



INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: M-16-AD

Versión: 1

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

MUNICIPIO DE MELGAR - TOLIMA

PROGRAMA ADULTO MAYOR DIGNO Y ACTIVO DEL PLAN DE DESARROLLO "UN GOBIERNO AL SERVICIO DE LA GENTE 2016-2019

2016-2019

AGOSTO, 2021



INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: M-16-AD

Versión: 1

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

DIEGO ANDRES GARCIA MURILLO
Contralor Departamental del Tolima

MIRYAM JOHANA MENDEZ HORTA
Contralora Auxiliar

DIANA MAGALY CARO GALINDO
Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente

EQUIPO AUDITOR

GUSTAVO ADOLFO CARDOSO MELO
Profesional Especializado - Líder Equipo Auditor

ANDREA DEL PILAR BAQUERO GUAYABO
Auditora

ANYELA MARICELA ZARTA ZARTA
Auditora

CARLOS ANDRÉS SALAZAR
Auditor

TABLA DE CONTENIDO

	Pag.
1. ANTECEDENTES	4
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	6
2.1 Objetivo General y Específicos	6
2.2 Enfoque y Alcance	8
2.3 Metodología	8
2.4 Limitaciones	9
2.5 Concepto sobre el Desempeño	9
2.6 Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control	9
2.7 Relación de Hallazgos y Beneficios	10
2.8 Plan de Mejoramiento	10
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11
3.1 Análisis del componente financiero	11
3.2 Componente plan de desarrollo	15
3.2.1 Análisis de la política pública	15
3.2.2 Análisis del proyecto asistencia y bienestar social del adulto mayor	20
3.3 Componente contratación	23
3.3.1 Contratación con el centro de bienestar del anciano	24
3.3.2 Instalaciones físicas del centro de bienestar del anciano	26
3.3.3 Contratación para el funcionamiento de los centros día	29

1. ANTECEDENTES

La auditoría se realizó al Programa Adulto Mayor Digno y Activo, que se encuentra articulado con el proyecto denominado: "Asistencia y bienestar social del adulto mayor de Melgar Tolima". El proyecto se encuentra registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal bajo el radicado N°2016-0-73449-013.

El programa está incluido en el plan de desarrollo: "Un gobierno al servicio de la gente 2016 – 2019", en la dimensión "Social" y en el sector "Promoción Social". El ente ejecutor del programa es la Secretaría de Desarrollo Social. El programa plantea como objetivo básico, brindar a los adultos mayores del municipio de Melgar, la posibilidad de aprovechar su vida con goce y plenitud, de manera satisfactoria y útil, a través de acciones multidisciplinarias para mejorar las condiciones de los adultos mayores vulnerables del municipio, que les garantice una vida digna con promoción en el respeto, que favorezca el ejercicio de sus derechos, buscando mejorar la calidad de vida de nuestros adultos mayores, favoreciendo la permanencia en el medio familiar y comunitario, evitando la institucionalización y proporcionando un apoyo a la familia.

Este programa se inició en el año 2012 a raíz de la modificación del decreto que estableció la estampilla de adulto mayor, fijando un descuento equivalente al 4% sobre el valor de los contratos celebrados por la administración. Dicho porcentaje generó un incremento importante en los recaudos por este concepto, por lo que se vislumbró la necesidad de crear un programa para la atención de los adultos mayores, en consideración a que los recursos obtenidos por cuenta de la estampilla tenían destinación específica para esta población.

El programa plantea desde su diseño, generar los siguientes productos:

1. Adelantar la implementación de la política pública
2. Ejecutar actividades culturales, lúdicas y recreativas de intercambio y reconocimiento social del adulto mayor.
3. Fortalecer el funcionamiento de centros de atención al adulto mayor
4. Implementación del programa centro vida
5. Implementación y fortalecimiento de la política
6. Fortalecimiento nutricional
7. Centros de bienestar
8. Estrategia de asistencia alimentaria

De acuerdo con la información contenida en el Proyecto formulado por la administración municipal para el cuatrienio 2016 – 2019, la población objetivo de esta intervención son los adultos mayores de 60 años de edad, de los niveles I y II del Sisbén, residentes en la zona urbana y rural del Municipio de Melgar Tolima, en altas condiciones de vulnerabilidad.

De acuerdo a lo aprobado en el plan de desarrollo 2016 – 2019, el programa planteó las siguientes metas y estrategias para el cuatrienio:



INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: M-16-AD

Versión: 1

PROGRAMA	INDICADOR DE RESULTADO	LINEA BASE (2016)	META 2019
Adulto Mayor Digno y Activo	Porcentaje de cobertura a población adulto mayor	70%	70%

Para el periodo objeto de estudio, el proyecto planteó una meta de resultado del 70% partiendo de una línea base del 70%, lo que significa que para este periodo se propuso mantener la cobertura que se venía dando a la población adulto mayor.

ACCION	META PRODUCTO	INDICADOR DE PRODUCTO	LINEA BASE	META 2016	META 2017	META 2018	META 2019
Avanzar en construcción de política pública de adulto mayor	Adelantar implementación de política pública	Porcentaje de avance de política pública	20%	30%	60%	100%	100%
Bienestar Social del Adulto Mayor	Ejecutar actividades lúdicas y recreativas	Número de actividades realizadas	5	7	10	10	10
	Fortalecer funcionamiento de Centros de Atención al Adulto Mayor	Número de adultos mayores atendidos en CB y CV	400	400	400	400	400
		Construcción de un centro de atención para el adulto mayor gestionado	0	0	0	1	0
		Estrategia de existencia alimentaria	1	1	1	1	1
	Brindar apoyo logístico al programa PPSAM	Número de actividades realizadas por PPSAM	20	20	20	20	20
	Promoción de asociaciones y cadenas productivas de adultos mayores	Número de asociaciones creadas	0	0	1	1	1



INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: M-16-AD

Versión: 1

2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

CDT- 164

Ibagué, 09 SEP 2021

Doctor

AGUSTIN MANRIQUE GALEANO

Alcalde Municipal

Alcaldía Municipal de Melgar

Melgar, Tolima

La Contraloría Departamental del Tolima, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal PVCF-2021, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Desempeño al Programa Adulto Mayor Digno y Activo del Plan de Desarrollo 2016-2019, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: la eficiencia en la ejecución de los recursos y la eficacia de los resultados logrados por la administración en el programa examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría Departamental del Tolima. La responsabilidad del órgano de control consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), adoptadas por la Contraloría Departamental del Tolima en la metodología de la Guía de Auditoría Gubernamental y con las políticas y procedimientos prescritos por el órgano de control. Tales normas requieren que el proceso auditor se adelante de forma planificada y sistemática, en el que de manera objetiva y mediante la aplicación de herramientas técnicas, se evalúa la evidencia para determinar si las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos, lo cual proporciona seguridad razonable para fundamentar los conceptos y juicios de valor expresados en el presente informe. (ISSAI 100)

2.1. Objetivo General y Específicos

Establecer que el Programa Adulto Mayor Digno y Activo se formuló con base en un diagnóstico ajustado a las necesidades de la población mayor en condición de vulnerabilidad, que los recursos asignados y las acciones adelantadas se desarrollaron con aplicación del principio de eficiencia y que los resultados obtenidos guardan relación con los objetivos y metas propuestas en el plan de desarrollo, estableciendo en que medida el programa garantiza la estabilidad física, social y emocional de la población adulto mayor del municipio.

Con el fin de desarrollar este objetivo se formularon los siguientes objetivos específicos:

- Determinar el recaudo anual por concepto de la estampilla adulto mayor, verificar su correcto registro presupuestal, estableciendo la destinación de dichos recursos y su correspondencia con las regulaciones legales y con las necesidades identificadas en el perfil del proyecto y las metas de resultado del programa y del plan de desarrollo.
- Verificar la formulación de la política pública del adulto mayor, analizar su estructura y capacidad para dar respuesta a las necesidades de la población objetivo.
- Evaluar la coherencia del proyecto y del programa con los lineamientos de la política pública.
- Verificar la ejecución de las acciones, la oportunidad de su realización, evaluar la coordinación, monitoreo y si los efectos permitieron alcanzar las metas de resultados fijadas en el plan de desarrollo.
- Analizar si los mecanismos contractuales elegidos para ejecutar las acciones e inversión de los recursos disponibles resultan los más idóneos y si las condiciones pactadas garantizan para la Entidad el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- Determinar el cumplimiento oportuno y exacto del objeto, así como la eficacia de las acciones de supervisión para garantizar el logro de los objetivos de la contratación.
- Establecer en los centros vida e instituciones de atención del adulto mayor existentes en el municipio, el cumplimiento de los requisitos legales de funcionamiento e idoneidad del personal, así como la aplicación de las acciones de seguimiento, vigilancia y control en la prestación del servicio.
- Determinar la existencia de bases de datos con el registro de la población adulto mayor en condición de vulnerabilidad, su actualización permanente y su utilidad para la formulación de programas y proyectos dirigidos a proveer servicios y atender sus necesidades.
- Comprobar la existencia de un sistema de gestión del riesgo, la identificación de riesgos que afecten el cumplimiento del programa el establecimiento de controles evaluando la eficacia de dichos controles.
- Con base en los resultados de los procedimientos adelantados, efectuar análisis y concluir sobre la eficacia de las acciones ejecutadas, así como respecto de la eficacia del programa propuesto por la administración en el plan de desarrollo.

