura Nacional de 184.315 beneficiarios en lista de espera, no cerraron postulaciones, por cuanto, contaban con recursos del FOSFEC, provenientes de la apropiación parafiscal del 4%, para cubrir el subsidio económico al desempleo, por esta razón, no requirieron recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.

3.12 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.12

OBJETIVO ESPECÍFICO 12
Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente.

De conformidad con lo dispuesto en el marco normativo, la Caja de Compensación Familiar - COMCAJA, suscribió el Plan de Mejoramiento con fecha de cumplimiento de las actividades al 31-12-2021, dando cumplimiento a los términos de presentación del mismo.

Lo reportado a corte 31/12/2020 y 31/12/2021 en el SIRECI es el resultado de la Actuación Especial de fiscalización de las vigencias 2012 y 2013, en el cual se generaron 12 hallazgos administrativos.

En la evaluación de la efectividad de las acciones, se encontró que las 19 acciones formuladas tenían como plazo máximo de ejecución el 31/12/2021.

Como resultado del análisis efectuado, se detectaron situaciones de incumplimiento validadas como hallazgo de auditoría, que se describe a continuación:

Hallazgo No. 10 Plan de Mejoramiento (D - PAS)

Mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial a la Caja de Compensación Campesina COMCAJA, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo de la Caja.

Ley 21 de 1982 artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos:

- “1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.*
- 2. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales.*

Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.

3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.

4. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.

5. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.

6. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.

7. Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.

8. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.

9. Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.

10. Las demás que le asignen la ley y los estatutos.”

Constitución política artículo 209. Principios de la Administración Administrativa,

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

El artículo 268 de la Constitución Política, modificado en el Acto Legislativo número 04 de 2019, establece en el numeral 17 la facultad de imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley.

El Decreto 403 de marzo de 2020, en el Título IX Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, establece en el artículo 81 las conductas sancionables que se señalan en los literales c), d), f) y g) así:

“...c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal.

d) No cumplir con las obligaciones fiscales, entre ellas las previstas en las normas orgánicas del presupuesto y las asociadas a la destinación y entrega oportuna de los recursos fiscales o parafiscales recaudados con un fin legal específico.

(...)

f) Incurrir en errores relevantes que generen glosas en la revisión de las cuentas y que afecten el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.

g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.

Ley 1474 de 2011 que modificó el art 53 de la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único.

“ARTÍCULO 53. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos (...).”

Ley 1952 de 2019 Artículo 69

“Normas aplicables. El régimen disciplinario para los particulares comprende la determinación de los sujetos disciplinables, las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses, y el catálogo especial de faltas imputables a los mismos.”

La sentencia C-181 de la corte constitucional descrita en el concepto C.E. 2209 de 2015 del consejo de estado Sala de Consulta y Servicio Civil establece:

“La jurisprudencia constitucional ha indicado con claridad que la administración de recursos públicos por los particulares constituye una función pública. Así lo señaló la Corte Constitucional colombiana en la sentencia C-181 del 2002 indicando: La administración de recursos fiscales y parafiscales es, por definición, una función pública.”

Ley 87 de 1993, Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, define:

“Artículo 1º.- Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios,

normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad; d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.” Subrayado fuera de texto.

Circular Externa 023 de 2010 emanada por la Superintendencia del Subsidio Familiar en materia del Sistema de Control Interno en las Cajas de Compensación

Anexo Circular Sistema Control Interno en las Cajas de Compensación Familiar (SCISF)

Numeral 7 Comité de Auditoría

El comité Independiente de Auditoría Tendrá como funciones primordiales las siguientes:

10. Evaluar los informes de control interno practicados por los auditores internos, revisoría fiscal y otros órganos, verificando que la administración haya atendido sus sugerencias y recomendaciones.

Representante legal

Sin perjuicio de las obligaciones especiales asignadas al representante legal en otras disposiciones legales, estatutarias o reglamentos, en materia de control interno, el representante legal es la instancia responsable de:

(...)

En general, el Director Administrativo es el responsable de implementar los procedimientos de control y revelación, verificar su operatividad al interior de la correspondiente entidad y su adecuado funcionamiento, para lo cual no debe limitarse a la revisión de los informes que le presenten las diferentes áreas de la organización, sino que debe demostrar la ejecución de acciones concretas para verificar la veracidad y confiabilidad del contenido de dichos informes y la eficacia de los controles”.

RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA ORGÁNICA REG-ORG-42 DE 2020

Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

CAPÍTULO VI Planes de Mejoramiento

ARTÍCULO 38. DEFINICIÓN. *Es el instrumento que contiene la información del conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial, en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio de una actuación fiscal.*

ARTÍCULO 39. RESPONSABLES. *Son responsables de suscribir el plan de mejoramiento, el representante legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal.*

ARTÍCULO 40. CONTENIDO. *Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), sobre la gestión fiscal realizada y las acciones de mejora tendientes a subsanar las causas de los hallazgos formulados por la Contraloría General de la República.*

Cada entidad que presente plan de mejoramiento debe rendir un avance del mismo semestralmente.

ARTÍCULO 41. PERÍODO. *El plan de mejoramiento que se suscribe, cubre el período que adopte el sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial para su ejecución, con base en los resultados del proceso de la actuación fiscal que lo haya establecido.*

Los avances del plan de mejoramiento, tiene una periodicidad semestral con corte a junio 30 y diciembre 31.

ARTÍCULO 42. TÉRMINO. El plazo para la presentación del plan de mejoramiento a la CGR a través del SIRECI producto de la actuación fiscal, es el que se establezca en el informe respectivo tasado en número de días. El término empezará a regir a partir de la fecha efectiva del recibo del informe por el sujeto de vigilancia y control fiscal. La dependencia competente de la Contraloría General de la República validará que se haya presentado el plan de mejoramiento dentro del término previsto por la misma.

Para los avances de los planes de mejoramiento, cada sujeto de control tendrá una fecha límite para su rendición. La cual estará ubicada dentro del rango previsto, entre el quinceavo (15) día hábil y el veinteavo (20) día hábil del mes de julio y los correspondientes en el mes de enero, siguientes al período a reportar.

ARTÍCULO 43. REVISIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO Y AVANCES. La Contraloría General de la República mediante actuaciones fiscales emitirá un concepto o calificación sobre el avance de los planes de mejoramiento, que podrá incorporarse al informe de auditoría o de manera independiente.”

Realizada la revisión, con corte a 31 de diciembre de 2021, de las 19 acciones referentes a 12 hallazgos del plan de mejoramiento suscrito por COMCAJA con la CGR respecto del Informe de Actuación Especial Proceso Intervención Comcaja para las vigencias 2012 y 2013; se determinó que las acciones realizadas por la entidad para subsanar siete (7) de los hallazgos del mencionado plan mejoramiento, no han sido efectivas y por consiguiente las situaciones presentadas se reiteran.

Por otra parte, la entidad no está cumpliendo con los tiempos establecidos en las acciones de mejora definidas en el plan de mejoramiento, por cuanto, las actuaciones han sido efectuadas de manera extemporánea.

Los hallazgos que se reiteran, son:

1) HALLAZGO CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO

En relación al cargue de saldos iniciales de bienes transferidos de la Caja de Crédito Agrario a COMCAJA y en desarrollo de su gestión, no se garantizaron los objetivos y atributos cualitativos de la información contable ni permite determinar con certeza el patrimonio inicial de la Corporación.

ACCION DE MEJORA: Gestión para determinar el patrimonio de la Caja.

COMPROMISOS:

1. Elevar derecho de petición ante la Caja de crédito Agraria Liquidada (Patrimonio Autónomo, FIDUPREVISORA o quien haga sus veces).

2. COMCAJA adelantará actividades con el fin de establecer el estado del patrimonio recibido, previa respuesta al derecho de petición planteado en la acción 1.

PLAZO: 30/04/2021

SOPORTES COMCAJA:

1. Indican: *“La Oficina Jurídica apoyó con la presentación de un derecho de petición dirigido al liquidador de la Caja Agraria con el que se pretendía establecer el patrimonio transferido a Comcaja. Existe respuesta del Archivo General de la Nación donde no encuentra información. Se tiene como soporte Informe jefe Oficina Jurídica Rad.20211200010403 del 27/07/2021. Junio/22 Se mantiene el avance anterior”.*
2. Indican: *“Junio/21. Se tiene como soporte Certificado del jefe de Presupuesto y tesorería Avalado por la Revisoría Fiscal informe acerca de la destinación o utilización de los recursos por la venta de inmueble de CAUCA junio/22 Se mantiene el avance anterior, la Corporación continua en la búsqueda de información sobre el estado de patrimonio recibido por la Caja Agraria.”*

ANALISIS CGR

Una Vez revisada la información aportada por la entidad, se evidencia que COMCAJA ha realizado varias acciones para cumplir con la observación dejada por la CGR, pero a la fecha, estas no han sido efectivas para subsanar las causas que dieron origen al hallazgo. Además, las fechas establecidas se encuentran fuera de términos.

2) HALLAZGO ATENCIÓN AL SECTOR PRIMARIO NO ASALARIADO

Omisión en la garantía del desarrollo de actividades destinadas prioritariamente para el sector primario en el territorio nacional, en observancia de la previsión legal establecida en la norma de creación y los recursos públicos con destinación específica recibidos, como es el caso de la venta de inmueble en CAUCA.

ACCION DE MEJORA: COMCAJA adelantara acciones internas para recopilar soportes de los recursos planteados en el hallazgo 2.

COMPROMISO:

1. COMCAJA realizará recopilación de información frente a la constitución del patrimonio dentro de sus posibilidades y alcance, determinando si existe la documentación completa en la Caja.
2. Revisar las fuentes que tuvo en cuenta la Contraloría para determinar el monto que se estableció en el presente hallazgo

Plazo: 31/12/2021

SOPORTE COMCAJA:

a CCF indica: *“El proveedor ALPOPULAR encargado de custodiar almacenar el archivo central de COMCAJA ha realizado la correlación del inventario, se efectuará la búsqueda en bases de datos con algún vestigio de información frente a la constitución del patrimonio de la Caja. En Jun/2022 Se mantiene el avance anterior, la Corporación continua en la búsqueda de información sobre el estado de patrimonio.”*

ANALISIS CGR:

Una Vez revisada la información aportada por la entidad se evidencia que COMCAJA ha realizado varias acciones para cumplir con la observación dejada por la CGR, pero a la fecha no se ha podido solucionar, además las fechas establecidas se encuentran fuera de términos.

3) HALLAZGO MANTENIMIENTO Y ADECUACIÓN DE BIENES INMUEBLES

Debilidades en relación con la conservación y mantenimiento de activos, así: Desestabilización Mantenimiento y conservación del lote 8- Centro Recreacional Chícora-Tolima. Bodega, lotes de terreno Ciénaga-Magdalena, Hotel Comcaja San Marcos Ricaurte-Cundinamarca, lote Arauca.

ACCION DE MEJORA: (1)

Velar por el mantenimiento básico del Inmueble ubicado en Chicoral – Tolima; así como por la seguridad del mismo.

PLAZO: 31/01/2021

COMPROMISO: Adelantar gestión correspondiente a venta o arriendo del inmueble; tenido en cuenta que la Caja no cuenta con recursos para realizar mejora o reparaciones evidenciadas por la Contraloría general R. literal (a), debido a que no presta servicios en el Departamento de Tolima.

SOPORTE COMCAJA: Indican: *“Se anexa copia de las Ordenes de Servicio - OS 01 y 06 de 2022 vigentes a 30/06/2022, cuyo objeto es el mantenimiento y cuidado del inmueble Chicoral y con un costo menor a fin de reducir costos que genera el inmueble, se continua con las gestiones para la comercialización del inmueble.”*

EVIDENCIA CGR: Al respecto se observan las Ordenes de Servicio, No. 01 del 25 de enero del 2022, con un plazo de duración de tres (3) meses y Orden de Servicio No. 06 de mayo 31 de 2022, por un término de duración de un (1) mes, cuyo objeto es: *“Contratar el servicio de mantenimiento, reparaciones locativas y cuidado del inmueble denominado como CHICORAL del que hacen parte los Lotes A, B y C ubicados en la vereda San Francisco del corregimiento Chicoral, municipio del Espinal, departamento del Tolima, ubicado a 540 metros hacia el costado occidental de la vía panamericana antigua, en el que funcionó el Centro Recreacional Chicoral COMCAJA del municipio del Espinal.”*

ACCION DE MEJORA (2)

Realizar mantenimiento de los inmuebles cuando corresponda - BODEGA CIENAGA.
PLAZO: 31/12/2020

COMPROMISOS:

- Realizar los Trámites legales para desalojo.
- Una vez COMCAJA tenga la posesión del bien; contratar el servicio de vigilancia.
- Realizar mantenimiento de limpieza general.

SOPORTE COMCAJA

Indican: El jefe Jurídico emite informe de seguimiento frente al proceso jurídico e informa que el mismo continua; indican: *“Se tiene como soporte Informe jefe Oficina Jurídica rad 20221200001133 24 enero 2022 y Rad.20211200010403del 27/07/2021 con soportes de actuaciones. El Área Administrativa no presenta avance hasta tanto no sea restituido el inmueble a la Caja, debido al proceso Jurídico.”*

ANALISIS:

Las acciones realizadas por la Entidad se llevaron a cabo por fuera del plazo establecido, y son insuficientes para subsanar el hallazgo establecido. No se evidencian gestiones para adelantar la correspondiente venta o arriendo del mismo. Por lo tanto, el hallazgo se mantiene.

4) HALLAZGO INVENTARIOS

Debilidades en relación con el macroproceso de apoyo gestión administrativa, proceso de inventarios, subproceso de administración, conservación y custodia de inventarios:

ACCION DE MEJORA:

Actualización de la información de los Inventarios de COMCAJA y su aplicativo.

COMPROMISO:

Se realizará verificación del inventario y actualización de los bienes muebles e inmuebles de la Caja anualmente, presentando conciliación entre la Unidad de Gestión de Activos - UGA y Contabilidad.

