GUÍA METODOLÓGICA PARA EL CONTROL PREVENTIVO SOBRE EL MANEJO DE REGALÍAS DIRECTAS EN ENTIDADES TERRITORIALES

Esta guía metodológica fue posible gracias al apoyo del gobierno de los Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) dentro del marco del Programa CIMIENTOS / Consolidación de la Gobernabilidad Regional, y del proyecto de apoyo a la Procuraduría General de la Nación. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan aquellas de USAID y/o las del gobierno de los Estados Unidos de América.

Procuraduría General de la Nación:

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

MARTHA CASTAÑEDA CURVELO
Viceprocuradora General de la Nación

MARIA EUGENIA CARREÑO GOMEZ
Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ
Procurador Delegado para la Descentralización y las Entidades Territoriales

Equipo de Trabajo Procuraduría General de la Nación:
Claudia Patricia Ramírez Cajamarca
Maria Carolina Hernández Villegas
Piedad Angarita
Rosana Bernal
Martha Alonso
Carlos Francisco Torres
Manuel Arteaga

Programa CIMIENTOS / Consolidación de la Gobernabilidad Regional:

Dirección Conceptual y Metodológica:
Marianne Menjivar – Directora
Mauricio Casasfranco Vanegas – Subdirector
Jorge Mario Álvarez Guerrero– Coordinador Componente Administración Pública

Coordinador General del Proyecto:
Camilo Andrés Cetina Fernández

Equipo Técnico para el Diseño del Instrumento:
Ángela María Castro Amaya– Consultora en Participación Ciudadana
Lina Marcela Peñuela Zamudio – Consultora en Manejo de Regalías
María Clara Rodríguez González– Consultora en Procesos y Procedimientos para Administración Pública

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 7
CAPITULO I: PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA 8
1.1 OBJETIVOS 8
1.2 ALCANCE 8
1.3 CONTENIDO 9
CAPITULO II: DEFINICIONES BÁSICAS 10
2.1 CONCEPTOS APLICABLES AL EJERCICIO DE LA FUNCION PREVENTIVA 10
2.2 DEFINICIONES Y MARCO NORMATIVO DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES 12
CAPÍTULO III: EL CONTROL PREVENTIVO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN 17
3.1 FUNCIÓN PREVENTIVA INTEGRAL 17
3.2 FASES DEL PROCEDIMIENTO BASICO DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA 18
CAPITULO IV: EL CONTROL PREVENTIVO SOBRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA INVERSION DE RECURSOS DE REGALIAS 20
4.1. FASES DEL CONTROL PREVENTIVO EN REGALIAS 20
4.2. FLUJOGRAMA DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA EN REGALÍAS 21
4.3 ETAPAS DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA 28
4.3.1 FASE DE PREPARACIÓN 28
4.3.1.1 EL OBJETIVO DEL EJERCICIO PREVENTIVO 28
4.3.1.2 PLANEACION ANUAL DEL EJERCICIO PREVENTIVO EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES 29
A. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES 29
1. Diagrama Pareto: 29
2. Selectividad 30
3. Aleatoriedad 31
B. CONFORMACION DEL EQUIPO Y ASIGNACION DE ENTIDADES TERRITORIALES 32
1. Conformación del equipo 32
2. Conocimientos Básicos 32
3. Atributos personales 33
4. Desarrollo profesional continuo 34

5. Competencias 34
C. PROGRAMACIÓN ANUAL 34
4.3.1.3 SELECCIÓN DEL OBJETO DE PREVENCIÓN 35
1. Recolección de información preliminar 36
2. Análisis de la información 42
3. Mesa de trabajo con entidades certificadoras 51
4. Síntesis de alertas detectadas 52
5. Designación mediante Auto 52
4.3.1.4 DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN 53
Momento 1: Antes de la indebida inversión de los recursos 53
Momento 2: Durante la ocurrencia de la conducta indebida 55
Momento 3: Posterior a la ocurrencia de la indebida conducta 56
4.3.1.5 PLAN DE ACTIVIDADES PREVENTIVAS 56
1. Entidades involucradas 58
2. Resultados esperados 59
3. Indicadores de gestión 59
4. Cronograma Iniciación de Trabajos 60
4.3.1.6 INFORME DE INICIACIÓN 61
4.3.2 FASE DE DESARROLLO 62
1. Visita a la entidad territorial. 62
A. Aplicación de lista de chequeo e identificación de alertas. 63
Análisis de las herramientas de gestión 63
Módulo de Planeación 65
Módulo de Presupuesto 68
Módulo de Contratación 74
Módulo de Evaluación y Seguimiento 78
Módulo de Mejoramiento Continuo 82
Módulo Gestión Documental 83
Módulo de Participación Ciudadana 84
B. Cierre de la visita 87
2. Análisis de alertas e identificación de presuntas conductas indebidas 88
3. Mesa de trabajo para discusión de alertas y conductas indebidas 91