164

09 SEP 2021

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>¡Vigilamos lo que es de Todos!</i></p>	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD

2.2. Enfoque y Alcance

Dadas las características del tema auditado y el objetivo planteado, la presente auditoría adoptó el enfoque orientado a resultados, con el fin de determinar si las acciones y metas propuestas en el programa incluido dentro del plan de desarrollo, se cumplieron en los porcentajes e índices establecidos.

El alcance definido para el proceso auditor corresponde al periodo 2016 a 2019, tiempo durante el cual se ejecutó el Plan de Desarrollo y el Programa Adulto Mayor Digno y Activo. En términos de aspectos a evaluar, el alcance incluye el examen del programa, como también del Proyecto Asistencia y Bienestar Social del Adulto Mayor.

La auditoría incluyó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas relativas a la ejecución del programa, así como selectivamente la verificación de la contratación en lo relativo al cumplimiento de las normatividad legal que regula el programa y la ejecución del objeto contratado.

Los aspectos definidos en el alcance para abordar la evaluación, se concretan en los siguientes puntos:

Alcaldía Municipal de Melgar

- Proceso de recaudo de recursos provenientes de la estampilla adulto mayor
- Proceso de formulación del programa – proyecto
- Proceso de contratación para la ejecución del programa

Secretaría de Salud Departamental

- Proceso de seguimiento, vigilancia y control a los centros de protección social, centros de día, instituciones de bienestar y supervisión de la contratación.

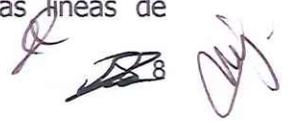
Entidades operadoras del programa

- Proceso de prestación del servicio

2.3. Metodología

Para el desarrollo de la auditoría se aplicó la metodología contenida en la Guía de Auditoría en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI, Módulo 3 Auditoría de Desempeño, versión 1:2020, con un enfoque orientado a resultados. El proceso auditor se desarrolló abordando de forma sistemática la fase de planeación, en sus etapas de planeación estratégica y diseño de la auditoría, fase de ejecución y fase de informe.

El examen de auditoría comprendió el estudio previo y conocimiento en detalle del asunto objeto de auditoría. Para ello se acometió la identificación y análisis del asunto a auditar, la identificación del marco normativo aplicable, identificación de los antecedentes que dieron lugar a la formulación del programa, la aplicación de técnicas de diagnóstico como el diagrama de Ishikawa, el análisis de stakeholders, la estructura organizacional y las líneas de



subordinación y asesoramiento en relación con la ejecución del programa, determinación de las metas, estrategias y acciones desarrolladas, establecer los productos y servicios esperados, identificación de los potenciales beneficiarios, determinación de los principales recursos y fuentes de financiamiento, identificación de los aspectos claves, determinación de los riesgos y aplicación de controles y sistema de indicadores. La fase de planeación concluyó con la elaboración del plan de trabajo, definiendo la estrategia de auditoría, los criterios de evaluación y los procedimientos a aplicar en la fase de ejecución.

2.4. Limitaciones

El proceso auditor enfrentó dificultades que afectaron el cumplimiento del cronograma, debido principalmente a la falta de información o al suministro fraccionado e inoportuno de la misma. Según explicación suministrada por la administración actual, la causa radicó en que la administración anterior –ejecutora del programa evaluado– no efectuó el proceso de empalme y por consiguiente no hizo entrega de los documentos relacionados con el tema objeto de evaluación.

Frente a este asunto es importante aclarar, que si bien los requerimientos de información fueron atendidos por parte del municipio, con frecuencia esta no cumplió con los requisitos de auditabilidad, dado que según el diseño de la auditoria se requiere que reúna determinadas condiciones y formalidades, entre ellas, la completitud, lo que finalmente termina imponiendo limitaciones al cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

2.5. Concepto sobre el desempeño

La Contraloría Departamental del Tolima, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión del Municipio de Melgar en relación con la formulación y ejecución del Programa Adulto Mayor Digno y Activo, del plan de desarrollo “Un gobierno al servicio de la gente 2016 – 2019”, no cumplió con los principios de eficiencia y eficacia, por las razones expuestas en las observaciones que se presentan en el Numeral 3. Resultados de la Auditoría.

2.6. Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control

De acuerdo con la metodología de la Guía de Auditoría y la aplicación de la Matriz de Riesgos y Controles (PT-15-AD) la calificación sobre la calidad y eficiencia de los mecanismos de control fue de 2,3 lo cual la ubica en el concepto de INEFICIENTE.

Esta calificación corresponde al resultado de valorar si se han aplicado o no controles a los riesgos de las actividades claves del proceso, en términos de la calidad en el diseño del control (30%) y la eficiencia del control (70%), lo que permite establecer si mitiga los riesgos y por ende si garantiza el cumplimiento de los objetivos y las metas del programa.

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>¡Vigilamos lo que es de Todos!</i></p>	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD	Versión: 1

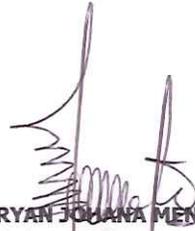
2.7. Relación de Hallazgos y Beneficios

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron Trece (13) hallazgos administrativos.

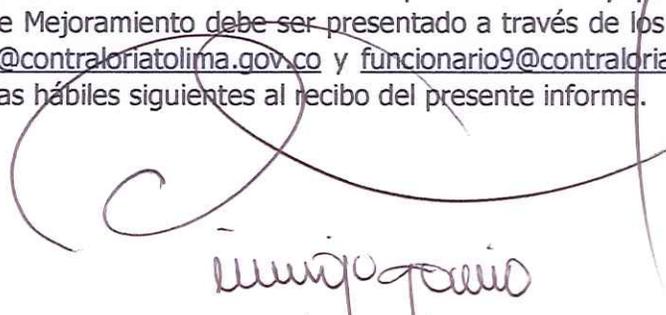
2.8. Plan de Mejoramiento

La entidad debe suscribir un Plan de Mejoramiento, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través de los correos electrónicos: secretaria.general@contraloriatolima.gov.co y funcionario9@contraloriatolima.gov.co dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

Atentamente,

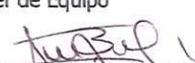

MIRYAN JOHANA MENDEZ HORTA
Contralora Auxiliar

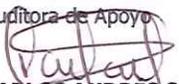

DIANA MAGALY CARO GALINDO
Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente

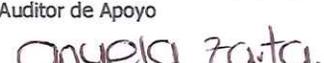

DIEGO ANDRÉS GARCÍA MURILLO
Contralor Departamental del Tolima

Equipo Auditor:


GUSTAVO ADOLFO CARDOSO MELO
Líder de Equipo


ANDREA DEL PILAR BAQUERO G.
Auditora de Apoyo


CARLOS ANDRÉS SALAZAR SANTOS
Auditor de Apoyo


ANYELA MARICELA ZARTA ZARTA
Auditora de Apoyo

	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD	Versión: 1

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 ANÁLISIS DEL COMPONENTE FINANCIERO

Los recursos destinados a financiar el programa adulto mayor provienen principalmente del recaudo por concepto de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor de conformidad con lo establecido en la Ley 687 de 2001, modificada por la Ley 1276 de 2009, que en su artículo 3° autorizó a los Concejos Municipales para emitir una estampilla con el fin de proveer recursos para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales.

1.1 Ingresos

En aplicación de esta obligación legal y tomando como fuente la ejecución presupuestal de ingresos, durante el periodo 2016 a 2019 se generaron los siguientes recaudos:

Cuadro N°1. Recaudo Estampilla Pro Adulto Mayor 2016 a 2019

CONCEPTO	2016	2017	2018	2019	TOTAL
RECAUDO ESTAMPILLA	623.755.380,54	703.816.899,90	758.755.238,08	1.359.975.004,00	3.446.302.522,52
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	478.758	186.667	97.055	80.429	842.908,84
RECURSOS DEL BALANCE	1.301.201.150				1.301.201.150
TOTAL INGRESOS	1.925.435.288	704.003.566,60	758.852.293,29	1.360.055.433,13	4.748.346.581

Elaboró: Equipo Auditor

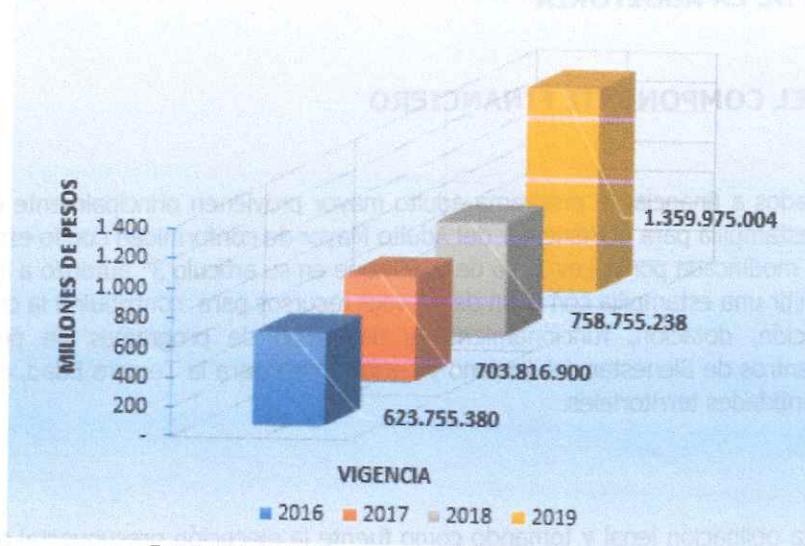
La información registrada indica que durante el periodo evaluado el recaudo directo por concepto de la estampilla alcanzó la suma de \$3.446 millones, con un incremento significativo en el año 2019 equivalente al 39,5% del total recaudado.