PLAZO 31/01/2021

SOPORTE COMCAJA:

Indican: *“Se continúa con la verificación de inventarios de elementos en las áreas de la entidad. Se realiza conciliación mensual con Área contable, se anexan conciliaciones al mes de mayo de 2022. Para lo relacionado con las obras de arte está en trámite en el Área de Contratación la requisición para el avalúo de obras de arte aprobada por la Dirección Administrativa.”*

ANALISIS CGR:

Dentro de los expedientes denominados “Actas de Conciliación entre las oficinas de Gestión Contable y Gestión Administrativa” de los meses de enero a junio del año en curso, no se especifican las características de cada uno de los Activos que lo integran, permitiendo evidenciar el valor real de cada uno de estos.

5. HALLAZGO: GRATUIDAD DEL SERVICIO

La Caja se ve enfrentada a un escenario caracterizado por una amplia extensión territorial y dificultad en el acceso a sus territorios, predominantemente habitados por población con grandes fragilidades tanto ligadas al ciclo de vida, como a vulnerabilidades estructurales que se manifiestan en profundas desigualdades entre grupos étnicos y pobreza generalizada.

ACCION DE MEJORA:

Presentar a la Superintendencia del Subsidio Familiar solicitud para análisis y revisión sobre cobro de los servicios que presta COMCAJA a los afiliados de los departamentos de Guaviare, Guainía, Vichada y Vaupés.

COMPROMISO:

Elaborar comunicación con el análisis jurídico de la normatividad que exige el cobro de servicios frente al contexto socioeconómico y cultural de los departamentos donde opera COMCAJA.

PLAZO 30/06/2021

SOPORTE COMCAJA:

Al respecto la CCF indica: *“De acuerdo con lo presentado por el jefe de Área responsable, se adjunta informe de coberturas manifestando que COMCAJA ha ido mejorando la cobertura en servicios sociales ofreciendo un portafolio distinto al que ofrecen las entidades de manera gratuita.”*

ANALISIS CGR:

No se evidencia comunicación alguna por parte de la Entidad con los requerimientos establecidos dentro del plan de mejoramiento. No determinan de manera clara los

programas gratuitos habilitados en los departamentos de Guaviare, Guainía, Vichada y Vaupés. Por lo anterior, se mantiene el hallazgo.

6) HALLAZGO. MAPA DE RIESGOS

No se evidencian riesgos ni controles asociados a las consecuencias derivadas de: la omisión del ejercicio de control de tutela a cargo del Ministerio de Agricultura, la asignación de bienes trasladados a la Unidad de Negocios de la ARS, la reorganización administrativa, la adquisición del Hotel San Marcos, el cierre de 22 oficinas departamentales.

ACCION DE MEJORA: Incluir nuevos riesgos en el mapa de riesgos.

COMPROMISO: COMCAJA presentará ante su AEI proyecto de restructuración, una vez aprobados se implementará los mapas de riesgos sugeridos.

PLAZO: 31/12/2021

SOPORTE COMCAJA:

Indican: La Oficina de Planeación ha venido adelantando la actualización de procesos y procedimientos, *“...determinando puntos de control que posteriormente se incluirán en matriz de riesgos de la entidad”*.

ANALISIS CGR: Se evidencia incumplimiento de la acción, debido a que, dentro de la matriz de riesgos presentada por la Entidad, no registra los nuevos riesgos detectados; por lo tanto, el hallazgo se mantiene.

7) HALLAZGO. GESTIÓN DOCUMENTAL

En desarrollo de la gestión documental adelantada por Comcaja, se pudo evidenciar debilidades en archivo central, archivo de gestión, bodega para el archivo.

ACCION DE MEJORA:

- Velar por los intereses de la Caja.
- En caso de no recibir respuesta satisfactoria de cumplimiento por parte del contratista, se procederá a contratar un nuevo prestador del servicio para dar cumplimiento gradualmente a la ley de archivo.

COMPROMISO:

Insistir en la reclamación ante la aseguradora y Contratista para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones del contrato, pactadas conforme a la ley de archivo.

PLAZO: 31/12/2021.

SOPORTE COMCAJA: indican:

“...El jefe de la Oficina Jurídica emite informe de seguimiento donde se radica demanda el 19 de mayo de 2021 por incumplimiento contractual, Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá No.11001310301720210020000 en espera de admisión de demanda, según informe de jefe Jurídico a diciembre de 2021, se encuentra al despacho desde 16/09/21 con subsanación de DDA.”

“...El AGN, realizó visita de control a COMCAJA en el mes de marzo de 2022, como resultado se superaron cuatro (4) de los ocho (8) hallazgos del PMA. La Caja reporta en su último avance que continua en el trabajo operativo para superar los hallazgos restantes como son la convalidación de los instrumentos archivísticos, intervención del FDA entre otros (...).”

ANALISIS CGR:

Se evidencia que las actividades realizadas por la Entidad no son pertinentes para superar el hallazgo, por cuanto no tienen relación con las debilidades establecidas en el informe de actuación especial del año 2012.

Adicional a ello, dentro de los documentos recibidos durante el desarrollo de la auditoria, se evidenciaron inconsistencias relacionadas con la conformación de los expedientes documentales en cuanto a foliación, orden y digitalización de los archivos.

Así mismo, el Archivo General de la Nación (AGN) adelantó visita técnica en las instalaciones de la CCF el día 03 de marzo de 2022 para verificar el cumplimiento de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento archivístico (PMA) del año 2016 en el cual se dejaron catorce (14) hallazgos. En esta última visita, se indicó por parte del AGN que fueron superados ocho (8) de estos hallazgos y que se mantienen por superar cuatro (4), que se relacionan a continuación;

Hallazgos que permanecen según visita del Archivo General de la Nación (AGN) en marzo de 2022:

1. Tabla de Retención Documental y Cuadros de Clasificación: La Entidad no cuenta con tabla de retención documental (TRD) y cuadros de clasificación documental debidamente actualizados, aprobados e implementados.
2. Inventario único - FUID: *“El hallazgo pasa a la etapa de control, se hace necesario evidenciar los inventarios documentales del archivo de gestión de las vigencias 2020 y 2021.”*
3. Conformación de los Archivos Públicos: *“Hallazgo no superado; el GIV queda a la espera del concepto que expida el Grupo de Evaluación. Documental y Transferencias Secundarias del AGN para terminar el cierre del hallazgo.”*

4. Organización de los Archivos de Gestión: *“El hallazgo pasa a la etapa de control, se hace necesario verificar las evidencias. Observación: se deja de presente que la organización y conformación de los expedientes de COMCAJA recae en los Líderes y jefes de áreas, los cuales tienen la obligación de velar por la integridad veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo, tal como lo determina el artículo 16 de la Ley 594.”*

La CCF Campesina COMCAJA no está cumpliendo con los términos presentados inicialmente en aplicación de la Resolución Ejecutiva 042 de 2020, teniendo presente que llevan más de 6 años de prórroga de las acciones de mejora a implementar sin aparente resultado efectivo en cada acción propuesta que subsanen las causas que dieron origen a los hallazgos. En este sentido, no es demostrable la ejecución de acciones concretas para verificar la veracidad y confiabilidad de los controles generados y determinar su eficacia.

Esta situación ha generado que las condiciones detectadas en los hallazgos establecidos por la CGR se mantengan, así mismo, incurrir en posibles conductas sancionables por los sujetos de control.

Respuesta de Comcaja al Hallazgo Constitución del Patrimonio

“...Como lo evidencia la Contraloría General de la República, COMCAJA, desplegó varias acciones con el fin de determinar el cargue de los saldos iniciales de bienes transferidos de la Caja de Crédito Agrario como es la elaboración y remisión de derecho de petición radicado inicialmente en la Fiduprevisora y luego remitido al Archivo General de la Nación, entidad que relaciona la no ubicación de la documentación solicitada.

Ahora bien, Conforme con el Decreto 29 de 2015 conforme al artículo 14, en los procesos de liquidación de una entidad de orden nacional o patrimonio auto - nomo los documentos serán remitidos al Archivo General de la Nación. No obstante, pese a la petición invocada por COMCAJA, se emite respuesta de no ubicación documental.

En las escrituras públicas de algunos inmuebles de COMCAJA, se relaciona la trazabilidad de la transferencia por parte de la Caja Agraria.

Lo anterior no reduce a COMCAJA a seguir indagando la ubicación de la documentación”.

Análisis Respuesta al Hallazgo Constitución del Patrimonio

De acuerdo con la respuesta entregada por parte de la Entidad, se evidencia que se han adelantado algunas acciones en búsqueda de cumplir con la ubicación de la documentación, sin embargo, a la fecha no han sido efectivas para subsanar el hallazgo. Por lo anterior este se mantiene.

Respuesta de Comcaja al Hallazgo Atención al Sector Primario No Asalariado

La entidad en respuesta manifiesta: “...Como lo evidencia la Contraloría General de la República, COMCAJA, desplegó varias acciones se adjuntan trazabilidad de solicitudes dirigidas a los diferentes organismos del Estado para que COMCAJA sea incluida en el presupuesto general de la nación y así poder cumplir con el mandato a la atención al sector primario no asalariado.

Ahora bien, frente a los recursos producto de la venta del Inmueble en Cauca, cuyo recurso por el valor de \$2.210,8 millones, en el momento de la auditoría por parte de la Contraloría, se encontraban depositados en la cuenta de ahorros N°005-58666-4 del banco Helm Bank, al respecto es de manifestar que la Corporación según resolución AEI 088 del 10 de septiembre 2015, “Por medio de la cual se aprueba la modificación del Artículo Primero de la Resolución AEI 108 del cuatro (04) de diciembre del 2014”, utilizó los recursos de acuerdo al cuadro descriptivo de los pagos realizados con los recursos de la venta Lote Cauca.

Por otra parte con el fin de determinar el cargue de los saldos iniciales de bienes trasferidos de la Caja de Crédito Agrario como es la elaboración y remisión de derecho de petición radicado inicialmente en la Fiduprevisora y luego remitido al Archivo General de la Nación, entidad que relaciona la no ubicación de la documentación solicitada.

Conforme con el Decreto 29 de 2015 al artículo 14, en los procesos de liquidación de una entidad de orden nacional o patrimonio autónomo los documentos serán remitidos al Archivo General de la Nación. No obstante, pese a petición invocada por COMCAJA, se emite respuesta de no ubicación documental.

Lo anterior no reduce a COMCAJA a seguir indagando la ubicación de la documentación”.

Análisis de respuesta al Hallazgo Atención al Sector Primario No Asalariado

Según respuesta de la Entidad, las acciones realizadas no conllevan a subsanar la situación evidenciada constitutiva del hallazgo inicial, debido a que COMCAJA aun no presta atención a los trabajadores del sector primario no asalariados y de menores recursos en el territorio nacional; por otra parte, la entidad acepta que continua el proceso de conformación del patrimonio. Por tal motivo, el hallazgo se mantiene.

Respuesta de Comcaja al Hallazgo Mantenimiento y Adecuación de Bienes Inmuebles

“...Inmueble Chicoral: El inmueble se encuentra en posesión por parte de COMCAJA, a pesar de la gestión realizada estos años para que el inmueble sea productivo como la misma Contraloría lo manifiesta; la Corporación con la llegada de la nueva Dirección Administrativa la cual, tiene lineamientos generados desde el Gobierno Nacional pretende impulsar el desarrollo rural a través de los bienes de COMCAJA, actualmente la Corporación se encuentra en un proceso de transformación que requiere inversión, desarrollo de proyectos e iniciativas, en este sentido se proyecta seguir trabajando con el objetivo de superar el hallazgo.

Inmueble Ciénaga: El proceso de restitución de la Bodega de Ciénaga, motiva la siguiente explicación:

COMCAJA, inició proceso reivindicatorio, obteniendo fallo a favor contra él señor GUSTAVO CAMARGO. Una vez efectuada la diligencia de restitución del inmueble un tercero presentó oposición a la diligencia lo que obligó a COMCAJA a instaurar otro Proceso Reivindicatorio No 471894089002-2019-00-438-00 Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Ciénaga Magdalena. Se admitió la demanda, notificándose el demandado QUINTO MORELLI y promoviendo acción de nulidad la cual no prosperó. Sin embargo, el otro demandado GUSTAVO ADOLFO REJILLO ARAUJO, y personas indeterminadas no han sido emplazados pese a lo requerido por la parte actora. Sin embargo, se instauró denuncia penal No 11001600005020183314 la cual avocó conocimiento la Fiscalía Local de Ciénaga, contra los señores ROBINSON ANTONIO QUINTO MORELLI, GUSTAVO ADOLFO REJILLO ARAUJO, y GUSTAVO CAMARGO, por el presunto delito de fraude procesal donde al señor fiscal se le han remitido piezas procesales para facilitar la investigación y en espera de que fije fecha para que el Jefe de la Oficina Jurídica se desplace a Ciénaga - Magdalena para precisar aspectos procesales. Conforme a visita de 2021 por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar, la cual arrojó una observación de contratar una firma de abogados para hacer seguimiento a procesos jurídicos de la zona norte del país, donde se encuentra el proceso referido se asignó a Valega Abogados con la supervisión por parte de la Oficina Jurídica de COMCAJA.

A la Fiscalía General de la Nación se han remitido comunicaciones solicitando celeridad en la investigación penal.

En espera de cita presencial con fiscal quien había asignado cita para el 6 de octubre de 2022 pero con ocasión de cambio de Director Administrativo de COMCAJA, se espera programar nueva reunión.

Por lo anterior para poder comercializar el inmueble se requiere tener la tenencia del mismo, por lo que la Caja continúa con las acciones legales para ese objetivo.

INMUEBLE ARAUCA:

Mediante Resoluciones AEI N°845 de 17 de diciembre de 2015 “por la cual se aprueba el proyecto de venta del inmueble Arauca” junto con la resolución AEI No 104 del 05 de noviembre de 2015 “por la cual se aprueba la venta del inmueble ubicado en la Carrera 23 N 18-04, barrio la esperanza, ciudad de Arauca, identificado con Matricula Inmobiliaria n 410-10464 de la Oficina de Registro de Instrumentos públicos de Arauca”

Análisis Respuesta al Hallazgo Mantenimiento y Adecuación de Bienes Inmuebles

INMUEBLE CHICORAL

No se evidencian acciones ajustadas a subsanar el hallazgo establecido en el plan de mejoramiento.