4. Elaboración de recomendaciones y requerimientos 93
5. Gestionar asesorías con otras entidades del orden nacional 93
6. Proyección de Circular o Directriz para todo el conjunto de beneficiarias. 94
4.3.3 FASE DE VERIFICACION 95
4.3.3.1 Actividades de seguimiento 95
4.3.3.2 Aceptación o rechazo de la respuesta de la entidad territorial 96
4.3.3.3 Autoevaluación del ejercicio 96
4.3.3.4 Evaluación de la función preventiva en regalías. 97
4.3.3.5 El Informe de Finalización 99
4.3.4 FASE DE FINALIZACIÓN 102
4.3.4.1 Terminación de la actuación 102
4.3.4.2 Seguimiento continuado 102
4.3.4.3 Activación de la Función Disciplinaria 103
CAPITULO V. TRAZABILIDAD DEL CONTROL PREVENTIVO EN LA INVERSIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS 104
5.1 REGISTROS EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN MISIONAL –SIM- 104
Actividad 1: Evaluar Asunto 104
Actividad 2: Abrir Caso 107
Actividad 3a: Establecer marco normativo 108
Actividad 3b: Verificar hechos 108
Actividad 4: Evaluar y decidir caso 109
Actividad 5: Cerrar caso 111
ANEXOS 113
Formato 01. 113
Formato 02 114
Formato 03 118
FORMATO 04. 119
Formato 05. 121
Formato 06. 123
Anexo 01: Lista de Chequeo - Módulo de Planeación 125
Anexo 02. Lista de Chequeo – Módulo Presupuesto 129
Anexo 03. Lista de Chequeo – Módulo de Contratación 134

Anexo 04. Lista de Chequeo- Módulo Evaluación 139
Anexo 05. Lista de Chequeo - Modulo Mejoramiento Continuo 143
Anexo 06. Lista de Chequeo Módulo Gestión Documental 144
Anexo 07: Lista de Chequeo Módulo Participación Ciudadana 145

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I: PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA

1.1 OBJETIVOS

1. Estandarizar los criterios, el lenguaje, las herramientas y las actividades para el desarrollo de la función preventiva a la inversión de los recursos de regalías, en concordancia con lo dispuesto en la Resolución 490 del 2008 y las prácticas que vienen desarrollando los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación que desempeñan la función preventiva.

2. Evitar la ocurrencia de hechos, actos, u omisiones contrarios a la Constitución y la Ley mediante la detección de alertas pertinentes para la toma de decisiones en el marco del Mejoramiento Continuo.

3. Privilegiar la vigilancia del diseño (***Planear***), ejecución (***Hacer***), seguimiento-evaluación (***Verificar***) y retroalimentación (***Actuar***) de las políticas públicas a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas. (Énfasis en Coberturas Mínimas).

4. Priorizar y focalizar el ejercicio de la función preventiva por parte de los funcionarios de la Procuraduría, hacia coberturas que se encuentren rezagadas y programas, proyectos y/o contratos estratégicos. Esto con el propósito de vincular el ejercicio de la prevención a la garantía de los derechos sociales que se financian con recursos de regalías directas y el mejoramiento continuo de la gestión en las entidades territoriales.

5. Promover la articulación de la función preventiva entre la Procuraduría Nacional, las Procuradurías Regionales y Provinciales en las entidades territoriales beneficiarias de regalías. Reafirmar los espacios de interlocución entre las entidades del orden nacional que se encargan de la vigilancia, supervisión y control a los recursos de regalías directas.