A ello se debe sumar los rendimientos financieros del orden de los \$842 mil y los recursos del balance de la vigencia 2015, incorporados en la ejecución presupuestal de ingresos de 2016, por \$1.301 millones. Los recursos del balance de los años 2017 y 2018 no se suman al total de ingresos del periodo evaluado, dado que ya se encuentran incluidos en el recaudo de la respectiva vigencia.

El comportamiento del recaudo por concepto de la estampilla se presenta por anualidades en el siguiente gráfico:



RECAUDO ESTAMPILLA ADULTO MAYOR



Fuente: Ejecución Presupuestal de Ingresos 2016 a 2019

Ahora, el recaudo por concepto de la estampilla con destino al financiamiento del programa adulto mayor, presentó el siguiente comportamiento durante el cuatrienio evaluado:

Cuadro N°2. Variación porcentual del recaudo por concepto de estampilla

CONCEPTO	2016	2017	%	2018	%	2019	%
Recaudo Estampilla	\$624.234.138	\$704.003.567	12.8	\$758.852.293	7.8	\$1.360.055.433	79.2

Elaboró: Equipo Auditor

Otros Ingresos

El programa además recibió recursos de otras fuentes, entre los cuales cabe resaltar los aportes que anualmente realiza la empresa "PERENCO OIL AND GAS COLOMBIA LIMITED", firma dedicada a la extracción de crudo, quien en aplicación de su política de responsabilidad social, atendió la solicitud formulada por el municipio para dar continuidad y fortalecer el desarrollo del proyecto "Atención integral al adulto mayor". Estos aportes se dieron a través de la suscripción de convenios tripartitos (Municipio, Perenco y el operador del programa) los cuales durante el periodo ascendieron a la suma de \$692,7 millones.

Adicionalmente se incorporaron \$19,2 millones, producto de convenios suscritos con empresas privadas con anterioridad a la vigencia 2016, lo que permitió que en total se destinaran al programa adulto mayor, más de \$5.460,3 millones, como se detalla a continuación:

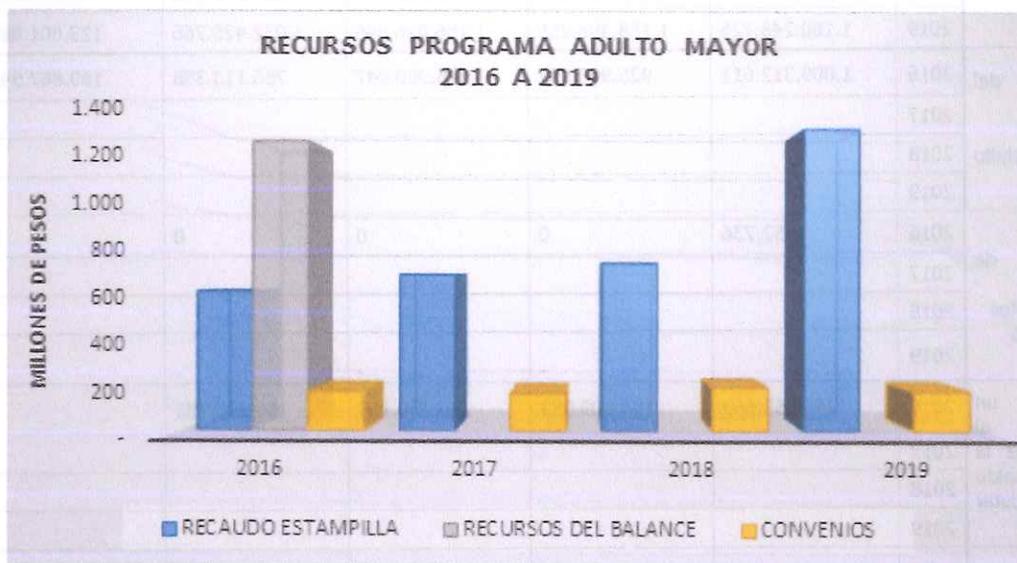
	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD	Versión: 1

Cuadro N°3. Total recursos recaudados con destino al Programa Adulto Mayor en el período 2016 – 2019

CONCEPTO	2016	2017	2018	2019	TOTAL
RECAUDO ESTAMPILLA	1.925.435.289	704.003.567	758.852.293	1.360.055.433	4.748.346.582
CONVENIOS PERENCO	174.757.500	156.218.350	184.933.100	176.878.500	692.787.450
CONVENIO 001-2015, PERENCO	835.620				835.620
CONVENIO 001-2013, PETROBRAS		9.196.283	9.215.215		18.411.498
TOTAL INGRESOS	2.101.028.409	869.418.200	953.000.608	1.536.933.933	5.460.381.150

Elaboró: Equipo Auditor

Estos recursos y su comportamiento se presentan para mayor claridad en la siguiente gráfica:



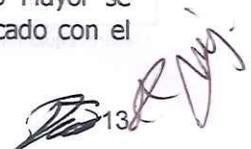
Elaboró: Equipo Auditor

No existe para la auditoría un parámetro válido que permita evaluar la gestión del recaudo por concepto de estampilla, dado que este está estrechamente relacionado con el comportamiento de la contratación. Solamente es viable afirmar que el monto de los ingresos en el periodo examinado guarda, en términos generales, coherencia con el valor total de la contratación celebrada en cada una de estas oficinas.

1.2 Gastos

La auditoría examinó el gasto destinado al cumplimiento del programa desde la perspectiva de la ejecución presupuestal de egresos, con el siguiente resultado:

En la estructura del presupuesto de gastos, los recursos de la estampilla Pro Adulto Mayor se encuentran registrados en la sección 23 "Alcaldía", 232 "Gastos de inversión" e identificado con el

13 

código 2327401 "Atención integral al adulto mayor". Los saldos sin ejecutar superávit 2015, con los códigos 23262, 234627 y el código 232616 para los rendimientos financieros.

La ejecución de egresos financiados con recursos de la estampilla pro adulto mayor para las vigencias 2016 a 2019, incluyendo los convenios suscritos con entidades privadas, se detalla de la siguiente manera:

Cuadro N°4. Ejecución de egresos financiados con recursos de estampilla adulto mayor

CONCEPTO	VIG.	DEFINITIVO	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	OBLIGACION POR PAGAR
Gastos de inversión - Atención integral adulto mayor	2016	292.403.308	234.038.555	234.038.555	217.359.626	16.678.929
	2017	656.516.366	596.715.989	596.528.989	519.558.652	76.970.337
	2018	1.325.928.439	1.097.716.197	1.055.223.363	689.243.198	365.980.165
	2019	1.160.248.725	1.158.398.255	1.156.026.846	1.032.425.766	123.601.080
Recursos del capital- Atención integral adulto mayor.	2016	1.009.312.611	925.980.947	925.980.947	756.113.398	169.867.549
	2017					
	2018					
	2019					
Gastos de inversión - Rendimientos Financieros	2016	452.736	0	0	0	0
	2017					
	2018					
	2019					
Inversión un gobierno al servicio de la gente- saldo sin ejecutar 2015	2016	251.066.669	193.809.852	186.730.153	186.730.153	-
	2017					
	2018					
	2019					
Reservas antes de 2015	2016		-	-	-	-
	2017		-	-	-	-
	2018					
	2019					
Convenios	2016	174.757.500	172.819.250	172.819.250	104.406.750	68.412.500
	2017	167.352.883	158.156.600	156.328.200	124.331.200	31.997.000
	2018	194.148.315	184.933.100	155.367.500	100.614.500	54.753.000
	2019	176.878.500	176.878.500	167.816.800	146.268.800	21.548.000
TOTAL		5.409.066.051	4.899.447.245	4.806.860.603	3.877.052.043	929.808.560

Elaboró: Equipo Auditor

	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD	Versión: 1

3.2 COMPONENTE PLAN DE DESARROLLO

3.2.1 Análisis de la Política pública

El proyecto "Asistencia y bienestar social del adulto mayor de Melgar Tolima", se encuentra enmarcado dentro del plan de desarrollo "Un gobierno al servicio de la gente 2016 – 2019", en la dimensión social y en el programa "Adulto mayor digno y activo". El proyecto se encuentra radicado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal con el número 2016-0-73449-013.