INMUEBLE CIÉNAGA

Se evidencian actuaciones por parte de la CCF COMCAJA encaminadas a la restitución del inmueble en mención, siendo esto necesario para velar por su cuidado y mantenimiento, tal y como se estableció dentro del informe de auditoría inicial. Sin embargo, y teniendo en

cuenta lo anterior, hasta tanto no se finalice el proceso judicial que actualmente adelanta la caja de compensación familiar para la tenencia del inmueble, no se puede subsanar el hallazgo evidenciado y comunicado.

Respuesta de Comcaja al Hallazgo Inventarios

“...Los documentos fuente de información para realizar conciliación de activos en conjunto por las áreas de Gestión Administrativa y Contable, corresponden a la relación de:

Activos Bienes Muebles Activos bienes Inmuebles

Relación de activos totalmente depreciados en Cuentas de Orden Listado de Inmuebles en propiedad de Inversión

De los cuales se adjuntan archivos PDF y Excel, en el cual se puede identificar las características principales y los valores de reposición según último avalúo realizado por la empresa Data Inventarios en el año 2011. para los elementos existentes a ese año, en cuanto a los años subsiguientes, se registran con el valor de compra según factura para el caso de los muebles y para los inmuebles aquellos que han sido susceptibles de actualización y de acuerdo con las normas de actualización financiera NIFF, se actualizan según último valor del avalúo comercial cuando aplique.

Adicionalmente, desde el área de Gestión Administrativa, se generan como se menciona en la contextualización de este presunto hallazgo, verificaciones anuales de inventario físico para todas las áreas y departamentales de la Caja de Compensación, garantizando así la oportunidad y veracidad de la información reportada al área contable.

Con relación al valor real debido a las restricciones por disponibilidad de recursos que actualmente maneja COMCAJA y teniendo en cuenta el volumen de activos muebles y su antigüedad, se tiene presupuestado ejecutar procesos de baja por deterioro, obsolescencia, desuso y/o mal estado, con el fin de depurar y posteriormente proceder con actualización del valor real bajo contratación de empresa con la experticia necesaria para el caso”.

Análisis Respuesta al Hallazgo Inventarios

Según las evidencias reportadas por la Entidad, y las gestiones administrativas realizadas, esta observación se retira.

Respuesta de Comcaja al Hallazgo Gratuidad del Servicio

“...Si bien es cierto en su momento existía una problemática de gratuidad en los servicios y baja cobertura, esto en virtud que entidades gubernamentales ofrecían casi los mismos servicios de la Caja de manera gratuita, además ofreciéndoles subsidios por asistencia. Es por ello, que COMCAJA a partir de un análisis de servicios y de su población beneficiaria, ha ido incrementando paulatinamente su cobertura ofreciendo actualmente servicios atractivos a los beneficiarios, lo anterior se ve evidenciado en los informes de cobertura que se presentan semestralmente mediante el SIRECI.

De otra parte, con respecto a la actividad propuesta inicialmente “Presentar a la Superintendencia del Subsidio Familiar solicitud para análisis y revisión sobre cobro de los servicios que presta COMCAJA a los afiliados de los departamentos de Guaviare, Guainía, Vichada y Vaupés.” Y así

mismo su compromiso 'Elaborar comunicación con el análisis jurídico de la normatividad que exige el cobro de servicios frente al contexto socioeconómico y cultural de los departamentos donde opera COMCAJA ". Esta acción fue realizada en el año 2016 con oficio radicado 2016100003721, el cual se anexó dentro de los avances del momento, sin obtener respuesta por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar, motivo por el cual la Caja decidió como se explicó en el párrafo anterior analizar sus servicios para mejorar las coberturas con el fin de subsanar dicho hallazgo realizado por la Contraloría General de la Nación" SIC.

Análisis de la Respuesta al Hallazgo Gratuidad del Servicio

Según las evidencias reportadas por la Entidad, los argumentos expuestos y las gestiones administrativas realizadas por esta para superar las inconsistencias presentadas en la respuesta, esta observación se retira.

Respuesta de Comcaja al Hallazgo Mapa de Riesgos

"...Se brinda respuesta en los siguientes términos:

CONTRATO DE CONSULTORIA No. 01 DE 2018.

De acuerdo con la identificación de la necesidad de realizar un rediseño institucional argumentado, se adelantó el proceso de Convocatoria Pública No. 02 de 2018, con autorización de la Agencia Especial de intervención mediante Resolución No. 051 del 06 de junio de 2018.

Como resultado de dicha convocatoria se suscribió el Contrato de Consultoría No. 01 de 2018 con fecha 11 de Julio de 2018, el cual tenía por objeto "Contratar una consultoría, con destino a formular un estudio técnico de rediseño institucional que oriente y facilite los cambios organizacionales necesarios para fortalecer la capacidad institucional de la Caja de Compensación Campesina - COMCAJA- en cumplimiento de su objeto social" Dotando a COMCAJA de una herramienta prospectiva, basada en el sistema c/e subsidio familiar, la singularidad de COMCAJA, estableciendo los procesos y procedimientos, Matriz de Riesgos y un estudio de cargas laborales; que permita evaluar la capacidad real de los procesos de la corporación y su estructura en consideración de la posible evolución de sus negocios, con el propósito de optimizar la productividad, el bienestar y el desarrollo de la misma".

El plazo de ejecución del Contrato de Consultoría No. 01 de 2018, se pactó por el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la firma del acta de inicio que registra con fecha 11 de julio de 2018.

De conformidad con las conclusiones del documento "Estudio Técnico COMCAJA" que hace parte integral los entregables del contrato de Consultoría No 01 de 2018, se pudo indicar:

Entre los entregables se encuentra una matriz de riesgos, la cual se encuentra adjunta en archivos individuales de Excel junto a las catorce (14) caracterizaciones de procesos entregadas por el consultor, en ellas, se identifican los riesgos en una matriz para cada proceso de esta manera (se adjunta matriz de riesgos entregada por el consultor):

Sin embargo, es de aclarar que Se incluyeron 41 riesgos identificados como se describe en la tabla en la parte superior.

Durante la vigencia 2021 la Oficina de Planeación realiza un inventario de información documentada y encuentra con un listado maestro de registros de información con aproximadamente ciento ochenta y dos (182) documentos, en su mayoría en estado de desactualización, ya que el versiona miento tiene última fecha de actualización año 2016.

Esto quiere decir que los documentos entregados por la Consultoría No 01 de 2018 no fueron implementados no habían sido implementados aun por la administración, debido a que estos estaban propuestos para funcionar en una Corporación con una reestructuración administrativa implementada.

Es así como durante la vigencia 2021, se implementó la reestructuración administrativa de COMCAJA, aplicando parcialmente y de acuerdo a las necesidades de la Corporación el estudio de reestructuración sugerido por Guerrero Vergel, en la Consultoría No 01 de 2018, con el siguiente acto administrativo:

A la fecha la Oficina de Planeación cuenta con un (1) Jefe de Oficina y (1) Profesional Junior en encargo. Esta planta de personal tiene como función: Primero. Las relacionadas en la Resolución AEI No 033 de 2021. Segundo. Debe reportar ante la Superintendencia de Subsidio Familiar los informes correspondientes al anexo técnico Circular 007 de 2019, que incluye reportes mensuales, trimestrales, semestrales, anuales y ocasionales construidos con las áreas todas las áreas de COMCAJA y que la fecha son 117 estructuras aproximadamente, para cargue ante el aplicativo SIMON de la SUPERSUBSIDIO (Se adjunta inventario). Tercero. La atención al afiliado, ya que la anterior Unidad de Planeación Corporativa y Atención al Afiliado (Modificada por la Resolución AEI No 027 de 2021) tenía dentro de sus funciones (i) La atención al afiliado de COMCAJA, mediante los canales de radicación de PQRS incluidas las allegadas mediante la Superintendencia de Subsidio Familiar (ii) informes de PQRS (iii) Informes de Grupos Focales y (iv) solicitudes ocasionales de la Oficina de Atención al usuario del Ente de Vigilancia y Control. Cuarto. La construcción y seguimiento al Píán Estratégico de la Entidad.

(....)

A la fecha la Corporación no cuenta con los suficientes recursos económicos para ser asignados a la Oficina de Planeación destinados a fortalecer la planta de personal y documentar los procesos y procedimientos completos de la entidad, que es el primer paso, para determinar las causas raíz de los puntos de control y así construir y adoptar la matriz de riesgos.

Es menester recordar que contar con un sistema de administración de riesgos requiere de un monitoreo constante, seguimiento y actualización y la fecha debido a los renuentes problemas económicos y al porcentaje de gastos administrativos respecto a los ingresos de la parafiscalidad, que ha sido motivo de observación por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar, la Corporación no ha contado con los recursos económicos necesarios para actualizar la información documentada y administración del riesgo como lo solicita el Decreto 1531 de 2000.

A través de acciones propias, la Oficina de Planeación durante la vigencia 2022, aunque no ha llegado al producto final ha realizado actividades encaminadas a estructurar la actualización de procesos y procedimientos que a la fecha tiene un avance del 12% (22 documentos de 182 encontrados en el listado maestro de registros), y posteriormente realizar los pasos necesarios para general un sistema de administración de riesgos, que normalmente incluye1:

- 1. Establecer el contexto de la Organización. (...).*

2. Enfoque. (...).
3. Identificación de los Riesgos. (...).
4. Análisis de los Riesgos. Ibidem.
5. Evaluación de los Riesgos. Ibidem.
6. Tratamiento (...).
7. Comunicación. (...).

Por ello se concluye que COMCAJA continuará en labores y buscando recursos para fortalecer la Oficina de Planeación y que permitan gestionar el riesgo al interior de la organización”.

Análisis de la Respuesta al Hallazgo Mapa de Riesgos

Se evidencia que por parte de la CCF COMCAJA se han venido realizando acciones de mejora en: seguimiento, control y prevención del riesgo para evitar hechos adversos que perjudiquen los intereses de la Entidad y sus beneficiarios. Sin embargo, en el alcance de la respuesta aportada, refieren que estas acciones hasta la fecha no han llegado al producto final por diferentes motivos; en este sentido la auditoria concluye que no existe un mapa de procesos actualizado y ajustado a las necesidades de la entidad que permita un manejo adecuado de los riesgos y entorno al cumplimiento de sus objetivos. Razón por la cual no se ha cumplido en su totalidad y el hallazgo permanece en los mismos términos que le dieron origen a su estructuración.

Respuesta de Comcaja al Hallazgo Gestión Documental

“...Como antecedentes es importante manifestar que desde el año 2016 mediante la aprobación a través de Resolución AEI 004 de 25 de enero de 2016 se aprueba el límite máximo de inversión y presupuesto, donde se encontraba definido por rubro de administración el proyecto de actualización y organización del archivo de gestión en cumplimiento de la observación por parte de la Contraloría General de la Nación, posteriormente COMCAJA en el año 2018, si realizó las actividades pertinentes para superar el dicho hallazgo, que incluyó como acción principal la suscripción del Contrato de Prestación de Servicios No 02 de 2018 de fecha 29 de agosto de 2018, con la empresa DOCUFILE S.A.S, cuyo objeto consistía en: "Prestar los servicios de Gestión Documental, organizar, clasificar, ordenar y depurar el archivo de COMCAJA, aplicar las tablas de retención documental — TDR, elaborar la tabla de retención documental - TVD, realizar la implementación del programa de gestión documental PGD, la elaboración de SIC y los instrumentos archivísticos de COMCAJA", por valor de \$427.999.999.

No obstante, resulta que la contratista DOCUFILE S.A.S incumplió las obligaciones contractuales, circunstancia que conllevó a que COMCAJA no lograra superar el hallazgo referente a las "debilidades en archivo central, O archivo de gestión, bodega para el archivo" que actualmente pone presente la Contraloría General de la República, circunstancia en la que se insiste, resultó determinante el incumplimiento de las obligaciones por parte del DOCUFILE SAS, así como el

incumplimiento de las obligaciones de la interventora de dicho contrato (ALBA PATRICIA FIGUEROA APONTE) y del Supervisor del Contrato de Interventoría, a cargo del Líder Gestión Administrativa, quienes avalaron el pago del valor total del contrato (\$427.999.999), sin que el contratista hubiera ejecutado las obligaciones contractuales.

Esas circunstancias, son las que conllevaron a que finalmente COMCAJA incumpliera los términos que reseña la Contraloría General de la República en cuanto al “HALLAZGO. GESTIÓN DOCUMENTAL (A) COMCAJA”, con incidencia disciplinaria, de ahí que se hace necesario que la CGR precise los hechos y determine las presuntas responsabilidades por parte del contratista y la supervisión del contrato, y con ocasión de la afectación económica causada a COMCAJA y que además genera el Hallazgo que realiza la CGR por incumplimiento de términos.

Lo anterior conllevó por consiguiente a que COMCAJA se viera obligada a realizar, por intermedio de sus trabajadores, las actividades que le correspondían a la contratista DOCUFILE SAS, esto es las de “organizar, clasificar, ordenar y depurar el archivo de COMCAJA, aplicar las tablas de

retención documental — TDR, elaborar la tabla de retención documental - TVD, realizar la implementación del programa de gestión documental PGD, la elaboración de SIC y los instrumentos archivísticos de COMCAJA.

Para acreditar lo aquí expuesto, se aporta Acta de Reunión del equipo directivo de COMCAJA en la que se definieron las acciones y actividades a realizar para dar cumplimiento a los requerimientos del PMA del Archivo General de la Nación, junto con las comunicaciones emitidas por el AGN, documentos que constituyen prueba documental del incumplimiento de las obligaciones de DOCUFILE y, al mismo tiempo, prueba de las acciones adelantadas por COMCAJA para subsanar dichos incumplimientos. Precisando que en esa reunión se dejaron constancias en el sentido de que el desarrollo de las actividades de los trabajadores de la Corporación para organizar el archivo y las demás actividades antes relacionadas, no tenían por objeto subsanar el incumplimiento en que incurrió el contratista DOCUFILE SAS, sino dar cumplimiento al PMA del Archivo General de la Nación.