1.2 ALCANCE

Esta metodología presenta los pasos mínimos, criterios, normatividad, herramientas y actividades posibles de ser ejecutadas durante el ejercicio de la función preventiva por parte de la Procuraduría General de la Nación. Su aplicación se replicará a las Procuradurías Regionales y Provinciales donde se efectúen ejercicios de carácter preventivo para la inversión de los recursos de regalías.

1.3 CONTENIDO

Esta metodología consta de cinco capítulos, un glosario y un grupo de anexos que puntualizan los formatos y cuestionarios descritos a lo largo del documento.

En el primer capítulo se presenta brevemente la metodología a través de sus objetivos, el alcance y una síntesis del contenido. En el segundo capítulo se relacionan los conceptos y definiciones que serán recurrentes a lo largo del documento, con respecto a la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación y la inversión de los recursos de regalías directas.

El tercer capítulo hace referencia a las disposiciones contenidas en la Resolución 490 de 2008, para el ejercicio de la función preventiva vigentes hoy en la PGN, que sirvieron de insumo para la elaboración de la propuesta metodológica descrita en el siguiente capítulo.

A partir del cuarto capítulo se describen cada una de las fases del procedimiento preventivo aplicable a los recursos de regalías directas. De antemano se presenta el flujograma que desarrolla de manera esquemática las actividades y responsables de todo el ejercicio preventivo en cada una de sus etapas: la Preparación, el Desarrollo, la Verificación y la Finalización. Posteriormente se puntualizan los pasos, formatos, listas de chequeo, productos y resultados para las cuatro Fases del Ejercicio Preventivo en regalías directas.

En el último capítulo se vincula el ejercicio preventivo descrito en el capítulo precedente, al Sistema de Información Misional, con el fin de garantizar la trazabilidad de la actuación preventiva y su acoplamiento con los procesos de modernización al interior de la PGN. Posteriormente un glosario recapitula brevemente algunos de los términos utilizados en el documento.

Finalmente, el capítulo de los anexos recopila en primer lugar los formatos propuestos en este documento para el análisis, procesamiento de los datos y elaboración de informes. En segundo lugar se incorporan las Listas de Chequeo que se aplicarán durante la realización de la visita, por cada módulo de la gestión pública estudiado.

CAPITULO II: DEFINICIONES BÁSICAS

2.1 CONCEPTOS APLICABLES AL EJERCICIO DE LA FUNCION PREVENTIVA

Para lograr un desarrollo óptimo del ejercicio preventivo, el operador debe apropiarse del lenguaje básico de las actividades de la Procuraduría General de la Nación, especialmente en lo concerniente a la función preventiva. A continuación se definen los términos que se utilizaran en la descripción de las actividades propuestas en la metodología.

Función Preventiva: Dirigida a evitar que los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas incurran en conductas sancionables o que impidan el cumplimiento de sus responsabilidades públicas. Esta función está relacionada con la vigilancia y defensa de los derechos humanos y las garantías fundamentales[1].

Conducta: Hechos positivos o negativos que pueden configurar una falta juzgable disciplinariamente[2].

Operador Preventivo: Funcionario de la Procuraduría General de la Nación que desarrolla el ejercicio preventivo.

Acción Preventiva: Acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad potencial u otra situación potencialmente indeseable[3].

Verificar Hechos: Consiste en la obtención de pruebas, argumentos, justificaciones, evidencias o explicaciones relevantes por medio de la observación directa, cuestionarios o testimonios o medios técnicos para verificar una conducta y/o comprobar el cumplimiento, omisión, o extralimitación de los mandatos legales[4].

Alerta: Situación de vigilancia o atención[5]. Provienen de posibles incumplimientos de la ley y dan lugar a verificación del operador.

Riesgo: Toda posibilidad de ocurrencia de aquella situación que pueda afectar el desarrollo normal de las funciones de la entidad y el logro de sus objetivos[6].

Control: Conjunto de acciones o mecanismos definidos para prevenir o reducir el impacto de los eventos que ponen en riesgo la adecuada ejecución de los procesos[7].