Dentro de las acciones contempladas en el programa, se encontraba la de "avanzar en la construcción de la política pública de adulto mayor", con las siguientes metas de producto y de resultado:

Acción	Meta de Producto	Indicador de Producto	Línea Base	Metas 2016	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2019
Avanzar en la construcción de la política pública de adulto mayor	Adelantar la implementación de la política pública	Porcentaje de avance de la política pública	20	30	60	100	100

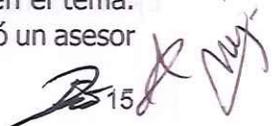
Fuente: Plan de desarrollo 2016 – 2019

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°1

De acuerdo con la información contenida en el cuadro que precede, la administración esperaba haber concluido la formulación de la política en el año 2018, e iniciar la fase de implementación a partir del año 2019. Las indagaciones adelantadas por la auditoría a través de consulta a funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social, incluida quien desempeñó el cargo de dirección de esta dependencia en el año 2019, permitió confirmar que en dicho periodo solo se logró adelantar mesas de trabajo y movilización de adultos mayores, consistentes en convocatorias a través de los centros vida itinerantes en la zona urbana y rural del municipio y mediante la aplicación de las encuestas MIPSAM a quienes asistieron a las convocatorias o a través de visitas a sus casas. Esta herramienta permitió obtener información respecto de las condiciones en que se encontraban los adultos mayores, identificar sus necesidades y determinar el acompañamiento de familiares, entre otros datos. La información así recolectada se complementó con los registros de estas personas existentes en el Sisbén y el Dane, para conformar un perfil sociodemográfico de este grupo poblacional.

El trabajo se adelantó con personal de la Secretaría de Desarrollo Social, bajo la coordinación de la directora de la dependencia, de lo cual surgió un documento borrador, que al término del periodo de gobierno quedó para revisión y ajustes por parte de un experto en el tema. Sin embargo este objetivo no se logró concretar debido a que la alcaldía no contrató un asesor

15



por el alto costo de las ofertas recibidas y a la falta de decisión de la administración, por lo que el proceso de formulación de la política quedo estancado en este punto, con un avance aproximado del 80%, en criterio de la Secretaria de Desarrollo de la época.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°2

El documento presentado a la auditoría consiste en un escrito de 195 páginas, denominado "POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ DE LAS PERSONAS MAYORES DEL MUNICIPIO DE MELGAR TOLIMA 2016 – 2024", que en sus aspectos más relevantes aborda un diagnóstico poblacional y diferencial, abarcando los siguientes temas:

- Dinámica poblacional
- Nivel educativo
- Situación económica
- Situación de la vivienda
- Ayudas recibidas del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal
- Información familiar
- Utilización del tiempo libre
- Situación de salud
- Problemas de movilidad

En este aparte se encuentra un diagnóstico situacional del goce efectivo de derechos, en el que se desarrolla una caracterización geográfica, socioeconómica, poblacional y del adulto mayor, pero cuya información corresponde a datos del departamento del Tolima y no a datos del municipio de Melgar.

Una segunda sección denominada "Análisis de la situación de la salud en el municipio de Melgar", con una profusa descripción del contexto territorial y demográfico del municipio, el abordaje de las causas de morbilidad y el análisis de los determinantes sociales, pero siempre referidos a la población en general, es decir, sin una descripción específica para el segmento poblacional de adulto mayor objeto de la política pública.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°3

El documento retoma literalmente el marco conceptual de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez, por lo que plantea su desarrollo con base en cuatro ejes fundamentales:

- Eje 1. Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas mayores
- Eje 2. Protección social integral
- Eje 3. Envejecimiento activo
- Eje 4. Formación del talento humano e investigación

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>¡Vigilamos lo que es de Todos!</i></p>	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD

Versión: 1

Adicionalmente se relacionan las metas formuladas por cada uno de los cuatro ejes, se hace mención de las fuentes de recursos para su financiamiento, se definen las competencias y responsabilidades de los actores involucrados en la gestión de la política y se concluye con algunos aspectos de la gestión y evaluación.

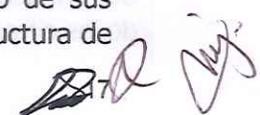
Con esta radiografía del documento presentado por el municipio como política pública del adulto mayor, la auditoría se encuentra en capacidad de afirmar, que si bien se identifican varios elementos constitutivos de una política pública, examinados a la luz de modelos tomados como referentes, se observa una falta de relación lógica y continua entre los temas abordados, y un exceso de información sin vínculo directo con el asunto objeto de la política, como es el caso del diagnóstico situacional y el análisis de la situación de la salud en el municipio.

Por otra parte y en lo que tiene que ver con las estrategias y particularmente con las metas formuladas en cada eje, estas corresponden literalmente a las contenidas en la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez, que aunque están sincronizadas con las necesidades y expectativas de la población adulta mayor, no pierden su carácter de lineamiento general, por lo que requiere ajustarse a las condiciones particulares de cada municipio. De ahí la necesidad de diagnosticar mediante un trabajo de campo en la zona urbana y rural, la situación real de la población adulta mayor, en la búsqueda de una caracterización que particularice las condiciones sociales, económicas y de salud en que se encuentran los adultos mayores de este municipio.

A causa de lo anterior, aspectos como las metas, por ejemplo, se caracterizan por expresiones de amplio significado, que no precisan en términos cuantitativos el fin o logros que se espera alcanzar en un tiempo determinado. De esta forma, la política se queda en un abanico de buenas intenciones, de orden genérico y en la falta de articulación con acciones concretas que la aterricen al plano local.

En otras palabras, lo que se evidencia es que por un lado se adelantó un trabajo de campo con la captura de información originada en el propio adulto mayor, que en principio permitiría construir un perfil sociodemográfico y socioeconómico ajustado al grupo encuestado. Sin embargo al avanzar en la elaboración del documento de política pública, la formulación de estrategias y metas no se hizo a partir del diagnóstico inicialmente levantado, sino que se retomaron los contenidos de la política pública nacional, lo que en cierto modo provoca una desconexión con el contexto local, generando dificultades para dar soluciones reales y efectivas a las necesidades de la población a intervenir.

En conclusión la política pública de adulto mayor, como la acción más importante del Programa Adulto Mayor Digno y Activo, al término del periodo de gobierno no logró cumplir la meta establecida, no solo en cuanto a su formulación (prevista para el año 2018) sino en su implementación (esperada a partir del año 2019). El documento que en criterio de sus gestores estaría en un 80%, cumple en algunos aspectos con elementos de la estructura de



una política, vista desde un punto de vista académico, pero ello se debe a que literalmente se retomaron y transcribieron gran número de las estrategias y acciones contempladas en la política del nivel nacional. En lo demás no se encuentra orden y coherencia en gran parte de la información allí contenida, toda vez que abundan datos y cifras que muy poco o nada aportan al objetivo de construir una política tendiente a solucionar un problema socialmente relevante.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°4

Partiendo de los modelos acogidos por la auditoría como criterios de evaluación, en lo que respecta al contenido de una política pública, es importante resaltar la ausencia de algunos componentes que resultan claves para el logro de los objetivos esperados:

- **Definir la situación problemática**

Se argumenta por parte del municipio que la aplicación de la metodología MIPSAM permitió recaudar información para establecer un diagnóstico situacional de la población adulta mayor, lo que supone la identificación del problema. El documento puesto a disposición del equipo auditor como política pública, contiene en sus anexos el **Informe Ejecutivo de la MIPSAM**, realizado por el Hospital Luis Pasteur de Melgar, cuyas actividades se efectuaron en el mes de noviembre de 2013. No existe evidencia que se haya aplicado esta metodología en el año 2016, fecha de inicio del periodo de gobierno, por lo que la información utilizada para la formulación de la política requería actualizarse.

Adicionalmente el anexo muestra que en las actividades adelantadas en ejecución de la MIPSAM, solamente participaron alrededor de 42 adultos mayores. En las primeras líneas del documento de política pública, se presentan los resultados de un diagnóstico poblacional realizado a las personas adultas mayores del municipio, en el que se abordan diferentes aspectos, como el demográfico, nivel educativo, situación económica, vivienda, ayudas recibidas, información familiar, salud, utilización del tiempo libre, movilidad y situación de dependencia; sin embargo el total de personas focalizadas en los centros vida para la realización del diagnóstico solamente abarcó 416 adultos. De acuerdo con este estudio, el total de adultos mayores existentes en el municipio para la época se estimaba en 2.800 personas, lo que significa que el diagnóstico solamente se aplicó al 14.86% de la población en esta condición, de tal manera que no se tenía información sobre la situación de aproximadamente 2.384 adultos y por ende se desconocía cuantos y en que nivel de vulnerabilidad se encontraban.