En ese orden de ideas, se resalta la pertinencia y relación que tiene con el hallazgo la presentación de la demanda civil instaurada por COMCAJA contra el contratista DOCUFILE SAS y la interventora del contrato, acción que fue admitida el 11 de febrero de 2022 por el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá D.C. y que tiene relación directa con el incumplimiento de los términos en la realización de las actividades propuestas frente a los hallazgos de la C.G.R.

De otra parte, resulta que recientemente el Archivo General de la Nación, aprobó las tablas de retención documental, precisamente con base en las actividades por COMCAJA por intermedio de sus trabajadores.

igualmente, se precisa que no ha sido liquidado el CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No 02 DE 2018 de fecha 29 de agosto de 2018. Finalmente solicito también tener esta respuesta como alcance frente a la comunicación ACCOM-29 de Observaciones en la Auditoria de Cumplimiento Vigencia 2020 2021.

Ahora bien, con relación a los avances en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos con el AGN y los hallazgos que permanecen según visita del Archivo General de la Nación AGN en marzo de 2022 manifestamos lo siguiente:

Es importante tener en cuenta el tiempo de la emergencia sanitaria entre las vigencias 2020 y 2021, Decretada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto 491 de 2020, esto impidió el desplazamiento de los colaboradores a las instalaciones de la Corporación en cumplimiento de los lineamientos preventivos y cuarentenas, en virtud de proteger la vida de los trabajadores de COMCAJA por tal motivo se tuvieron dificultades para realizar un avance mayor frentes a las actividades establecidas en el PMA del AGN.

Desde la visita realizada por el Archivo General de la Nación en marzo de 2022 se realizaron 4 mesas de trabajo donde se atendieron diferentes observaciones con el fin de convalidar las TRD de la entidad. Mediante reunión del Comité Evaluador de Documentos en sesión del 26 de septiembre de 2022 se dieron por aprobadas las Tablas de Retención Documental (TRD) de COMCAJA.

Por medio de comunicación del 9 de noviembre de 2022 con Radicado de salida AGN No. 2-2022-11226 SPA del archivo General de la Nación fue remitido a la entidad el Certificado de Convalidación e Inscripción en el Registro Único de Series Documentales —RUSD. Culminando el proceso de convalidación y aprobación del instrumento archivístico, con esta gestión ya sería un hallazgo más que se da por superado en consecuencia COMCAJA tendría solo 3 hallazgos por superar de las 14 iniciales.

Así mismo se han enviado al AGN reportes trimestrales de avance del PMA donde se registran los progresos en el proceso de levantamiento de inventarios, intervención de la documentación aplicando procesos archivísticos.

como organización, foliación, depuración y cambio de unidades de conservación con el fin de salvaguardar la información. Conformación del archivo histórico mediante la aplicación de las TRD aprobadas en 2001. Servicio de almacenamiento y bodegaje mediante la contratación de la empresa Al popular, así como la atención de préstamos y consultas.

Adjunto se envían documentos correspondientes al certificado de convalidación de las TRD emitido por el AGN”.

Análisis de Respuesta al Hallazgo Gestión Documental

La Entidad, aporta evidencias de acciones adelantadas en mejora de la gestión y organización documental y del archivo en general; sin embargo, no anexa evidencias que reflejen las acciones encaminadas a superar el hallazgo dejado por parte de la CGR en el año 2012-2013, en el cual se indicó:

“...En desarrollo de la gestión documental adelantada por COMCAJA, se pudo evidenciar debilidades así

- *Archivo central*

En la unidad administrativa en la cual se agrupan documentos transferidos, trasladados de los diferentes archivos de gestión de COMCAJA, una vez finalizado su trámite, que siguen siendo vigentes y objeto de consulta por las diferentes dependencias de la Caja, se evidencian debilidades en relación con:

Instalaciones para la conservación de archivos, sin observar las especificaciones técnicas existentes.

~ Las zonas de trabajo archivístico, consulta y prestación de servicios, no se encuentran fuera de las áreas de almacenamiento, generando riesgos de seguridad, desconocimiento de las regulaciones y mantenimiento en las áreas de depósito.

~ La ordenación de los archivos.

~ Los sistemas de información.

~ Clasificación.

~ Conformación de expedientes.

~ Ubicación de los documentos.

~ Transferencias y eliminación del archivo inactivo en las oficinas departamentales y el nivel central

- Archivos de Gestión

En la sede administrativa, ubicada en la carrera 12 N° 96-23 de la ciudad de Bogotá, se destinan áreas para la conservación de archivos de gestión sin observar las especificaciones técnicas previstas en la legislación nacional.

- Bodega para archivo

En la celebración y ejecución del contrato de arrendamiento N° 11 de 2008, no se evidenció la consideración de condiciones ambientales y técnicas de conservación para el material documental. Para el archivo de cajas con documentos, se han habilitado varios niveles de archivo o estantes con elementos metálicos improvisados y tablas sueltas, generando potenciales incidentes y accidentes para quienes allí laboran. De acuerdo con lo manifestado, la Contraloría General de la República evidenció que no se está dando total cumplimiento a la Ley 594 de 2000, respecto a los principios generales que rigen la función archivística. Este hallazgo se trasladará al Archivo General de la Nación, para lo de su competencia”.

Posterior a esto, en visita del Archivo General de la Nación en el año 2015, determinó:

Visita Archivo General de la Nación (AGN)

1. Tablas de Retención Documental y Cuadros de Clasificación Documental.
2. Programa de Gestión Documental.
3. Plan institucional de Archivos PINAR
4. Inventario Único Documental FUID
5. Unidad de Correspondencia
6. Conformación de Archivos Públicos
7. Organización de los Archivos de Gestión.
8. Sistema Integrado de Conservación-SIC.”

Al respecto, la entidad menciona la celebración de un contrato de prestación de servicios celebrado con la empresa DOCUFILE S.A.S en el año 2018; es decir, seis (6) años después de haberse realizado la visita por parte del ente de control y donde se determinaron unos hallazgos diferentes a los encontrados en la visita del Archivo General de la Nación en el año 2015.

Lo anterior, no demuestra que se hayan subsanado los hallazgos dejados por la CGR, tras haber transcurrido más de seis años hasta la fecha, razón por la cual no se desvirtúa el hallazgo y su incidencia.

Por su parte, la Superintendencia del Subsidio Familiar no otorgó respuesta al oficio 2022ER0196916 del 22/11/22 ACCOM-38 de comunicación de la observación.

De lo anterior, se puede determinar que la Entidad a través de su respuesta y soportes enviados, subsanaron dentro del Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR dos (2) de los siete (7) hallazgos encontrados en la Actuación especial de Fiscalización, esto es: Hallazgo 4: Inventarios y Hallazgo 5: Gratuidad del servicio

Por su parte, permanecen los hallazgos 1, 2,3, 6 y 7, Constitución del Patrimonio, Atención al Sector Primario no Asalariado, Mantenimiento y Adecuación de Bienes Inmuebles, Mapa de Riesgos y Gestión Documental identificados en la observación comunicada.

Respecto a lo definido en artículo 81 del literal c) del Decreto 403 de 2020, *serán sancionables las siguientes conductas*

(...)

c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal.

Es preciso indicar que COMCAJA no subsanó las causas que dieron origen a los hallazgos denominados: “*Constitución del Patrimonio, Atención al Sector Primario no Asalariado, Mantenimiento y Adecuación de Bienes Inmuebles, Mapa de Riesgos y Gestión Documental*”, por lo cual se dará traslado de este hallazgo así consolidado para efectos de ser valorado en un Proceso Administrativo Sancionatorio.

Lo anterior, teniendo en cuenta la respuesta de la entidad en donde se observa que ha adelantado acciones, pero estas no han permitido subsanar las deficiencias que se determinaron dentro del informe de Actuación Especial Vigencia 2012-2013, señalado por la CGR.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y traslado para dar inicio a un Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS).

Otro Aspecto Analizado

El equipo auditor recibió de la administración de la CCF, copia del Derecho de petición radicado con el oficio 2019ER0057525 de fecha 06/06/2019, en donde se

plantean presunta ocurrencia de hechos o conductas irregulares con los procesos contractuales que adelantó COMCAJA durante la vigencia 2018, financiados con recursos parafiscales, por \$1.445.998.090, relacionados con la ejecución contractual del Contrato de Prestación de Servicios N 02, Contrato de Consultoría No 01, Contrato de suministro CS 02 de 2018 y la Orden de servicios No 04 de 2018

Al respecto, se encontró en el SIPAR una respuesta de fondo al derecho de petición, señalando que no existió detrimento patrimonial. Sin embargo, viendo la importancia del tema, se aprobó en el Plan de trabajo abordar estos contratos dentro del proceso auditor. Como resultado de la revisión, se determinó el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 11 Planeación Ejecución y Supervisión de Contratos del 2018 (D)

Constitución Política de Colombia Art. 209. *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*

Mediante Resolución SSF No 0392 del 07/10/2005 se encuentra en intervención parcial a la Caja de Compensación Campesina COMCAJA, suspendiendo en el ejercicio de sus funciones al Consejo Directivo de la Caja.

Ley 21 de 1982 artículo 54. Funciones de los Consejos Directivos:

- “1. Adoptar la política administrativa y financiera de la Caja teniendo en cuenta el régimen orgánico del subsidio familiar y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.*
- 2. Aprobar, en consonancia con el orden de prioridades fijadas por la presente ley, los planes y programas a que deban ceñirse las inversiones y la organización de los servicios sociales. Los planes y programas antedichos serán sometidos al estudio y aprobación de la Superintendencia del subsidio Familiar.*
- 3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y someterlo a la aprobación de la autoridad competente.*
- 4. Fijar, por semestres anticipados, la cuota de subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, calculada con base en el porcentaje mínimo de los recaudos previstos en el numeral 1. Del artículo 43 y el número de personas a cargo.*
- 5. Determinar el uso que se dará a los rendimientos liquidados o remanentes que arrojen en el respectivo ejercicio las operaciones de la Caja correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.*
- 6. Visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero de la Caja.*
- 7. Elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos.*
- 8. Evaluar los informes trimestrales de gestión y de resultados que debe presentar el Director Administrativo.*
- 9. Aprobar los contratos que suscriba el Director Administrativo cuando su cuantía fuere superior a la suma que anualmente determine la Asamblea General.*
- 10. Las demás que le asignen la ley y los estatutos.”*

Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (Decreto 1072 de 2015),

Artículo 2.2.7.5.3.2. Afectación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar. Los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar están destinados a la atención de las prestaciones y servicios de la seguridad social y demás finalidades que prevea la Ley y no podrán comprometerse para fines diferentes.

Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Art 73

Artículo 73. Creación de la Caja de Compensación Familiar Campesina. Créase la Caja de Compensación Familiar Campesina como una corporación de subsidio familiar y como persona jurídica sin ánimo de lucro, perteneciente al sector agropecuario y vinculado al Ministerio de Agricultura. La Corporación se registrará por las normas del Código Civil que regulan esta clase de instituciones, cumplirá funciones de seguridad social y operará en conformidad con las disposiciones legales relativas al subsidio familiar. El régimen de sus actos y contratos será el usual entre particulares consagrado en el derecho privado y sus trabajadores serán particulares. La Superintendencia de Subsidio Familiar ejercerá su supervisión y control.

Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."

Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva."

Manual de contratación aprobado mediante la resolución AEI No 045 de 19 de mayo de 2017, "por medio de la cual se aprueba el manual de contratación de la Caja de Compensación Familiar Campesina- COMCAJA".

Al respecto, en el artículo 1, establece;

ARTICULO 1. OBJETO: el presente manual de contratación tiene por objeto establecer las reglas, procedimientos y principios por los cuales se regirá la contratación de los distintos bienes y servicios que requiere para su funcionamiento la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CAMPESINA COMCAJA.

Respecto al régimen aplicable, y los principios de la contratación:

ARTICULO 4. PRINCIPIOS. el proceso de contratación de COMCAJA estará orientado por los siguientes principios:

- *De planeación: en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevante: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato;(ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad, y (iii) las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*
- *De responsabilidad: en virtud del cual la caja de compensación y sus trabajadores o empleados asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones, o extralimitación de funciones, de acuerdo con la constitución, las leyes y los reglamentos.*

(...)

ARTÍCULO 22: en el documento de requisición el área respectiva señalará quien deberá cumplir las funciones de supervisión o interventor del contrato. Excepto cuando por la complejidad técnica del objeto a contratar, evento en el cual se solicitará a la Dirección Administrativa la contratación de una persona con la experticia técnica para desempeñar tal labor.

(...)

ARTICULO 23: FUNCIONES: el supervisor o interventor designado, deberá cumplir con las siguientes funciones:

1. *Inspeccionar y controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato u orden de prestación de servicios, desde su inicio y hasta el suministro a satisfacción del bien o servicio requerido.*
2. *Suscribir el acta de inicio si el contrato y/o la orden lo exige, (...)*
3. *En el evento en que se presente incumplimiento del contrato u orden de prestación de servicios, deberá dar aviso a la oficina jurídica o quien haga sus veces, oportunamente y antes del vencimiento del plazo o duración del contrato u orden de prestación de servicios y de la vigencia de las pólizas constituidas, quienes serán los responsables de definir las acciones a seguir.*
4. *(...)*
5. *(...)*
6. *Verificar el informe presentado por el contratista y certificar el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del contrato u orden, los cuales serán enviados con destino a la oficina jurídica o quien haga sus veces o a la Unidad de Gestión administrativa para proceder al pago o pagos del contratista.*

Sobre la planeación, en términos concretos, nos dice la ex Magistrada del Consejo de Estado Ruth Estella Correa Palacio, que

“(...) el proceso contractual deberá estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos que se requieran en orden a determinar su viabilidad económica y técnica, así como la modalidad

de [sic] proceso de selección que debe adelantar la entidad pública, con las finalidades sociales - ínsitas a esa prestación-, alto grado de eficiencia y eficacia en orden no sólo a proteger los recursos públicos fiscales representados en los bienes afectos al servicio, con sujeción estricta al orden jurídico, sino a garantizar las funciones que en interés general debe desarrollar y una prestación eficiente de los servicios que le son asignados por la ley”

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia de veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012), radicación número 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

Ley 87 de 1993, parágrafo del artículo 12, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 12. Funciones de los auditores internos. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:

PARÁGRAFO. En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones.”