---

[1] Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, USAID, Cartilla de competencias en delitos contra la administración pública, página 18.
[2] Sentencia T-1102 del 2005.
[3] Procuraduría General de la Nación. Sistema de Gestión de Calidad, Manual de Calidad, página 32.
[4] Procuraduría General de la Nación. Guía de Capacitación del Sistema de Información Misional, página 24.
[5] DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición.
[6] NTCGP 1000:2009.

Función disciplinaria: Orientada a adelantar y decidir las investigaciones que por presuntas faltas disciplinarias se sigan contra los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas, según lo establecido en el Código Único Disciplinario.[8]

Conductas disciplinables: Se generan por acción u omisión que generan faltas disciplinarias en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones[9].

Falta disciplinaria: Implica el incumplimiento o desconocimiento de un deber del servidor público[10]. Para la configuración de una falta disciplinaria, se deben describir en términos absolutos, precisos e incondicionales las conductas que impliquen la existencia de una obligación, deber, prohibición, incompatibilidad o inhabilidad que impidan que el juzgamiento de una persona quede sometido al arbitrio del funcionario investigador[11].

Las faltas disciplinarias se clasifican de acuerdo a la ley en faltas gravísimas, graves y leves[12].

Sanción disciplinaria: consecuencia la comisión de una falta disciplinaria, está prevista en la ley y debe ser proporcional al hecho o conducta que la genera[13] Según el artículo 44 del la Ley 734 de 2002 existen distintas clases de sanciones, entre las que se encuentra la Destitución e inhabilidad general, la Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, Suspensión, Multas, Amonestación escrita.[14]

Gestión Documental: Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

Indicador: Expresión utilizada para describir actividades en términos cuantitativos y cualitativos con el fin de evaluarlas de acuerdo con un método

Mejora continua: Acción permanente realizada, con el fin de aumentar la capacidad para cumplir los requisitos y optimizar el desempeño15.

Plan de Mejoramiento: Conjunto de elementos que consolidan las acciones de mejoramiento requeridas para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno, en los procesos de auto evaluación, evaluación independiente, auditoría interna y las observaciones efectuadas por los órganos de control.

---

[7] Manual de Implementación MECI 1000 : 2005
[8] Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, USAID, Cartilla de competencias en delitos contra la administración pública, página 19.
[9] Ley 734 de 2002, Articulo 27.
[10] Sentencia T-954 del 2005.
[11] Sentencia C-818 del 2005.
[12] Ley 734 de 2002, Artículo 2.
[13] Marcela Gil García, Alejandra María Giraldo, Martiza González Florez, Marcela Hoyos, Carlos Olivares, "Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos" Universidad Libre, 2010, p 41
[14] Ley 734 de 2002, Artículo 44
[15] NTCGP 1000:2009

Proceso: Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan para generar valor y las cuales transforman elementos de entrada en resultados.

Procedimiento: Forma especificada de llevar a cabo una actividad o un proceso16

Producto y/o servicio: Resultado de un proceso o un conjunto de procesos.

Registro: Documento que presenta resultados obtenidos o proporciona evidencia de actividades ejecutadas.

Tabla de retención documental: Listado de series con sus correspondientes tipos documentales, a los cuales se les asigna el tiempo de permanencia en cada etapa del ciclo vital de los documentos.

Trazabilidad: Capacidad para seguir la historia, la aplicación o la localización de todo aquello que está bajo consideración.

2.2 DEFINICIONES Y MARCO NORMATIVO DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES

Las regalías

La regalía es una contraprestación económica que recibe el Estado, por la explotación de un recurso natural no renovable. Los municipios y departamentos tienen derecho a participar de dicha contraprestación, de conformidad con la Constitución Política de manera directa o indirecta.

En el artículo 360 de la Carta Política, se definen **las regalías directas**, como la participación a favor de los departamentos y municipios donde se explotan recursos naturales no renovables y a favor de los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan dichos recursos. En el artículo 361 se hace referencia a **las regalías indirectas**, como la participación que se asigna al Fondo Nacional de Regalías para que entidades territoriales productoras y no productoras, accedan a dichos recursos a través de proyectos de inversión, previa viabilidad de los ministerios.