No obstante lo anterior y de acuerdo con la información suministrada en esa época por la oficina del Sisbén municipal, alrededor de 2.010 adultos mayores se encontraban en estado de vulnerabilidad y abandono por parte de sus familias, lo que da una visión de la dimensión del problema, a lo que habría que agregar las contradicciones e imprecisiones en el manejo de las cifras, generando incertidumbre frente a la situación real de la población adulto mayor.

09 SEP 2021



INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: M-16-AD

Versión: 1

En consecuencia el procedimiento adelantado para la identificación del problema presenta serias deficiencias, como quiera que el reducido tamaño de la muestra de población encuestada, no permite hacer técnicamente inferencia sobre el total de la población adulta mayor.

- **Análisis de los instrumentos de planeación vigentes**

No existe referencia ni análisis del programa "Adulto Mayor Digno y Activo", ni del proyecto "Asistencia y bienestar social del adulto mayor de Melgar", instrumentos con los cuales se realizaron las acciones de atención de esta población desde el año 2016, en ausencia de la política pública, y que permitirían retomar y articular estrategias y acciones.

- **Estrategia y proceso de participación ciudadana**

Aunque se adelantó un trabajo de captar información directamente de los adultos mayores, con las limitaciones ya señaladas, no se identifica en el documento el acercamiento a actores de la sociedad civil como organizaciones sociales, consejos consultivos, gremios, concejales y demás organizaciones que de manera directa o indirecta tienen relación con el problema que se espera solucionar, ya que en la identificación de los actores se hace necesario involucrar no solo a la población afectada, sino además a la beneficiada e interesada, quienes a través de su participación contribuyen a conformar el contexto del asunto en estudio.

- **Definir el plan de acción**

Si bien el documento define líneas estratégicas y de ellas se desprenden líneas de acción, estas últimas están formuladas de forma muy general. Se carece por tanto de un plan de acción de nivel operativo, que describa en detalle las actividades a realizar para la ejecución de las estrategias planteadas.

- **Establecer indicadores de resultado**

En la estructura de un plan de acción es imprescindible la inclusión de indicadores como instrumento de evaluación en el cumplimiento de las metas. El documento no cuenta con estos elementos de análisis.

Con base en el estudio efectuado por la auditoría al documento de política pública, con los resultados que anteceden, se concluye que el municipio al término del periodo 2016 – 2019, no solo no contaba con una política de adulto mayor debidamente estructurada, sino que el trabajo realizado, que se plasma en el documento borrador, está significativamente distante del 80% de avance que afirma la administración y por el contrario, en criterio de la auditoría, a juzgar por los resultados de la evaluación y teniendo en cuenta las deficiencias antes relacionadas, en el mejor de los casos apenas se acercaría a un 40% de la meta establecida.

19

3.2.2 Análisis del Proyecto Asistencia y Bienestar Social del Adulto Mayor

Además de avanzar en la construcción e implementación de la política pública, el proyecto contemplaba realizar otra acción denominada "Bienestar Social del Adulto Mayor", que a su vez se subdividía en cuatro metas de producto:

Cuadro N°7. Metas de producto del proyecto Bienestar Social del Adulto Mayor

Meta de Producto	Indicador de Producto	Línea Base	Meta 2016	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2019
Ejecutar actividades lúdicas y recreativas de intercambio y reconocimiento social del adulto mayor	Número de actividades realizadas	5	7	10	10	10
Fortalecer el funcionamiento de centros de atención al adulto mayor	Número de personas adultas mayores atendidas en centros de bienestar y centros vida	400	400	400	400	400
	Construcción de un centro de atención para el adulto mayor gestionado	0	0	0	1	0
	Estrategia de asistencia alimentaria	1	1	1	1	1
Brindar apoyo logístico al programa PPSAM	Número de actividades realizadas PPSAM	20	20	20	20	20
Promoción de asociaciones y cadenas productivas de adultos mayores	Número de asociaciones creadas	0	0	1	1	1

Fuente: Proyecto bienestar social del adulto mayor

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°5

Para abordar el análisis de las acciones y metas de producto propuestas en el proyecto, como alternativas de solución a la situación de los adultos mayores del municipio de Melgar, es necesario tomar como punto de partida el problema inicialmente identificado, el cual alude al "Aumento en los índices de vulnerabilidad de los adultos mayores".

De acuerdo con el documento, la causa directa radica en el creciente abandono por parte de sus familiares, lo que origina que un significativo número (no determinado, porque el proyecto no lo establece con exactitud) vivan solos o en condición de calle, situación que los hace vulnerables por cuanto sus necesidades básicas (alimentación, salud, atención sicosocial) no han sido satisfechas.

Entre las causas indirectas identificadas en el proyecto, es claro que la "No implementación y ejecución de la política pública" resulta ser la más importante, toda vez que si existiera, le

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>¡Vigilamos lo que es de Todos!</i></p>	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD

Versión: 1

restaría peso y relevancia a las demás posibles causas, además que se erigiría como una estrategia integral con la capacidad suficiente (siempre que esté correctamente formulada) para resolver todos los efectos generados por el problema.

El árbol de objetivos, como diagrama para definir criterios de evaluación de las distintas soluciones a un problema, planteaba seis acciones con las cuales se esperaba mitigar o eliminar la condición de vulnerabilidad de los adultos mayores. Estas acciones son:

1. Construcción e implementación de la política pública
2. Implementar espacios de intercambio y reconocimiento en los encuentros de bienestar y esparcimiento lúdico y recreativo.
3. Brindar atención integral a los adultos mayores en los centros vida
4. Brindar complemento nutricional en los comedores comunitarios en la zona rural, centros vida y hogar del abuelo.
5. Implementación de actividades a los usuarios del programa PPSAM
6. Implementación de capacitaciones en proyectos productivos

Desde una perspectiva integral, las acciones propuestas, aportan en diferentes grados a conseguir el objetivo de resolver la problemática que aqueja a la población adulta mayor en el municipio. Sin embargo desde la óptica evaluadora de la auditoría, comporta dos problemas significativos: 1) Se formuló con la visión de atender todos los aspectos que de forma directa e indirecta contribuyen a brindar una mejor calidad de vida a la población adulta mayor, y 2) No se encausó en conseguir la mayor cobertura posible, sino que se focalizó hacia un segmento de la población en condición de vulnerabilidad.

Los recursos disponibles, en su mayoría provenientes del recaudo de la estampilla, no permitían formular acciones demasiado ambiciosas o que cubrieran todas las necesidades (primarias, secundarias, o algunas que podrían considerarse accesorias), justamente por su evidente escases, por una parte, y porque la población en condición de vulnerabilidad superaba ampliamente las capacidades presupuestales e institucionales de la entidad.

Ello se evidencia en que del total de la población adulta mayor, que según cifras del propio municipio rondaba los 2.800, existían alrededor de 2.010 en estado de vulnerabilidad y/o abandono por parte de sus familias. Ello quiere decir que por ese simple hecho, se constituyen en beneficiarios de los Centros Vida, con el fin de mitigar (en palabras del Artículo 6º, de la Ley 1276 de 2009) esa condición de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social.

La respuesta de la administración, según la meta planteada en el Programa Adulto Mayor Digno y Activo, fue mantener durante todo el periodo de gobierno (2016 – 2019), el porcentaje de cobertura en que se encontraba la línea base, esto es, del 70%, lo que en términos absolutos representa un número cercano a los 400 adultos atendidos, como se puede ver en el Cuadro N°7.

21  

Es claro que ante estas circunstancias, particularmente frente a las limitantes que imponen los recursos presupuestados y el alto número de adultos con demandas de atención especial, el camino para la gestión de los recursos bajo los principios de eficiencia y eficacia, era sin duda priorizar las acciones, lo que también era aplicable a la población objeto de la intervención, no seleccionando un segmento de 400 personas, como finalmente se hizo, sino diagnosticando con certeza su condición real y disponiendo primeramente aquellas actividades que permiten atender lo más urgente en todo ser humano: el soporte nutricional y la atención de su salud física y psicológica.

La auditoría no se aparta del concepto que sobre la **"Atención integral"** define la Ley 1276 de 2009, en cuanto se refiere al *"Conjunto de servicios que se ofrecen al adulto mayor en el Centro Vida, orientados a garantizarle la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, interacción social, deporte, cultura, recreación y actividades productivas, como mínimo"*. Pero frente al contexto social y económico que rodea la problemática, se debe acudir a los principios que rigen la función administrativa (definidos en el Artículo 3° de la Ley 489 de 1998), especialmente los relacionados con la igualdad, imparcialidad, eficacia, eficiencia y participación.

Es evidente que la gestión administrativa de los recursos, tenía de suyo, un propósito sano, no obstante generó un efecto adverso, en tanto terminó excluyendo un significativo número de personas, sobre las cuales –como ya se dijo– no se tiene certeza de su grado de vulnerabilidad, como consecuencia de las debilidades del procedimiento de diagnóstico.