Es cierto que, el régimen de contratación que rige los actos de esta Entidad son los del privado; sin embargo, dentro de los principios innatos a la contratación con recursos públicos, se puede inferir la importancia del principio de Planeación, estipulado también dentro del manual de contratación de la Entidad.

Lo anterior, para resaltar la obligación que tiene la Caja de velar por una buena optimización de los recursos administrados, para lograr con éxito, suplir las necesidades que se requieran, por lo tanto, la importancia de contar desde la fase inicial con unos buenos estudios técnicos, jurídicos y financieros.

Ahora, y no con menos importancia, posteriormente y durante la ejecución del contrato, se deben realizar una serie de acciones y continuar con unos controles ejercidos desde la supervisión o interventoría, en cabeza de la Entidad o a quien esta designe, quien deberá cumplir con unas actividades de seguimiento y vigilancia y así obtener el mejor resultado posible.

Dichos controles serán periódicos, o según la modalidad de contratación, los que permitan tener la certeza de que las actividades se están realizando de la manera correcta, y así mismo, autorizan para proceder con el pago o la retribución pactada en cabeza de la Entidad y a favor del contratista.

De allí nace también la obligación del supervisor, de informar cualquier irregularidad que se presente o evidencia durante el termino de duración del contrato y solicitar la reclamación de las pólizas o garantías en pro de la Entidad.

Al respecto, el manual de contratación de la CCF COMCAJA sobre la supervisión o interventoría, establece en el artículo 22 las funciones del supervisor o interventor designado.

La responsabilidad fiscal es aquella imputable a los servidores públicos y/o a los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Corolario lo anterior, son responsables fiscales los supervisores o interventores cuando por el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia sobre determinado contrato estatal se ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad Estatal que, entre otros, puede ser consecuencia de deficiencias en la ejecución del objeto contractual o en el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad establecidas en el contrato vigilado.

La Contraloría General de La República recibió de la administración de la CCF derecho de petición con fecha del 06 de junio de 2019 radicado 2019ER0057525, en donde se plantea la presunta ocurrencia de hechos o conductas irregulares con los procesos contractuales que adelantó COMCAJA durante la vigencia 2018, financiados con recursos parafiscales, por \$1.445.998.090, relacionados con la ejecución contractual de los siguientes contratos:

- Contrato de Prestación de Servicios N 02 suscrito con DOCUFILE S.A.S.
- Contrato de Consultoría No 01 suscrito con Alexander Guerrero.
- Contrato de suministro CS 02 de 2018 suscrito con Advance Data Solutions S.A.S.
- Orden de servicios No 04 de 2018 suscrito con Cesar Eduardo Rodríguez Aquiles.

La solicitud se fundamenta en que, durante el proceso de elaboración del Diagnóstico de la Entidad realizado por el director entrante en fecha de abril 9 de 2019, evidenció falta de elaboración de estudios previos y análisis de mercado completos, antes de iniciar los procesos de selección, que permitieran establecer el valor real de mercado de los servicios contratados. Igualmente, que los procesos contractuales se realizaron en plazos muy cortos, agravando la situación financiera de COMCAJA, entidad que se encontraba con un déficit presupuestal.

Al respecto la CGR emitió respuesta de fondo al derecho de petición a través del oficio con radicado No 2019EE0083304 de 12-07-2019. Respecto del contrato de prestación de servicios No 02 de 2018 indica que se canceló el valor total sin que el contratista haya cumplido a cabalidad con la mayor parte de las obligaciones pactadas, según visita del Archivo General de La Nación.

Sobre el contrato de Consultoría No 01 de 2018, indica que se canceló el valor total sin haberse cumplido con la implementación en su integridad, además de un posible impedimento por parte del supervisor del Contrato, quien a su vez ejercía como líder del grupo de Control Interno.

Los mencionados contratos fueron efectuados mediante facultades otorgadas al director administrativo por parte del agente interventor de Comcaja por medio de resolución AEI No 051 de 2018.

A continuación, se analiza cada uno de los contratos señalados.

ORDEN DE SERVICIOS No 04 DE 2018

La entidad, suscribió la ORDEN DE SERVICIO No 04 DE 2018, con el señor CESAR EDUARDO RODRÍGUEZ para Contratar los servicios de “actualización, soporte técnico e implementación de nuevos desarrollos que se requieran del aplicativo de Gestión Documental y Correspondencia "ORFEO" alineado con la normatividad archivística”; dicho contrato por valor de Setenta Millones De pesos (\$70.000.000) y un plazo de duración de tres (3) meses

1. En la revisión del expediente contractual remitido por COMCAJA, y en visita técnica realizada en la Entidad el día 26 de octubre de 2022, el asesor jurídico indicó que este contrato fue suspendido en el mes de junio del 2019 por parte del supervisor, ya que no se contaba con aprobación de tablas de retención, y este era un instrumento indispensable para la implementación del programa contratado.
2. Dentro del expediente, no se evidenció que se hubiere comunicado dicha situación por parte de la Entidad al contratista.
3. Durante la ejecución del contrato, se pudo evidenciar que se efectuó un pago por catorce millones de pesos (\$14.000.000) m/cte., equivalente al 20% del valor total del contrato, establecido como concepto de anticipo.
4. No se evidencia un plan de manejo de anticipo, por lo que no es posible determinar en que fue invertido dicho dinero y la contraprestación recibida por la entidad.
5. Actualmente, este contrato no ha sido liquidado. Por parte de COMCAJA no se evidencia que se haya adelantado ninguna acción para requerir al contratista y hacer cumplir con lo pactado en el contrato.
6. El contrato fue suscrito el día 31 de diciembre del año 2018, para el cambio de la vigencia 2019, sin evidenciarse reserva presupuestal alguna.
7. No hay informes de supervisión dentro del expediente; solamente un documento por medio del cual el supervisor solicitó al director general, un otro sí para ampliar el plazo por el termino de dos (2) meses, a partir del 22 de abril de 2019 hasta el 21 de junio de 2019, para completar la capacitación en la funcionalidad al personal que opera el software. Al respecto, indicó que:

“...el contratista ha cumplido con las tareas de instalación, configuración y personalización del software a cabalidad.

Frente acuerdo a la programación inicial de estas capacitaciones, se presentó un cruce de horarios entre las capacitaciones de ERP ya programadas, las tardes de bienestar, y los turnos de descanso de semana santa.

La Unidad de tecnologías de la información tomó la capacitación relacionada con la administración del sistema durante el tiempo de instalación y configuración del mismo.

El contratista está en disposición de culminar las capacitaciones restantes sin incurrir en costo alguno”.

8. Dentro del expediente no existe un Informe del supervisor correspondiente a la gestión realizada frente a la ejecución del contrato como a su respectivo cumplimiento a las especificaciones técnicas y el estado financiero del mismo, ni esquema de pagos presentados con la propuesta y que hace parte integral del contrato.
9. No hay un Informe del supervisor correspondiente a la ejecución, suspensión, o cualquier situación administrativa presentada durante la ejecución que permita identificar porque hasta la fecha el contrato no se ha culminado.
10. Existe un posible incumplimiento en la ejecución de las actividades del contrato por parte del contratista y a la fecha no hay evidencia de que la entidad esté actuando para exigir el cumplimiento del mismo y evitar un posible detrimento patrimonial.

CONTRATO PRESTACION DE SERVICIOS No 02 DE 2018

1. La CCF COMCAJA suscribió el CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No 02 DE 2018 con fecha 29 de agosto de 2018, CON LA EMPRESA DOCUFILE S.A.S cuyo objeto consistía en: *“prestar los servicios de Gestión Documental, organizar, clasificar, ordenar y depurar el archivo de COMCAJA, aplicar las tablas de retención documental — TDR, elaborar la tabla de retención documental - TVD, realizar la implementación del programa de gestión documental PGD, la elaboración de SIC y los instrumentos archivísticos de COMCAJA”*, por valor de: cuatrocientos veintisiete millones novecientos noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos. (\$427.999.999) según minuta del contrato.
2. Dicho contrato, fue firmado en el año 2018 y para el cambio de la vigencia 2019, no se evidencia reserva presupuestal alguna. El contrato no cuenta con acta de inicio, que permita identificar la fecha exacta en la que empezó su ejecución.
3. No se evidencia memorando donde se notifique el nombramiento o asignación de la supervisión y/o interventoría del contrato y sus respectivas funciones.
4. Para el 17 de mayo del año 2019, el Archivo General de la Nación (AGN) realizó visita técnica a la CCF COMCAJA dentro del proceso de verificación de las acciones establecidas en Plan de Mejoramiento del Archivo, suscrito para cumplirse al 15 de marzo de 2019, conforme a los hallazgos identificados en la visita de inspección efectuada en el año 2016, encontrando el incumplimiento del mismo en algunas actividades contractuales relacionadas con las establecidas en el contrato bajo análisis y que se hallaban en cabeza del contratista, y de las cuales el supervisor del contrato no alertó a la entidad sobre su posible incumplimiento.
5. En el año 2019, COMCAJA solicitó a la compañía de seguros y al contratista responder por el incumplimiento, pero el reconocimiento del siniestro fue negado por la aseguradora aduciendo que no evidenciaban incumplimiento alguno. la Aseguradora Solidaria en respuesta a la reclamación el 30 de septiembre de 2019 con oficio y SP-02704 RSP15525, niega la solicitud de COMCAJA considerando que la entidad no acreditó el incumplimiento del objeto contractual ni acreditó que el

- objeto del contrato no fuera ejecutado por el contratista en la forma y tiempo pactados y que de igual forma no se allegó la existencia y cuantía de los perjuicios.
6. Posteriormente en el mes de febrero de 2021 COMCAJA citó a las partes a una audiencia de conciliación, la cual no prosperó y se decidió iniciar la demanda al contratista, al supervisor e interventor del contrato
 7. La Entidad, actualmente adelanta proceso judicial argumentando que existe un incumplimiento contractual, demanda que cursa en el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá con radicado de Referencia: Verbal -RCC- 2021-0020 promovido por: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA -COMCAJA- en contra de: DOCUFILE S.A.S. y ALBA PATRICIA FIGUEROA APONTE, esta última quien fuese interventora dentro del mismo.
 8. No se evidencia un informe del supervisor correspondiente a la gestión realizada frente a la ejecución del contrato como a su respectivo cumplimiento a las especificaciones técnicas y del estado financiero del mismo, a la entrega a satisfacción de los productos y actividades del contratista.

CONTRATO DE CONSULTORIA No 01 DE 2018

1. La entidad, suscribió el contrato de consultoría No 01 de 2018, con el señor Alexander XXXX XXXXX, con objeto: Servicio de consultoría, con destino a formular un estudio técnico de rediseño institucional que oriente y facilite los cambios organizacionales necesarios para fortalecer la capacidad institucional de la caja de compensación familiar campesina COMCAJA en cumplimiento de su objeto social, por valor de trescientos setenta y ocho millones de pesos (\$378.00.000) m/cte., con un plazo de duración de cuatro (4) meses.
2. No se evidencia acto administrativo, oficio y/o memorando donde se notifique el nombramiento o asignación de la supervisión y/o interventoría del contrato y sus respectivas funciones.
3. Se evidencian varios documentos del contrato firmados por quien en su momento se identificaba como líder de unidad de control interno corporativo de Comcaja, entre estos documentos solicitud de pago de factura con fecha de 25 de octubre de 2018, acta de ejecución de contrato, certificaciones sobre cumplimiento de actividades del contrato, el acta de finalización y liquidación del contrato; al respecto se observa el incumplimiento del parágrafo del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, por cuanto, el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, no debe participar en los procedimientos administrativos de la entidad y les está expresamente prohibido el participar en los procesos contractuales, ya sea refrendando o autorizando las fases de dicho proceso o el ejercicio del control precontractual.

CONTRATO DE SUMINISTRO 02 DE 2018

1. La entidad, celebró el CONTRATO DE SUMINISTRO CS 02-18, suscrito con ADVANCE DATA SOLUTIONS S.A.S con fecha del acta de inicio del 14 de enero de 2019, cuyo objeto consistía en la adquisición, desarrollo, implementación y puesta en marcha de un sistema de información integrado Subsidio Familiar — ERP,

por valor de Quinientos sesenta y nueve millones novecientos noventa y ocho mil cien pesos. (\$569.998.100) m/cte.

- En la minuta y en el certificado de Disponibilidad Presupuestal expedido por la sección de presupuesto y Tesorería de la entidad no se evidencia la fuente de financiamiento del origen de los recursos con los cuales se respalda el contrato. Al respecto, mediante certificación de tesorería y soportes allegados se indica que la fuente u origen de los pagos es la siguiente:

Tabla No 36
Pagos efectuados al Contratista
(Cifras en pesos)

FECHA GIRO	FACTURA	VR PAGADO	FUENTE DE RECURSOS
24/01/2019	624	113.999.620	Lote los Ángeles (Inversión)
10/09/2019	630	113.999.620	Reserva Legal
23/12/2019	634	113.999.620	Crédito motos
23/12/2019	631	56.999.810	Crédito motos
06/12/2019	640	20.000.092	FOSFEC
21/02/2020	641	65.499.623	Crédito motos
11/11/2020	642	28.499.905	Crédito motos
01/12/2020	643	56.999.810	Crédito motos
TOTAL		569.998.100	

Fuente: Certificación del Jefe Sección Presupuesto y Tesorería Respuesta ACCOM-28. Elaboró CGR.

Con relación a lo anterior, se observan deficiencias de planeación, por cuanto, el Certificado de Disponibilidad Presupuestal no establece el origen de los recursos que financiaron el contrato.

Respecto de todos los contratos antes mencionados se evidencian deficiencias en el seguimiento a la ejecución del objeto contractual, funciones propias de la supervisión del contrato y a debilidades en la gestión de la administración de la Caja de Compensación para hacer efectivas las garantías de cumplimiento solicitadas en los contratos; que ocasiona riesgo de posible pérdida de recursos parafiscales ante los incumplimientos presentados por parte de los contratistas.