En Colombia los recursos naturales no renovables cuya explotación genera regalías son: los hidrocarburos, el carbón, el níquel, el hierro, el cobre, las esmeraldas, el oro, la plata, el platino, la sal, las calizas, yesos, arcillas, gravas, metales radiactivos y minerales metálicos y no metálicos.

[16] NTCGP 1000:2009

Las compensaciones

Es una contraprestación económica pactada entre las compañías y el Estado adicional a la regalía. Se origina por el impacto ambiental, social y cultural que tienen la explotación y transporte de los recursos naturales no renovables.

El Impuesto de transporte

Consiste en una compensación de la cual se benefician los municipios no productores por cuya jurisdicción atraviese un oleoducto o un gasoducto. El monto del impuesto se determina en función del volumen de hidrocarburos transportados y el kilometraje del oleoducto o gasoducto.

El Fondo Nacional de Regalías

Se compone de los ingresos que no son asignados directamente a los departamentos y municipios. De conformidad con la Constitución, los recursos del FNR deben destinarse a la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión.

Inversión de las regalías directas

En los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, modificados por los artículos 13 y 14 de la Ley 756 de 2002 y por los artículos 1 y 2 de la Ley 1283 de 2009, se estipulan los criterios para la inversión de los recursos de regalías de la siguiente forma:

- Si municipios y departamentos se encuentran certificados en las coberturas mínimas estipuladas en el Decreto 1747 de 1995 y sus modificatorios, invertirán los recursos de regalías directas así:

<table>
<tr><th>Municipios</th><th>Departamentos</th></tr>
<tr><td rowspan="2">El 90% en proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para los destinados en inversiones en los servicios de salud, educación básica, media y superior pública, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales.</td><td>El 90% a inversión en Proyectos prioritarios que estén contemplados en el Plan de Desarrollo del Departamento o en los planes de desarrollo municipales</td></tr>
<tr><td>No menos del 50% para los Proyectos prioritarios que estén contemplados en los Planes de Desarrollo de sus municipios, que no reciban regalías directas. Entre estos municipios, no podrá destinar más del 15% a uno mismo.</td></tr>
<tr><td colspan="2">El 1% en Proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria</td></tr>
<tr><td colspan="2">Hasta el 10% para interventoría técnica de los proyectos ejecutados con estos recursos.</td></tr>
</table>

- Si los municipios y departamentos no han alcanzado coberturas mínimas en los sectores de salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil máxima, los recursos de regalías se destinarán de la siguiente manera:

Municipios	Departamentos
Por lo menos el 75% para coberturas mínimas.	No menos del 60% para coberturas mínimas.
15% para proyectos priorizados en el Plan de Desarrollo	30% para proyectos priorizados en el Plan de Desarrollo
El 1% en Proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria	
Hasta el 10% para interventoría técnica de los proyectos ejecutados con estos recursos.	

Las coberturas mínimas

Hasta tanto municipios y departamentos no logren certificar el logro de las coberturas mínimas, deberán destinar una porcentaje mínimo para dichos propósitos. En 1995, el Decreto 1747 reglamentó la materia, hasta el año 2007, cuando el Decreto 416 modificó el sistema de certificación. A partir de esa fecha, cada una de las entidades certificadoras del orden nacional ha expedido distintas resoluciones y decretos desarrollando la metodología para obtener dicha certificación.

COBERTURA	ENTIDAD CERTIFICADORA	META	NORMATIVIDAD
Salud para la población pobre	Ministerio de la Protección Social	100% población pobre y vulnerable afiliada al Régimen subsidiado	▪ Resolución 2598 de 2007modificada por la Resolución 2596 de 2008 ▪ Decreto 3510 de 2009
Educación preescolar, básica y media	Ministerio de Educación	100% estudiantes entre los 5 y 16 años, matriculados en transición, primaria, secundaria y media.	▪ Decreto 3976 de 2009 ▪ Resolución 2022 de 2010
Tasa de Mortalidad infantil máxima	DANE	Máximo 16 defunciones de menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos.	▪ Resolución 304 de 2007
Agua Potable	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	91,5% de predios residenciales tanto en la zona urbana como rural con acceso al servicio de agua potable.	▪ Decreto 1447 de 2010 ▪ Resolución 20101300015115 de 2010
Alcantarillado		85,8% de predios residenciales con acceso al servicio de alcantarillado en la zona urbana y de alcantarillado o pozo séptico en la zona rural del municipio.	