En lo que concierne a la ejecución de las acciones propuestas se debe señalar, que dos de ellas (aparte de la inconclusa política pública) no se lograron materializar. Se hace referencia a: 1) La construcción de un centro de atención para el adulto mayor, que de acuerdo a lo planeado, se esperaba terminar en el año 2018, y 2) La promoción de asociaciones y cadenas productivas, para las cuales se tenía previsto crear en total tres, una por cada año en 2017, 2018 y 2019.

En una de estas acciones el municipio participaba como articulador, contribuyendo con la logística para la adecuada implementación. Es el caso del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), programa a cargo del Ministerio de la Protección Social, que consiste en un subsidio económico dirigido a esta población.

La estrategia de asistencia alimentaria consistió básicamente en la entrega mensual de 600 kits con un paquete de productos no perecederos a los adultos mayores identificados. Las demás acciones, como las actividades lúdicas y recreativas, así como las personas atendidas en los centros de bienestar y centros vida, se ejecutaron a través de la suscripción de contratos de interés público con fundaciones, cuyos resultados se presentan en el acápite de contratación.

	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD
		Versión: 1

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°6

Sobresale en el diseño y ejecución del proyecto la ausencia de mecanismos de participación de los adultos mayores, pese a que son ellos actores principales tanto para la formulación de la política pública, como en el diseño del proyecto. Si bien el municipio aportó un acta de fecha 10 de octubre de 2019, cuyo objeto se refiere al reemplazo de beneficiarios por nuevos priorizados y en la cual se observa la participación de los señores Ramón Mosquera y Campo Elías González en representación del Comité de Adulto Mayor, no existe aparte de este documento ningún otro que demuestre que dicho comité funcionó en los años anteriores (2016, 2017 y 2018).

En tal razón se precisa que en este periodo el municipio no fomentó la creación de una veeduría u otro tipo de organización representativa de este segmento poblacional, para actuar tanto en la etapa de planeación, como en la ejecución de las estrategias y acciones, y en el seguimiento y control de las mismas. El artículo 10 de la Ley 1276 de 2009 consagra esta facultad a los grupos de adultos mayores organizados y acreditados ante la entidad territorial, pero es tarea de esta última propiciar y crear los espacios para que esta instancia se haga realidad.

3.3 COMPONENTE CONTRATACIÓN

Para desarrollar las acciones propuestas en el proyecto "Asistencia y bienestar social del adulto mayor", el municipio acudió a la celebración de contratos, principalmente convenios de interés público, comprometiendo recursos en cuantía de \$5.252,1 millones durante el cuatrienio.

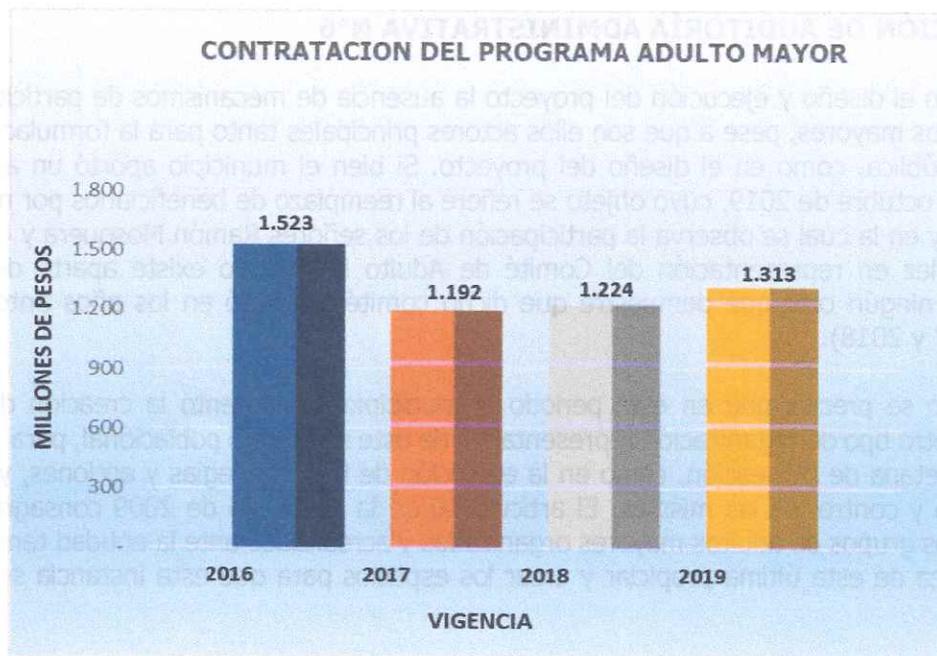
Al desagregar estos recursos por fuente de financiación, se tiene que por concepto de estampilla adulto mayor, se celebraron 33 contratos por valor de \$4.533,5 millones; con recursos propios se suscribieron 41 contratos por \$556,6 millones, y con transferencias del sistema general de participaciones 13 contratos en cuantía de \$162 millones, como se explica en el siguiente cuadro:

Cuadro N°8. Total contratación con destino al Programa Adulto Mayor

AÑO	RECURSOS ESTAMPILLA		RECURSOS PROPIOS DIFERENTES ESTAMPILLA		SGP		TOTAL
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor	
2016	6	\$1.275.223.224	13	\$248.127.200	-	-	\$1.523.350.437
2017	8	\$1.044.813.897	11	\$60.000.000	2	\$86.700.000	\$1.191.513.910
2018	7	\$1.122.415.961	11	\$64.200.000	1	\$37.800.000	\$1.224.415.973
2019	12	\$1.090.993.571	6	\$184.269.333	10	\$37.500.000	\$1.312.762.920
TOTAL	33	\$4.533.446.653	41	\$556.596.533	13	\$162.000.000	\$5.252.043.240

Elaboró: Equipo Auditor. Fuente: Información aportada por la administración municipal de Melgar



3.3.1 Contratación con el Centro de Bienestar del Anciano Santísima Trinidad

La Fundación Hogar del Abuelo Santísima Trinidad es una institución sin ánimo de lucro que viene adelantando una labor social dirigida a la atención integral y protección de los adultos mayores en situación de abandono o de calle en el municipio de Melgar. En desarrollo de su función suscribió con la Alcaldía Municipal, durante el periodo objeto de evaluación, un total de 10 contratos de interés público, con el objeto de aunar esfuerzos en la atención integral de los adultos mayores residentes en la sede de esta institución, cuya sumatoria alcanzó los \$753,6 millones, según el siguiente detalle:

Cuadro N°10. Contratos suscritos con la fundación Hogar del Abuelo Santísima Trinidad

Fecha Suscripción	Código Contrato	Fecha Inicio	Fecha Terminación	Valor Contrato
04/01/2016	058	03/02/2016	30/06/2016	\$ 126.000.000
01/08/2016	787	09/08/2016	30/12/2016	\$ 126.000.000
Total 2016				\$ 252.000.000
03/01/2017	056	19/01/2017	30/06/2017	\$ 63.000.000
11/08/2017	646	11/08/2017	30/09/2017	\$ 40.000.000
19/10/2017	900	25/10/2017	30/12/2017	\$ 45.000.000
Total 2017				\$ 148.000.000
12/01/2018	202	06/02/2018	30/06/2018	\$ 90.000.000
03/07/2018	489	03/07/2018	31/12/2018	\$ 90.000.000
Total 2018				\$ 180.000.000
04/01/2019	080	04/01/2019	13/05/2019	\$ 75.000.000
04/06/2019	626	04/06/2019	30/09/2019	\$ 68.000.000
07/11/2019	853	07/11/2019	30/12/2019	\$ 30.600.000
Total 2019				\$ 173.600.000
Total Periodo				\$ 753.600.000

Elaboró: Equipo Auditor

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>¡Vigilamos lo que es de Todos!</i></p>	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO	
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°7

En general, los compromisos contractuales adquiridos por la institución sin ánimo de lucro, hacen referencia a:

- Brindar el inmueble adecuado, con habitaciones múltiples, amplias y dotadas de camas, mesa de noche, ventilador, lockers, baños adaptados para discapacidad y salón comedor con televisión.
- Contar con personal idóneo para atender a los adultos mayores que residen en el hogar.
- Mantener en óptimo estado de aseo, salubridad e higiene el hogar
- Gestionar el transporte y la atención médica de los adultos mayores que requieran este servicio.
- Realizar actividades lúdicas, culturales y religiosas a los adultos mayores
- Atender nutricionalmente a los adultos mayores internos en el hogar

La evaluación de la contratación con esta institución permitió establecer el incumplimiento de las obligaciones adquiridas en los siguientes aspectos:

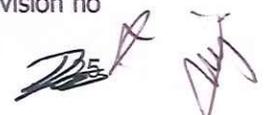
La propuesta del cooperante indica que para la ejecución del convenio dispondría del siguiente recurso humano: Administración (2), Auxiliar de Enfermería (1), Manipuladora de Alimentos (2) y Auxiliar de Servicios Generales (2). No obstante en la propuesta no se encuentran las hojas de vida de este personal, que evidencie que el municipio verificó el cumplimiento de los requisitos de formación, experiencia e idoneidad, como lo establece el contrato.