Hallazgo administrativo comunicado con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - Orden de Servicios No 04 de 2018

“...El día 15 de noviembre de 2022 se remitió por medio de correo electrónico certificado al señor CESAR xxx, comunicado formal en el cual se le solicita pronunciamiento formal sobre la suspensión de la orden de servicios como su continuidad con el fin de tener un insumo para que el Comité de Contratación como del Comité de Conciliación y Prevención del Daño Antijurídico.

Solo hasta el mes de septiembre de 2022, se obtuvo por parte del Archivo General de la Nación, la aprobación de las Tablas de Retención Documental (TRD) las cuales fueron solicitadas en su

momento por el supervisor de la orden Ingeniero xxxx NARANJO como se relaciona en los memorandos que se encuentran en el expediente digital.

Se procedió a radicar queja disciplinaria E-2022660940 ante la Procuraduría General de la Nación por presunto incumplimiento del supervisor del contrato Ingeniero xxx NARANJO como supervisor de la orden.”

ANÁLISIS RESPUESTA - Orden de Servicios No 04 de 2018

La entidad remite copia de la comunicación enviada al contratista con fecha del 15 de noviembre del presente año., por medio del cual lo requiere con el fin de que se pronuncie frente al objeto contractual.

Así mismo, remite copia de queja disciplinaria interpuesta en la misma fecha, ante la Procuraduría General de La Nación, por presuntos hechos sancionables disciplinariamente, en contra del Supervisor del contrato.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, no se está cumpliendo con lo establecido dentro del manual de contratación, que establece en las obligaciones del supervisor del contrato, las acciones que este debe de realizar ante tal situación.

En ese sentido, se deja el hallazgo, teniendo en cuenta que la Entidad no ha superado la situación presentada. El plazo de duración del contrato, con el que se pactó el inicio de su ejecución (2018) se encuentra ampliamente vencido, a la actualidad, las pólizas de garantía se encuentran vencidas, y no hay evidencia de una acción contundente que soporte la suspensión del contrato o respalde jurídicamente dicha situación.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - Contrato Prestación de Servicios No 02 de 2018

“...Se presentó demanda la cual fue admitida por el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá D.C, actualmente se proyecta reformar la demanda para incluir dictamen pericial. Conforme a como se ha procedido con los contratos que se celebraron derivados de la Resolución No 051 de 2018 se interpuso la queja disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación.

En su momento se radicó el siniestro ante las aseguradoras que solicitaron un informe por parte del contratista el cual se redujo a argumentar el cumplimiento del objeto contractual “también lo es que los hechos que en defensa de sus intereses sustenta el contratista, no pueden ser rechazados ni dirimidos por el asegurador, ante la ausencia de facultades para convertirse en juez del contrato, única instancia para definir incumplimientos, responsabilidades e indemnizaciones derivadas de esta clase de controversias.”

Sin embargo, en comunicación radicada el 17 de octubre de 2019, COMCAJA expresa oposición a la negativa del pago del siniestro entre otros, subrayando que se aportó liquidación de perjuicios.

Las aseguradoras tienen la particularidad de negar siniestros imponiendo la carga probatoria al reclamante.

Se anexan oficios allegados por parte del AGN frente al proceso de convalidación de la TRD”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA - Contrato Prestación de Servicios No 02 de 2018.

La Entidad ha realizado diferentes acciones encaminadas a declararse un presunto incumplimiento contractual por parte del contratista; sin embargo, el hallazgo presentado no se desvirtúa, ya que este recae sobre las funciones que debió desempeñar la Entidad a través de la supervisión designada para verificar el cumplimiento de las actividades pactadas en la prestación del servicio.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - Contrato de Consultoría No. 01 de 2018.

“El proceso de contratación en mención se encontraba relacionado dentro de los proyectos estratégicos de COMCAJA, aprobados mediante las siguientes resoluciones:

- Comunicación radicada de fecha 11 de abril de 2018 por parte del Agente Especial de Intervención a la Dirección Administrativa donde informa las razones del porque se debe efectuar un estudio técnico con enfoque organizacional de calidad (...)*
- Resolución AEI 045 del 23 de mayo de 2018 por medio de la cual se aprueba la adición del límite máximo de inversión de COMCAJA para la vigencia 2018.*
- Resolución AEI 051 del 06 de junio 2018 Por la cual se autorizan tres procesos de contratación al director Administrativo.*
- Así mismo es de manifestar que los Procesos de contratación de COMCAJA se ciñen a lo dispuesto en el Manual de Contratación establecido mediante Resolución AEI 045 del 19 de mayo de 2017, según el régimen aplicable en el ARTÍCULO 3. Del citado manual, indica que el proceso de contratación de COMCAJA se regirá por el presente manual, el código de comercio, el código civil, las disposiciones expedidas por la Superintendencia del Subsidio Familiar y demás normas propias de las Cajas de Compensación que le sean aplicables.*
- La competencia para celebrar contratos o convenios en nombre y representación de COMCAJA se encuentra en cabeza del director administrativo o quien haga sus veces conforme a las facultades otorgadas por la ley, los estatutos y reglamentos de la Caja, y las que determine la asamblea general y el Consejo Directivo o quien haga sus veces.*
- La suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales, de consultoría y arrendamiento es de competencia exclusiva del director Administrativo.*
- De lo anterior se puede deducir las razones y la metodología para el desarrollo de la contratación de consultoría 01 de 2018 suscrito entre COMCAJA y ALEXANDER VERGEL.*

Dentro de los documentos soporte que reposan en el expediente contractual que fue remitido ante el equipo auditor de la C.G.R, se encuentran:

- La Minuta contractual, donde en la cláusula 8 SUPERVISION: Se establece que la supervisión estará a cargo del líder de la unidad de control interno; minuta del contrato de*

Consultoría que fue elaborada por el jefe de la Oficina Jurídica y suscrita por la Dirección Administrativa y el contratista.

- Acta de liquidación y finalización del contrato de consultoría 01 de 2018 suscrita por el director Administrativo, la supervisión y el contratista.

Ahora bien, frente a la definición de las funciones de la supervisión están detalladas dentro del ARTÍCULO 23. FUNCIONES, del citado manual de contratación aplicable para el momento de la contratación en cuestión, de las cuales nos permitimos transcribir las siguientes:

1. inspeccionar y controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato u orden de prestación de servicios, desde su inicio y hasta el suministro a satisfacción del bien o servicio requerido.
2. suscribir acta de inicio si el contrato y/o la orden lo exige, (...)
3. “Se evidencia varios documentos del contrato firmados por quien en su momento se identificaba como líder de unidad de control interno corporativo de COMCAJA, entre estos documentos solicitud de pago (...) al respecto se observa el incumplimiento del parágrafo del artículo 12 de la ley 87 de 1993, por cuanto el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces no debe participar en los procedimientos administrativos de la entidad (...)”

Respecto al punto tres:

- Atendiendo el Concepto 44431 de 2014 del Departamento de la Función Pública según el compendio de la normatividad y la naturaleza jurídica de COMCAJA, la Dirección Jurídica del DAFP, señala en conclusión que la Caja de Compensación Familiar Campesina es una entidad pública atípica, de naturaleza especialísima que pertenece al sector descentralizado, vinculada al Ministerio de agricultura, sujeta a normas de derecho privado y también de derecho público, que se concretan como lo dice la sentencia de vinculación administrativa, y que suponen un control especial sobre la entidad. Dicha vinculación significa que la Caja de Compensación Campesina COMCAJA está sujeta al control de tutela por parte del poder central que se ejerce a partir de la participación de la junta directiva.

Es así como en el ejercicio de las normas que rigen la materia y aplicable a COMCAJA señala que el campo de aplicación de la Ley 87 de 1993 artículo 5:

“se aplicará a todos los organismos y entidades de las ramas del poder público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del estado en las sociedades de economía mixta en las cuales el estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la república y en los fondos de origen presupuestal.”

Como se puede observar la ley 87 de 1993 excluye del campo de aplicación a las sociedades de economía mixta cuyo capital sea inferior al 90%, lo que indica que tiene gran incidencia la participación presupuestal y la naturaleza de la entidad para la aplicación del MECI, en **consecuencia en criterio de esa Dirección Jurídica del DAFP, por no tener recursos del presupuesto general de la nación COMCAJA no se encontraría dentro del campo de aplicación de la ley 87 de 1993.** (Negrilla y subrayo fuera de texto).

Se anexan los siguientes soportes

- *Comunicación radicada de fecha 11 de abril de 2018 por parte del Agente Especial de Intervención a la Dirección Administrativa donde informa las razones del porqué se debe efectuar un estudio técnico con enfoque organizacional de calidad (...)*
- *Resolución AEI 045 del 23 de mayo de 2018 por medio de la cual se aprueba la adición del límite máximo de inversión de COMCAJA para la vigencia 2018.*
- *Resolución AEI 051 del 06 de junio 2018 Por la cual se autorizan tres procesos de contratación al director Administrativo.*
- *Resolución AEI 045 del 19 de mayo de 2017 Manual de contratación*
- *Concepto 44431 de 2014 del Departamento de la Función Pública.”*

ANÁLISIS DE RESPUESTA - Contrato de Consultoría No. 01 de 2018

Frente a los argumentos anteriores, expuestos por la Entidad en la respuesta, se puede inferir que:

Respecto del punto uno (1), corresponde a un antecedente referente a la celebración del contrato, por lo que no es objeto de observación ni requiere análisis de cumplimiento.

Al punto dos y tres (3), se encuentran superados por lo argumentos y soportes allegados por la Entidad, por tal motivo se retira la observación presentada.

Según lo indicado por la CCF, refiere que, por no tener un presupuesto conformado por recursos de la Nación, no estaría dentro del campo de aplicación de la norma, Ley 87 de 1993. Dicha Ley, refiere que su campo de aplicación es a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal

RESPUESTA DE LA ENTIDAD - Contrato de Suministro 02 de 2018

“Se remite denuncia penal y citación a entrevista al jefe Jurídico de COMCAJA. Igualmente se anexa denuncia penal con respecto al envío de los recursos para la celebración de los contratos administrativos.

Por otra parte, conforme a los radicados presentados ante LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, es importante subrayar la denuncia penal con número de radicado 20196110560322

de LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION en la cual se pone de presente el desvió del origen de los recursos para la celebración de los contratos:

- CONTRATO DE SUMINISTRO NO CS-02-2018
- CONTRATO DE CONSULTORIA No 01 de 2018
- CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No 02 de 2018
- ORDEN DE SERVICIOS NO 04 DE 2018.

Igualmente se radico queja PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN No E-2019- 486024. (...)

ANÁLISIS DE RESPUESTA - Contrato de Suministro 02 de 2018

Dentro de los documentos adjuntos, si bien es cierto la Entidad ha adelantado acciones judiciales en materia penal y relacionadas con inconsistencias en la ejecución del contrato, en contra del supervisor, interventor y del contratista; no se aportan los soportes referentes a la inconsistencia en la supervisión según lo manifestado dentro de la observación, ni respecto a la falta de información en la expedición del CDP sobre los recursos utilizados para el pago del contrato de suministro relacionado, por lo tanto, se mantienen las causas que dieron origen al hallazgo.

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar - SSF

La SSF remitió oficio de radicado CGR 2022ER0196593 del 22/11/22, mediante el cual el Agente Especial de Intervención de Comcaja brinda contestación, así: “(...) manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo y/o Agente Especial de Intervención”.

Análisis de la respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar - SSF

Revisada la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

De las evidencias presentadas por parte de COMCAJA, se da por superado el hallazgo relacionado con el contrato de consultoría No 01 de 2018, por las razones expuestas; respecto de los demás contratos de la vigencia, las acciones

relacionadas por la Entidad no desestiman los criterios establecidos para determinar los hallazgos.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.13 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.13

OBJETIVO ESPECÍFICO 13
Verificar la rendición (oportunidad y contenido) de los informes que la CCF debe presentar a la Contraloría General de la República.

Con base en el reporte presentado por la Caja de Compensación Campesina COMCAJA en el Sistema de Rendición Electrónica de cuenta e Informe y Otra Información SIRECI, se evidenció que no fue reportado en oportunidad, lo cual se puede evidenciar según cada uno de los reportes recibidos que corresponde a las fechas de remisión en periodo o plazo acorde con la normatividad.

Del análisis de los formatos que hacen parte de la rendición de la cuenta se generó el siguiente hallazgo de auditoría:

Hallazgo No. 12 Información SIRECI - Gestión Contractual

El artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2019, modificó artículo 268 de la Constitución Política otorgando, entre otras, las siguientes facultades al Contralor General de la República:

“(…)

2) Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

4) exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos”

Resolución Reglamentaria 0042 del 25/08/2020 Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)

“Artículo 1°. Objeto. La presente Resolución Reglamentaria Orgánica tiene por objeto establecer los lineamientos y el método general de rendir cuenta e informe y otra Información a la Contraloría

General de la República, los responsables que manejen fondos o bienes y recursos públicos a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI).

Los formatos, contenidos y estructuras para realizar la rendición de cuenta e informe y otra información a la Contraloría General de la República, se realizará a través de canales tecnológicos y mediante documento electrónicos.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El método y forma de rendir cuenta e informe y otra información, que se establecen por esta resolución, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y los particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición Constitucional y Legal.

Artículo 3°. Deber de rendir cuenta e informe. Es el deber legal y ético de todo gestor fiscal de “informar y responder” ante la Contraloría General de la República por sus decisiones, acciones, omisiones, gestión y resultados en la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos asignados, en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.

Artículo 4°. Informar y responder. Se entiende por “informar” y “responder” la obligación que tiene el gestor fiscal de informarle a la Contraloría General de la República sobre la gestión fiscal desarrollada con los fondos, bienes y recursos públicos, asumiendo la responsabilidad que de ella se derive.

Capítulo IV Rendición del informe de la gestión contractual

Artículo 26. Definición. Es la información relacionada con los procesos contractuales que deben realizar las entidades del orden nacional y particulares que manejan, administran o gestionan fondos y recursos públicos.