No se identifican dentro de la documentación de los contratos, las minutas o menús alimentarios que deberían ser elaborados por personal con formación en nutrición y dietética, dado que la entidad cooperante debía garantizar que las personas mayores reciban una alimentación variada, balanceada y acorde a sus necesidades.

Los informes del contratista no sustentan de manera amplia y suficiente las actividades realizadas, pues no se presenta una descripción detallada de las tareas adelantadas y el registro fotográfico es bastante escaso, se limita generalmente a cuatro imágenes que además en algunos casos se repiten en los informes de los meses siguientes.

Entre los soportes de las compras realizadas por la institución, con las cuales se asume que brindan la atención integral a los adultos mayores, se encontraron algunos artículos o elementos cuyo uso no coincide con las condiciones físicas y necesidades de esta población, como es el caso de: bebidas energizantes, hamburguesas, bebidas alcohólicas, gaseosas, cigarrillos, concentrado para perros y gatos, y purina de levante. Se debe resaltar que las compras de algunos de estos artículos se repitieron en varios contratos.

Por otra parte la supervisión, ejercida por la Secretaria de Desarrollo Social, si bien adelantó algunas visitas a la fundación, como se puede ver en las actas: Acta N°1 del 11/3/2016, Acta N°2 del 8/6/2016, Acta N°1 del 14/3/2017, Acta N°2 del 2/8/2017, Acta N°1 del 14/2/2018, Acta N°2 del 15/11/2018 y Acta N°1 del 21/3/2019, es importante señalar que solo se realizaron dos visitas por año y dadas las características del servicio que debía prestar la fundación, se esperaría que las actividades de supervisión se realizaran con mayor frecuencia y no con una diferencia de alrededor de cuatro o nueve meses como ocurrió en los años 2017 y 2018. Esta situación, así como el hecho que la supervisión no



identificara las facturas de gastos que no corresponden con la naturaleza del objeto del contrato, pero que se encontraron como soportes de las cuentas de cobro en los expedientes contractuales, es muestra que la supervisión no fue lo suficientemente eficaz como debía.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°8

El análisis de costo unitario a partir del valor de los contratos suscritos con la fundación y el número de adultos atendidos, lleva a establecer que en los años 2016 y 2017 se costó en \$701.667 mensuales la atención de un adulto mayor, lo cual incluye: recurso humano, alimentación, hospedaje, logística, atención integral e infraestructura. Para los contratos celebrados en el año 2018, este valor se elevó a \$1.500.000/adulto mayor/mes, lo que representó un incremento del 114%. Asimismo para el año 2019 continuó su curva ascendente al situarse en \$1.700.000/adulto mayor/mes, es decir, un incremento del 13% sobre el periodo inmediatamente anterior.

En los expedientes contractuales no reposan estudios de costos que expliquen estos incrementos, pero es evidente que el aumento registrado en el año 2018 sobrepasa toda consideración razonable, sobre todo si se tiene en cuenta que los componentes del servicio, las instalaciones y el talento humano utilizado continúan siendo los mismos. A ello hay que sumarle que para el año 2019 nuevamente se efectúa un aumento y aunque podría pensarse que un 13% no es una cifra significativa, si se compara con el IPC del 2018, que cerró en 3,18% y no se olvida que para ese año el costo unitario creció más del doble, entonces la proporción de las variaciones presentadas en estos dos periodos, no tiene justificación alguna.

3.3.2 Instalaciones Físicas del Centro de Bienestar del Anciano

La auditoría practicó una visita de inspección a las instalaciones de la Fundación Hogar del Abuelo el día 11 de mayo de 2021 y si bien no es posible considerar que el estado actual de funcionamiento es el mismo del periodo objeto de estudio (2016 – 2019), es objetivamente necesario registrar las óptimas condiciones de aseo, salubridad e higiene en que se encontraban, como se puede comprobar en el siguiente registro fotográfico:

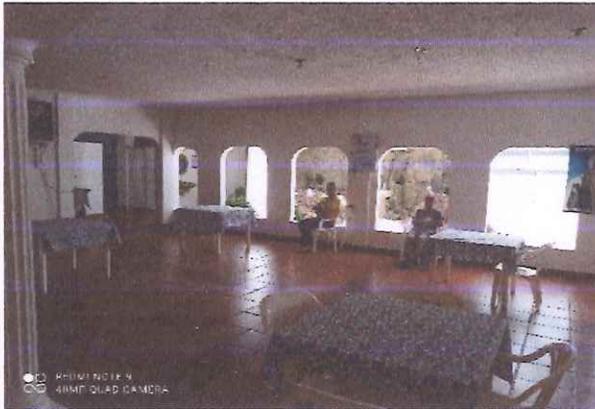


INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: M-16-AD

Versión: 1



[Handwritten signature]
2021

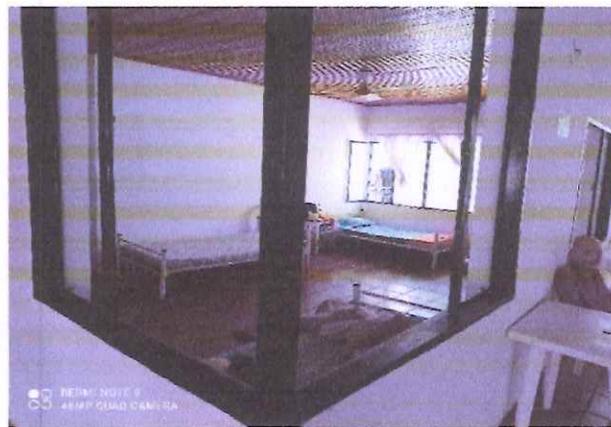


INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: M-16-AD

Versión: 1



28 [Signature]

 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>¡Vigilamos lo que es de Todos!</i></p>	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD	Versión: 1

3.3.3 Contratación para el funcionamiento de los Centros Día

En el global de la contratación, las acciones dirigidas a aunar esfuerzos en la ejecución del programa Centro Vida del Adulto Mayor, que se desarrollaron en la zona urbana y rural del municipio, absorbieron \$4.134,8 millones distribuidos en 11 contratos de interés público, cuyo mayor dinamismo se observa en el año 2016, con una inversión que superó los \$1.159,2 millones.

Cuadro N°11. Contratos suscritos para operación de los Centros Vida

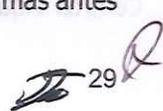
Fecha Suscripción	Código Contrato	Fecha Inicio	Fecha Terminación	Valor Contrato
22/02/2016	272	22/02/2016	31/12/2016	\$ 994.135.423
22/09/2016	874	22/09/2016	31/12/2016	\$ 165.127.200
Total 2016				\$ 1.159.262.623
3/01/2017	55	3/01/2017	30/06/2017	\$ 36.000.000
14/03/2017	300	14/03/2017	31/08/2017	\$ 623.204.000
1/09/2017	658	1/09/2017	30/11/2017	\$ 318.304.000
Total 2017				\$ 977.508.000
12/01/2018	28			\$ 585.480.000
14/09/2018	717			\$ 161.057.000
31/10/2018	883			\$ 232.416.000
Total 2018				\$ 978.953.000
4/02/2019	313			\$ 433.484.800
11/06/2019	667			\$ 413.883.333
1/11/2019	822			\$ 171.769.333
Total 2019				\$ 1.019.137.466
Total Periodo				\$ 4.134.861.089

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°9

La evaluación de esta contratación devela inconsistencias similares a las identificadas con la Fundación Hogar del Abuelo, las cuales se puntualizan en lo siguiente:

Las propuestas presentadas en los contratos indican que cada uno de los Centros Vida deben cumplir con los lineamientos definidos en las Leyes 1276 y 1315 de 2009, por lo tanto se compromete a contar con gerontología, trabajo social, sicólogo, auxiliar de enfermería y fisioterapeuta, todos con título profesional en sus correspondientes áreas de estudio. Adicionalmente se incluye instructor de ocio productivo, instructor de danza, instructor de música tradicional y coros, instructor de actividad física y manipulador de alimentos, para los cuales el perfil ofrecido es el de personas capacitadas y con experiencia demostrable.

Sin embargo las propuestas económicas no contemplan el profesional en gerontología, ni adjuntan las hojas de vida de los profesional que tienen en reserva para adelantar estas actividades, lo que permitiría a la alcaldía y supervisión: 1) verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normas antes

29  

citadas, 2) la capacidad de la fundación para operar el programa y su ventaja frente a otros proponentes, y 3) garantizar a los beneficiarios la calidad en la prestación de los servicios.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°10

El aporte de la fundación, generalmente del 5,25%, se compone de actividades de las cuales no se encuentra evidencia que se hayan realizado durante la ejecución de los contratos o que se hayan evaluado adecuadamente en la etapa de planeación.