Artículo 27. Responsables. Son responsables de rendir la información contractual, los representantes legales de las entidades del orden nacional y los particulares sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República.

Artículo 28. Contenido. Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), sobre la gestión fiscal contractual realizada por los responsables del erario.

Artículo 29. Período. Comprende una mensualidad entre el 1º y el último día del mes respectivo y corresponde a la vigencia mensual en la que se genera la información contractual que se debe rendir.

Artículo 31. Revisión de la gestión contractual. La Contraloría General de la República mediante actuaciones fiscales emitirá un concepto o calificación sobre la revisión de este informe.”

Con base en el reporte presentado por la Caja de Compensación Campesina COMCAJA en el Sistema de Rendición Electrónica de cuenta e Informe y Otra Información SIRECI, se evidenció que no fue reportado en oportunidad, lo cual se puede evidenciar según cada uno de los reportes recibidos que corresponde a las

fechas de remisión en periodo o plazo acorde con la normatividad según la siguiente tabla:

Tabla No 37
Reporte de Contratos No evidenciados en la cuenta M9 CONTRACTUAL
Vigencia 2020-2021

GESTION CONTRACTUAL	Fecha Verificación 2020	Fecha Verificación 2021
Contrato de prestación de Servicios No 02 de 2018 suscrito con DOCUFILE S.A.S	11/2020	No aplica
Contrato de Consultoría No 01 de 2018 suscrito con Alexander Guerrero	11/2020	No aplica
Contrato de Suministro CS 02 de 2018 suscrito con Advance Data Solutions S.A.S	11/2020	No aplica
Orden de Servicio No 04 de 2018 suscrito con Cesar Rodríguez Aquiles	11/2020	No aplica
Contrato de Prestación de Servicio No 02 de 2012	No aparece	No aparece
Acuerdo Marco Anexo No 002	12/2020	No aparece
Acuerdo Marco Anexo No 003	12/2020	No aparece

Elaborado CGR con base en la información Cuenta Fiscal Mensual M9.

Esta situación obedece al incumplimiento de la normatividad referente a los reportes en el SIRECI, así como a fallas en los mecanismos de seguimiento a los procesos administrativos de la Caja de Compensación.

Cuyo efecto se encuentra en la inoportunidad en el debido reporte en el SIRECI sin el cumplimiento de los requisitos de Ley durante las vigencias 2020 y 2021 afectando la debida gestión administrativa de COMCAJA de dichas vigencias.

Hallazgo comunicado administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La CCF otorga respuesta según oficio 20221000016781, describiendo el siguiente cuadro:

(...)

GESTION CONTRACTUAL	Fecha Verificación 2020	Fecha Verificación 2021	Respuesta
Contrato de prestación de Servicios No 02 de 2018 suscrito con DOCUFILE S.A.S	Si está reportado 11/2020 en dic se liquidó	No se requiere reportar No aplica	- - - - -
Contrato de Consultoría No 01 de 2018 suscrito con Alexander Guerrero	No reportado 12/2020	No reportado 12/2021	Duración del contrato: Julio 16/18 a Noviembre 15/18 Este contrato fue reportado por última vez a SIRECI en el informe correspondiente al cuarto trimestre de 2018 (octubre, noviembre y

GESTION CONTRACTUAL	Fecha Verificación 2020	Fecha Verificación 2021	Respuesta
			diciembre), el día 23 de enero de 2019, como se observa en archivo en Excel y Certificado emitido por la Contraloría. Se anexan los 2 archivos El reporte tiene la observación "vencimiento del término" motivo por el cual no se vuelve a reportar una vez terminado el contrato Este contrato tiene acta de liquidación de fecha 6 de diciembre de 2018
Contrato de Suministro CS 02 de 2018 suscrito con Adbvance Data Solutions S.A.S	No reportado 12/2020	No reportado 12/2021	Este contrato se reportó por última vez a SIRECI en el informe correspondiente al cuarto trimestre de 2020 (octubre, noviembre y diciembre), el día 14 de enero de 2021, como se observa en archivo en Excel y Certificado emitido por la Contraloría. Se anexan los 2 archivos El reporte tiene la observación "terminado y liquidado" motivo por el cual no se vuelve a reportar una vez terminado el contrato
Orden de Servicio No 04 de 2018 suscrito con Cesar Rodríguez Aquiles	No reportado 12/2020	No reportado 12/2021	Informamos que las órdenes de prestación de servicio se reportan en el formato F5.2 – Gestión Contractual y en este formato solamente se relacionan las contrataciones cuando se suscriben; por lo tanto, no se reportan ni en el 2020, ni en el 2021. Fue reportado en SIRECI en el informe del último cuatrimestre de 2018.
Contrato de Prestación de Servicio No 02 de 2012	No reportado 12/2021	No reportado 12/2021	Este contrato se reportó por primera vez en el informe correspondiente al cuarto trimestre de 2012. En el siguiente trimestre (1er trimestre de 2013), no se reporta y se informa que ya se había presentado en el anterior informe (anexamos correo electrónico) Es de mencionar que el informe SIRECI se empezó a diligenciar en agosto de 2011 y no se tenía toda la claridad sobre su diligenciamiento
Acuerdo Marco Anexo No 002	No reportado 12/2021	No reportado 12/2021	Duración del contrato Nov 06 – Dic 15 de 2020 Se reportó en SIRECI en informe correspondiente al cuarto trimestre/20 (octubre, noviembre y diciembre) El reporte tiene la observación "pendiente de liquidación" No se reportó en diciembre / 21, porque ya se había terminado
Acuerdo Marco Anexo No 003	No reportado 12/2021	No reportado 12/2021	Este contrato no se reportó debido a que se suscribió justo en el periodo de transición cuando entró a regir la Resolución 043 de mayo /21 y hubo cambio de personal en el área de Jurídica y Contratación

Fuente. Comcaja

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar

La caja remite oficio 2022ER0196916 del 23/11/22, en el cual, el Agente Especial de Intervención de Comcaja brinda contestación, así: *“(…) manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo”*.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez revisada la documentación allegada por la entidad para los siete documentos analizados y luego de confrontar las fechas reportadas por COMCAJA en el sistema SIRECI, se observa que para tres de los Contratos no se cumplen con los criterios de oportunidad, según el reporte del aplicativo, tal como se describe en la siguiente tabla:

Tabla No 38
Reporte de Contratos No Reportados en la cuenta SIRECI CONTRACTUAL

Gestión Contractual	Fecha Verificación 2020	Fecha Verificación 2021	Respuesta
Contrato de prestación de Servicios No 02 de 2018 suscrito con DOCUFILE S.A.S	Si está reportado 11/2020 en dic se liquidó	No se requiere reportar No aplica	- - - - -
Acuerdo Marco Anexo No 002	No reportado 12/2020	No reportado 12/2021	Duración del contrato Nov 06 – Dic 15 de 2020 Se reportó en SIRECI en informe correspondiente al cuarto trimestre/20 (octubre, noviembre y diciembre) El reporte tiene la observación “pendiente de liquidación” No se reportó en diciembre / 21, porque ya se había terminado
Acuerdo Marco Anexo No 003	No reportado 12/2020	No reportado 12/2021	Este contrato no se reportó debido a que se suscribió justo en el periodo de transición cuando entró a regir la Resolución 043 de mayo /21 y hubo cambio de personal en el área de Jurídica y Contratación.

Elaborado CGR con base en la revisión de la Información de la Cuenta Fiscal Mensual Contractual

Tal como establece el documento *“Lineamientos a considerar para diligenciar los formatos de la modalidad Gestión Contractual SIRECI”*¹, en el numeral segundo *“Consideraciones preliminares”*, las entidades que rinden Cuenta Fiscal a la CGR, requieren reportar todos los Contratos y sus modificaciones, en la fecha en que proceda o se presente la novedad. Se transcribe el aparte citado:

“Debido a los nuevos ajustes en los formatos, el informe de la modalidad Gestión Contractual para el TERCER trimestre del año 2012, debe contener TODOS los contratos, convenios, órdenes de compra y/u órdenes de trabajo suscritos desde el 01 de julio al 30 de septiembre del 2012, así como TODOS los contratos que durante este período tuvieron alguna modificación en su ejecución. (Entiéndase por MODIFICACIÓN: adiciones en tiempo y/o valor, terminación, liquidación, entre otros)”.

Revisada la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

Después de analizar los argumentos presentados en respuesta, estos no desvirtúan la situación evidenciada, validándose como hallazgo administrativo.

3.14 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.14

OBJETIVO ESPECÍFICO 14
Evaluar el control fiscal interno a los procesos identificados, aplicado por la CCF en la administración de los recursos públicos

Como resultado de la evaluación de la calidad y eficiencia del control interno acorde a la herramienta diseñada por la CGR, se obtuvo una puntuación final del control interno institucional de 1.685 que corresponde a una calificación del diseño de control interno Con **deficiencias**, lo cual indica que la CCF Campesina – Comcaja presenta mecanismos de Control Interno con un **Diseño Parcialmente adecuado** materializándose algunas situaciones de riesgo relacionadas con:

- Pagos de cuota monetaria sin el cumplimiento de los requisitos
- inadecuada identificación y reconocimiento de los recursos que se encuentran prescritos.

¹ Este documento se puede consultar en el micrositio SIRECI de la web de la CGR
<https://www.contraloria.gov.co/en/web/sireci/documentacion/documentos-conceptuales-sireci>

- Información de los empleados y beneficiarios, admitida por la Caja. que no se ajusta a los requerimientos legales de completitud, consistencia, y fiabilidad, no se registra digitalización en el sistema Orfeo a la documentación.
- Pocas políticas de seguridad que garanticen la estabilidad de los Sistemas de información en todos los procesos misionales a falta de un Sistema de Gestión de la Seguridad de la información.
- Incumplimiento en la ejecución de las actividades establecidas en los contratos suscritos.
- Debilidades generalizadas en la contratación de bienes y servicios, al efectuarse sin el cumplimiento de requisitos legales y organizacionales determinados por la Corporación.

Tabla No 39
Evaluación de Control Interno CCF Campesina -Comcaja

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control				7	1,57142857	
B. Evaluación del riesgo				5	1,4	
C. Sistemas de información y comunicación				8	1,25	
D. Procedimientos y actividades de control				5	1	
E. Supervisión y monitoreo				5	1	
Puntaje total por componentes				1		
Ponderación				10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,124		
				Adecuado		
Riesgo combinado promedio				BAJO		
Riesgo de fraude promedio				BAJO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación
						Ponderada
A. Evaluación del diseño		33	51	1,545	20%	0,309
B. Evaluación de la efectividad		33	59	1,788	70%	1,252
Calificación total del diseño y efectividad				1,561		
				Parcialmente adecuado		
Calificación final del control interno				1,685		
				Con deficiencias		

Fuente: Matriz Control Interno CGR

3.15 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.15

OBJETIVO ESPECÍFICO 15	
Atender las denuncias e insumos que se recepciones y estén relacionadas con los asuntos a auditar	

Durante el proceso auditor no se presentaron denuncias ni insumos relacionados con los objetivos establecidos.

3.16 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.16

OBJETIVO ESPECÍFICO 16
Atender las alertas emitidas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI).

Con base en las alertas entregadas por la DIARI se logró atender de manera oportuna el cumplimiento de los objetivos trazados para el desarrollo del cruce de bases de datos de la Auditoría. Como resultado de esta información, se determinó y estableció un hallazgo relacionado con el pago de cuota monetaria el cual se puede observar dentro de los resultados del numeral 3.5.1.

3.17 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No.17

OBJETIVO ESPECÍFICO 17
Determinar si los sistemas de información asociados a la administración de los recursos públicos de la CCF cumplen con los criterios de calidad y oportunidad.

El análisis de los sistemas de información asociados a la administración de los recursos parafiscales de la CCF, se desarrolló de manera transversal a los objetivos de la asignación de recursos, Manejo de excedentes financieros y la contratación que adelantó la entidad para las vigencias señaladas, conforme se evaluaron todos los procesos materia de la auditoría.

Del total de contratos que se encuentran en el objetivo N° 9, se revisaron los siguientes contratos y pagos, así:

TABLA N° 40
Rubros Tecnología Vigencia 2020 (Cifras En Pesos)

	N° CONTRATO/ Rubro	NOMBRE	VALOR CONTRATO /GASTOS 2020
1	Soporte Tecnológico y Licenciamiento	Actualización Licencia de Uso ERP SIF	85.499.715
2	CM-01 de 2020 BTA	Mantenimiento y Soporte del Aplicativo ERP SIF	62.268.700
3	Canales de Datos y Servicio de Internet	Actualización Canales De Datos + Servicio De Internet	135.363.789
4	022/20	Página web	19.780.000

Fuente: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- TICS Comcaja. Elaboró equipo auditor.

TABLA N° 41
Rubros Tecnología Vigencia 2021 (Cifras en pesos)

	Rubro	NOMBRE	VALOR Rubro 2021
1	Soporte Tecnológico y Licenciamiento	Mantenimiento y Soporte del Aplicativo ERP SIF	68.149.743
2	Canales de Datos y Servicio de Internet	Actualización Canales De Datos + Servicio De Internet	132.935.938
3	Servicio de Teléfono	Mantener las comunicaciones con los entes externos desde la sede central, por medio de la telefonía VOIP.	9.594.490

Fuente: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- TICS Comcaja. Elaboró equipo auditor.

Luego de un seguimiento a la respuesta entregada por COMCAJA a cuestionario de control interno su resultado sirvió para hacer un estudio a los gastos de las actualizaciones de los sistemas asociados a la entidad, en revisión de los pagos en un auxiliar contable y sus comprobantes de egreso en donde se determinó debilidades referentes a los soportes presentados.

Por otro lado, se realizó la revisión documental de los pagos parciales de los soportes de los contratos de mantenimientos antes mencionados ejecutados para las vigencias 2020 y 2021 de los rubros (Soporte Tecnológico y Licenciamiento, Canales de Datos y Servicio de Internet y Servicio de Teléfono) en donde se observó que cumplen con las obligaciones contractuales, pagos de proveedores y los tiempos de entregas. Ejecutándose los contratos y cumpliendo con los principios evaluados (economía, eficiencia y eficacia).

Se realizó estudio de los contratos con requerimiento técnicos y se encuentran incompletos, incumpliendo con las características y cláusulas de los contratos.

Por su parte se notaron las siguientes debilidades:

- No hay manuales de usuarios de alguno de los sistemas de información
- No hay manuales técnicos de alguno de los sistemas de información

Como resultado del análisis efectuado, se detectaron situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría, así:

Hallazgo No. 13 Sistema de Gestión de Seguridad de la Información

Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 209 y 210:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

ARTICULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, artículos 3, 5 y 11, literal g)

“ARTÍCULO 3. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa,

reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.

ARTÍCULO 5. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

(...)

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función. (...)

ARTÍCULO 9. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

(...)

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;

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:

(...)

c) Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas”

El Modelo de Seguridad y Privacidad para estar acorde con las buenas prácticas de seguridad será actualizado periódicamente; reuniendo los cambios técnicos de la norma 27001 del 2013, legislación de la Ley de Protección de Datos Personales, Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otras, las cuales se deben tener en cuenta para la gestión de la información.

El Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones -MINTIC establece lineamientos con el fin de implementar buenas prácticas, algunas de estas son:

Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información – Min Tic

Sistema de Gestión de Seguridad de la Información SGSI:

“...Conjunto de elementos interrelacionados o interactuantes (estructura organizativa, políticas, planificación de actividades, responsabilidades, procesos, procedimientos y recursos) que utiliza una organización para establecer una política y unos objetivos de seguridad de la información y alcanzar dichos objetivos, basándose en un enfoque de gestión y de mejora continua. (ISO/IEC 27000).”

Se evidenció que en COMCAJA no ha implementado un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. Adicionalmente no lleva un registro de los incidentes de seguridad de la información.

Por otra parte, los sistemas de información no cuentan con el Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información de Min Tic, que le permita a COMCAJA determinar qué tan seguros o que tan protegidos se encuentran estos sistemas de información; de la misma forma, no se evidencia la implementación un SGSI que establezca, efectúe, opere, monitoree, revise, mantenga y mejore la seguridad de la información manejada por la Caja de Compensación dentro de su operación.

Así mismo, no se determina un manual de Políticas de seguridad de la Información que contenga los elementos para minimizar los riesgos de seguridad identificados en la CCF, el cual tiene por objeto integrar todas las políticas en materia de seguridad de la información, aplicadas para la Corporación.

Esta situación se presenta por deficiencias en el seguimiento y monitoreo de los sistemas de información asociados a la entidad, así como a debilidades en los controles implementados por la Caja de Compensación.

La ausencia de un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, pone en riesgo la información de COMCAJA, así como los datos personales de sus afiliados.

Hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad manifiesta: *“...COMCAJA no ha contado con el suficiente recurso financiero para implementar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. Dentro del presupuesto que se está preparando para la vigencia 2023, se establece la necesidad de contratar un consultor externo con amplia experiencia en la implementación de la norma ISO 27001, para la aprobación de por parte del Agente Especial de Intervención.*

Con respecto al Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información (MSPI), la Oficina de las TICS no cuenta con suficiente recurso humano para elaborarlo, teniendo en cuenta los lineamientos

establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, donde indica que es responsabilidad del líder o encargado de Seguridad de la Información y COMCAJA no cuenta con una persona que cumpla con este rol. Sin embargo, se ha revisado toda la documentación sobre este tema en el portal de MinTIC, para contar con herramientas que se puedan usar para mejorar la seguridad en estos aspectos.

De igual forma, dentro de esta documentación se encuentra la Guía para la Gestión y Clasificación de Incidentes de Seguridad de la Información, al igual que un Formato de Reporte de Incidentes, que se revisará por parte de la Oficina de las TICS de COMCAJA e implementarlo de acuerdo a nuestra actividad.

Debido a que la Política de seguridad de la Información con que cuenta COMCAJA actualmente fue estructurada en el 2013, en la Oficina de las TICS se está actualizando para que contenga los elementos con qué cuenta la Caja actualmente en cuanto a seguridad de la información. Se tiene previsto tenerla implementada durante el primer semestre del 2023”.

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar

Remite oficio 2022ER0196593 del 22/11/22 en el que el Agente Especial de Intervención de Comcaja en el que brinda contestación, así: “(...) manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo y/o Agente Especial de Intervención”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La CCF reconoce la inexistencia de un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. Sin un Sistema de Gestión de Seguridad de Información COMCAJA se expone a no gestionar los riesgos de forma controlada, ya que no se garantiza que se estén protegiendo correctamente los activos de la organización, como también, puede estar en riesgo sus recursos económicos al no prevenir con anticipación las posibles pérdidas financieras, reducción de productividad, daños a la reputación de la organización, pérdida de oportunidad, competitividad en mercado y penalizaciones económicas, por incumplimiento de legislación vigente, entre otros.

Revisada la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

Analizados los argumentos manifestados en respuesta, estos no desvirtúan los hechos ocurridos, por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 14 Manual Técnico y Manual de usuarios de los Sistemas de Información

Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 209 y 210:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

ARTICULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, artículos 3, 5 y 11, literal g:

“ARTÍCULO 3. Otros Principios de la Transparencia y Acceso a la Información Pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.

ARTÍCULO 5. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

(...)

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función. (...)

ARTÍCULO 9. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

(...)

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;

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:

(...)

c) Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas; (..)”

El Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones -MINTIC establece lineamientos con el fin de implementar buenas prácticas, algunas de estas son:

Guía 4 - Roles y responsabilidades

“Guía para la definición del equipo responsable de seguridad y privacidad de información dentro de las entidades públicas, como parte del Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información de la estrategia de Gobierno en Línea, según lo establecido en el Decreto 1078 de 2015.”

Guía 8 - Controles de Seguridad y Privacidad de la Información

“...El Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información en la fase de Planificación se realiza la selección de controles, y durante la fase Implementación se ejecuta la implementación de controles de seguridad de la información, por lo cual se cuenta con el anexo de controles del estándar ISO 27002. El documento presenta los objetivos de control del estándar ISO 27002”

Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial

G.SIS.01 Guía del dominio de Sistemas de Información

“...Este documento es una guía para lograr la adopción de los elementos del dominio de Sistemas de Información que componen el Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial para la Gestión de TI”

4.5 - Manual del usuario, técnico y de operación de los sistemas de información - LI.SIS.16.

“...Este dominio permite planear, diseñar la arquitectura, el ciclo de vida, las aplicaciones, los soportes y la gestión de los sistemas que facilitan y habilitan las dinámicas en una institución”

Lineamiento: “La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe asegurar que todos sus sistemas de información cuenten con la documentación de usuario, técnica y de operación, debidamente actualizada, que asegure la transferencia de conocimiento hacia los usuarios, hacia la dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces y hacia los servicios de soporte tecnológico”.

Los siguientes artefactos son una referencia para que las entidades logren la implementación exitosa de este lineamiento:

4.5.1 Manual de usuario

“Es deseable que el manual de usuario se encuentre en línea, incorporado dentro de la aplicación”

Atributo	Descripción
fecha de la versión	Versión del documento y fecha de la versión.

Atributo	Descripción
Prerrequisitos de instalación	Pre-requisitos de instalación del sistema: Sistema operativo, navegador, configuraciones de seguridad, etc.
Manual de instalación del sistema	Paso a paso con las instrucciones de instalación y configuración del sistema en el computador del usuario
Manual de uso del sistema	Paso a paso de uso de las principales opciones del sistema. Incluya imágenes para cada paso.
Preguntas frecuentes	Preguntas frecuentes que pueden realizar los usuarios y su respectiva respuesta

4.5.2 Manual técnico

Este artefacto debe incorporar lo siguiente:

Atributo	Descripción
Prerrequisitos	Pre-requisitos de instalación del sistema: Sistema operativo de los servidores de aplicaciones y base de datos, marca y versión de la base de datos, marca y versión de los servidores de aplicaciones, navegador, configuraciones de seguridad, etc.
Frameworks y estándares	Nombres y versiones de los frameworks y estándares bajo los cuales está construido el sistema.
Diagrama de casos de uso	Diagrama de casos de uso del sistema.
Diagrama ER	Modelo entidad relación del sistema
Diccionario de datos	Diccionario de datos del sistema.
Scripts de instalación	Scripts de instalación del sistema.
Diagrama de componentes	Diagrama de componentes del sistema.
Diagrama de servicios	Diagrama de servicios expuestos por el sistema.
Diagrama de despliegue	Diagrama de despliegue del sistema.
Diagrama de clases	Diagrama de las clases más relevantes del sistema

(...)"

Los Sistemas de Información SISU, SIF, SYSMAN, ORFEO no cuentan con manual técnico y manual de usuario de los sistemas de información. Estos manuales sirven para el seguimiento y control del Plan Estratégico de la entidad y de los Planes de Acción Funcional de las distintas dependencias. Además, es una guía de asistencia para el usuario final sobre el funcionamiento de los aplicativos y de solución a los problemas más comunes

Es por tal motivo, que para cada momento del desarrollo de software se tiene una documentación relevante a ser entregada por parte de los Líderes técnicos y funcionales del sistema entre ellos el manual de funciones y manual de usuario.

La CGR evidenció que estos sistemas de información no cumplen con la Guía 4. Roles y Responsabilidades del Decreto 1078 de 2015, por lo tanto, la CCF

Campesina Comcaja no cuenta con la guía que soporte al usuario final en el correcto manejo de cada sistema

Lo anterior se presenta por deficiencias en los controles adoptados por la Entidad en relación con los mecanismos de seguridad y el ciclo de vida de los Sistemas de Información.

El hecho presentado ocasiona reprocesos dentro de la operatividad de los sistemas de información al no tener los manuales de usuario y técnicos, así como el riesgo de error en la información de los recursos parafiscales administrados por la Entidad.

Hallazgo comunicado administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“...COMCAJA cuenta con los manuales de usuario de los sistemas de información SISU, SIF, SYSMAN y ORFEO, entregados por cada proveedor en el momento de su implementación. En cuanto a los manuales técnicos, solo se cuenta con el del sistema SYSMAN. Dichos manuales se adjuntan a este documento”.

Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar

Remite oficio 2022ER0196593 del 22/11/22 en el que el Agente Especial de Intervención de Comcaja en el que brinda contestación, así

“(...) manifiesta que somos respetuosos frente a lo hallado por la CGR y la respuesta que brinde COMCAJA como directo responsable de acuerdo al artículo 55 de Ley 21 de 1982, dado que el Director Administrativo debe garantizar el cumplimiento de las funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo y/o Agente Especial de Intervención”.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Luego de analizar la respuesta de los manuales de usuarios entregada por la entidad y verificando uno a uno, se encontró que los aplicativos ORFEO y SISU tienen un manual, pero este no cumple con los parámetros mínimos para tal fin, tal como lo establece el LI.SIS.16, de la arquitectura TI – MinTic.

En esta guía se exigen aplicar estos parámetros mínimos, los cuales no están implementados en los aplicativos de ORFEO y SISU, tal como se explica a continuación:

Tabla No. 42

Manual del usuario, técnico y de operación de los sistemas de información - I.SIS.16

ATRIBUTO	DESCRIPCIÓN
<i>fecha de la versión</i>	<i>Versión del documento y fecha de la versión.</i>
<i>Prerrequisitos de instalación</i>	<i>Pre-requisitos de instalación del sistema: Sistema operativo, navegador, configuraciones de seguridad, etc.</i>
<i>Manual de instalación del sistema</i>	<i>Paso a paso con las instrucciones de instalación y configuración del sistema en el computador del usuario</i>
<i>Manual de uso del sistema</i>	<i>Paso a paso de uso de las principales opciones del sistema. Incluya imágenes para cada paso.</i>
<i>Preguntas frecuentes</i>	<i>Preguntas frecuentes que pueden realizar los usuarios y su respectiva respuesta</i>

Fuente - 4.5.1 manual de usuario de LI.SIS.16.De la arquitectura TI - MinTic

Dentro de la guía se determina los parámetros mínimos para la creación de un manual de usuario efectivo y de calidad. Por tal razón, se ratifica que los manuales de Comcaja existentes no dan cumplimiento a la normatividad vigente y tal como están diseñados no son útiles.

De la misma forma se evidenció respecto a los Manuales Técnicos entregados por la entidad, solo se cuenta con el manual de SYSMAN, sin evidenciar los correspondientes a los sistemas SISU, ORFEO y SIF.

Revisada la respuesta remitida por la SSF, es posible advertir que esta entidad no se pronuncia de fondo sobre los ítems de la observación, y que su manifestación como Agente Especial de Intervención de la Caja, gira en torno a declararse de la respuesta otorgada por COMCAJA como directa responsable del cumplimiento de sus funciones enmarcadas en el sistema del subsidio familiar mediante los procedimientos establecidos por el Consejo Directivo. Por lo tanto, no hay lugar a realizar consideraciones de fondo al respecto.

En los anteriores términos, se valida como hallazgo administrativo.

4. ANEXOS

Matriz de Hallazgos

No	NOMBRE	ADM	DISC	FISC	PAS	MONTO FISCAL
1	Reconocimiento de aportes prescritos de empresas no afiliadas vigencias 2020 y 2021	x	x			
2	Pagos por concepto de cuota monetaria 2020-2021	x	x			
3	Gastos de Administración del 8%	x	x			
4	Gestión precontractual	x	x			
5	Gestión contractual	x	x			
6	Inversión de Saldos no Ejecutados	x	x			
7	Manual de Inversiones	x				
8	Concentración del Portafolio de Inversiones de los Saldos no Ejecutados	x				
9	Contrato de suministro CS 02-18	x	x	x		341.998.860
10	Plan de mejoramiento	x	x		x	
11	Planeación Ejecución y Supervisión de Contratos del 2018	x	x			
12	Información de gestión contractual reportada en el SIRECI	x				
13	Sistema de Gestión de Seguridad de la Información	x				
14	Manual Técnico y Manual de usuarios de los Sistemas de Información	x				
TOTALES		14	9	1	1	341.998.860