Para efectos de la presente observación se toma como ejemplo el contrato N°300 de 2017, cuyo valor total alcanza los \$657.704.000. El aporte de la fundación se desglosa de la siguiente forma:

Cuadro N°12. Aportes de la Fundación Construyamos Colombia en Contrato 300 de 2017

Concepto	Valor
Seguimiento nutricional	\$ 5.500.000
Mantenimiento, custodia y adecuación de infraestructura	\$ 19.000.000
Capacitaciones	\$ 10.000.000
Total aporte	\$ 34.500.000

Seguimiento Nutricional

Los estudios previos contemplan que dentro de la canasta para la atención del Centro Vida se incluye el seguimiento nutricional. Este seguimiento comprende dos aspectos básicos: 1) Minuta de como mínimo cuatro ciclos para la elaboración de almuerzos y refrigerios, teniendo en cuenta los parámetros nutricionales para adultos mayores y 2) Realizar el seguimiento nutricional a los beneficiarios del programa.

Aunque la propuesta presentada por la fundación incluye un ciclo de minutas para cuatro semanas elaborado por la nutricionista Ingrid Ramírez, no existe evidencia que el punto dos, relacionado con el seguimiento nutricional se haya efectuado bajo las características que este incluye, es decir la medición periódica de peso, talla, índice de masa corporal, entre otros, que proporcione datos sobre los efectos positivos o negativos de las minutas alimentarias suministradas.

Mantenimiento, custodia y adecuación de infraestructura

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°11

La Fundación aclara en su propuesta, que el pago por concepto de arriendo y servicios públicos de los sitios donde funcionaría el programa, serían asumidos en su totalidad por la administración municipal. Expresa que el operador solo responderá por los químicos necesarios para el mantenimiento de la piscina de cada una de las instalaciones donde se desarrolle el programa.

La contratación reportada por el municipio relacionada con el programa adulto mayor, da cuenta de la celebración de varios contratos para el arrendamiento de las instalaciones donde funcionarían los Centros Vida, así como la prestación de servicios para la custodia de los bienes muebles e inmuebles

INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO**Proceso: CF-Control Fiscal****Código: M-16-AD****Versión: 1**

existentes en ellas. Lo anterior demuestra que el municipio asumió directamente estos gastos, aparte de lo comprometido en la ejecución del programa, lo que no deja claro el ítem de la propuesta según el cual la fundación asumiría el "Mantenimiento, custodia y adecuación de infraestructura" en cuantía de \$19.000.000.

Capacitaciones**OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°12**

En torno a este ítem existen vaguedades que inician desde el propio marco normativo citado en los procesos contractuales.

En los compromisos específicos de la entidad sin ánimo de lucro se prevé que debe *"Realizar la capacitación previa y continua durante la ejecución del contrato, al personal encargado de la manipulación y preparación de alimentos, así como en técnicas de almacenamiento, estandarización de porciones y buenas prácticas de higiene, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 3075 de 1997, dejando constancia de cada capacitación"*.

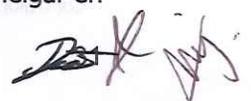
La primera imprecisión se encuentra en la referencia que erróneamente se hace del Decreto 3075 de 1997, norma que fue derogada en su totalidad por el Artículo 21 del Decreto Nacional 539 de 2014, pese a que este contrato se celebró en el año 2017, es decir después de casi tres años de haberse producido su derogatoria. La inconsistencia se mantuvo por todo el periodo de gobierno analizado (2016 – 2019), por cuanto existe una práctica inadecuada de elaborar las minutas de los nuevos contratos, sobre los textos o formatos de los anteriores, modificando en el mejor de los casos los datos básicos del contratista, sin verificar la vigencia de las normas citadas y pese a que para ello la administración contaba con un asesor externo cuyo contrato tenía justamente este objeto.

Por otra parte, los compromisos de la entidad sin ánimo de lucro también contemplan, que para ejecutar el contrato se debe disponer y garantizar el personal idóneo, requisito que es una obviedad en todo el talento humano utilizado, pero que se hace especialmente exigente en el caso de las manipuladoras de alimentos, dados los riesgos de contaminación y los efectos que podrían ocasionarse sobre los adultos mayores, que como se sabe son mucho más vulnerables por causa de la precariedad de su salud.

Por esta razón no tiene asidero, que la obligación de capacitación al personal se debiera hacer durante la ejecución de las actividades, pues sí lo que se exige es que el cooperante disponga y garantice la idoneidad del personal que va a ocupar en las labores, es indudable que dicha idoneidad solo se logra mediante la formación, capacitación y experiencia, recibida y adquirida de manera previa a la realización de las actividades. Por este motivo no tiene explicación que la entidad sin ánimo de lucro (para el caso del contrato tomado como ejemplo), determine que dentro de sus aportes se considere la suma de \$10 millones para la capacitación del personal que pretende ocupar en la ejecución del contrato.

OBSERVACIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA N°13

De conformidad con lo previsto en el numeral 6, del artículo 268 y en concordancia con el artículo 272 de la Constitución Política, se abordó la evaluación del control fiscal interno en la Alcaldía de Melgar en



lo que corresponde al asunto objeto de examen y en el periodo definido en el alcance (2016 – 2019), tomando como base todo el proceso de formulación y ejecución del programa adulto mayor, desde la identificación del problema y el diagnóstico de las necesidades, hasta la celebración y ejecución de los contratos.

Para ello se adelantó la prueba de recorrido que permite identificar las actividades del proceso y seleccionar aquellas actividades claves por su peso en la consecución de los objetivos o por la importancia de los recursos públicos involucrados. Se determinan los riesgos que podrían afectar la ejecución del programa o que podrían significar la pérdida de recursos, así como los controles diseñados e implantados por la entidad auditada.

A partir de la aplicación de pruebas de auditoría a la información suministrada por la entidad, se pudo establecer la calidad de los controles en dos dimensiones: 1) La evaluación del diseño del control, y 2) La evaluación de la efectividad de los controles, lo que permitió determinar finalmente si estos lograron impedir que los riesgos se materializaran o que sus efectos se mitigaran.

De acuerdo con la aplicación de esta metodología la calificación de la calidad y eficiencia de los mecanismos de control arroja un puntaje de 2,3 lo que lo ubica en el rango de INEFICIENTE, resultado que se refleja en la mayoría de las observaciones formuladas en el presente informe, que además sirven de sustento a la calificación obtenida.

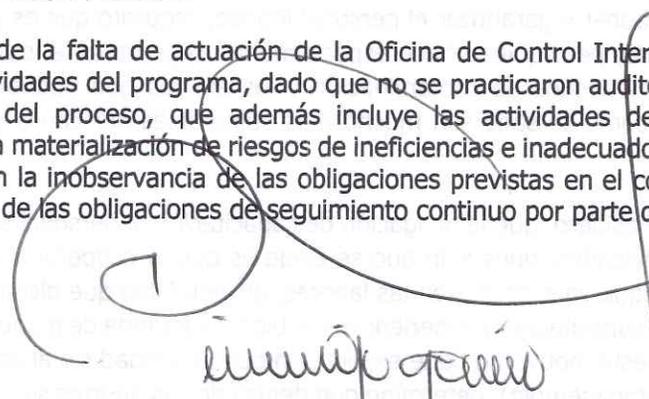
Cuadro N°13. Resultado de la calificación del Control Fiscal Interno

CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE MECANISMOS DE CONTROL		2,3
De 1 a <= 1,5	Eficiente	INEFICIENTE
De >= 1,6 a <= 2	Con deficiencias	
De >= 2,1 a 3	Ineficiente	

Fuente: PT-15-AD Matriz de Riesgos y Controles

Cabe hacer mención de la falta de actuación de la Oficina de Control Interno en el seguimiento y evaluación de las actividades del programa, dado que no se practicaron auditorías internas a ninguno de los componentes del proceso, que además incluye las actividades de contratación, proceso altamente sensible a la materialización de riesgos de ineficiencias e inadecuado manejo de los recursos y que suele incurrir en la inobservancia de las obligaciones previstas en el contrato por parte de los contratistas, así como de las obligaciones de seguimiento continuo por parte de los supervisores.

Atentamente,



DIEGO ANDRES GARCIA MURILLO
Contralor Departamental del Tolima

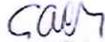


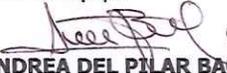
MIRYAN JOHANA MENDEZ HORTA
Contralora Auxiliar

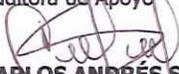
 <p>CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA <i>¡Vigilamos lo que es de Todos!</i></p>	INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: M-16-AD	Versión: 1


DIANA MAGALY CARO GALINDO
Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente

Equipo Auditor:


GUSTAVO ADOLFO CARDOSO MELO
Líder de Equipo


ANDREA DEL PILAR BAQUERO G.
Auditora de Apoyo


CARLOS ANDRÉS SALAZAR S.
Auditor de Apoyo


ANYELA MARICELA ZARTA Z.
Auditora de Apoyo