A continuación se relacionan la normatividad principal, relacionada con la inversión de los recursos de regalías, su adecuada planeación, ejecución y evaluación, para conocimiento y apropiación por parte del operador preventivo.

TABLA RESUMEN 1: MARCO NORMATIVO

TEMA			NORMATIVIDAD	
Coberturas	Salud	Metodología de Certificación	Resolución 2596 de 2008	Resolución 5377 de 2009
			Resolución 5154 de 2009	Decreto 3510 de 2009
		Principales lineamientos de Inversión	Ley 715 de 2001 Ley 1122 de 2007 Resolución 425 de 2007	Decreto 416 de 2007 Decreto 3510 de 2009
	Educación	Metodología de Certificación	Decreto 3976 de 2009	Resolución 2022 de 2010
		Principales lineamientos de Inversión	Ley 715 de 2001 Decreto 174 de 2001 Ley 1176 de 2007 Resolución 3868 de 2007	Decreto 416 de 2007 Decreto 805 de 2008 Decreto 2355 de 2009
	Mortalidad Infantil Máxima	Metodología de Certificación	Resolución 304 de 2007	
		Principales lineamientos de Inversión	Decreto 3039 de 2007 Resolución 425 de 2007	Decreto 416 de 2007
	Agua Potable y Alcantarillado	Metodología de Certificación	Decreto 1447 de 2010 Resolución 15115 de 2010	Decreto 1575 de 2007
				Decreto 0007 de 2010
				Resolución 2115 de 2007
		Principales lineamientos de Inversión	Ley 142 de 1994 Ley 1176 de 2007 Decreto 416 de 2007	Decreto 1477 de 2009 Decreto 2311 de 2010
Nutrición y Seguridad Alimentaria			Ley 1283 de 2009	
Planeación		Metas Nacionales	Ley 1151 de 2007, Art. 120	
		Destinación de las regalías directas	Ley 141 de 1994, modificada por las leyes 756 de 2002 y 1283 de 2009.	
		Plan de desarrollo	Ley 152 de 1994, Decreto 111 de 1996	
		Banco de proyectos	Ley 152 de 1994, Art. 68	Resolución 806 de 2005
			Decreto 111 de 1996	
		POAI	Decreto 111 de 1996	Decreto 416 de 2007
			Ley 715 de 2001	
Presupuesto		General	Decreto 111 de 1996	Ley 819 de 2003
		Destinación de las regalías directas	Ley 141 de 1994, modificada por las leyes 756 de 2002 y 1283 de 2009.	
		Cuenta única de regalías	Decreto 620 de 1995	Decreto 416 de 2007
		Gastos de Funcionamiento	Ley 617 de 2000	
		Donaciones o auxilios a particulares	Constitución, Art.355	
			Sentencia C-251 de 1996	
		Inversiones temporales de liquidez	Ley 819 de 2003	
			Decreto 538 de 2008	
Contratación			Ley 80 de 1993	Decreto 2474 de 2008
			Ley 1150 de 2007	Decreto 2025 de 2009
Interventoría Técnica			Ley 80 de 1993	Decreto 851 de 2009
			Ley 1150 de 2007	

TEMA		NORMATIVIDAD	
Reportes de información	FUT	Decreto 3402 de 2007	
	DNP	Decreto 2810 de 2010	
	SICEP	Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007	Decreto 72 de 2005
		Decreto 159 de 2002	Decreto 3402 de 2007

CAPÍTULO III: EL CONTROL PREVENTIVO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

3.1 FUNCIÓN PREVENTIVA INTEGRAL

La Función Preventiva Integral es considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación, y busca "***prevenir antes que sancionar***"[17], vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales[18].

La Procuraduría General de la Nación en la Resolución No 490 del 10 de diciembre de 2008 crea el Sistema Integral de Prevención, donde establece los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva bajo su cargo. El Artículo segundo establece que **"***Todas las funciones misionales que ejerce la Procuraduría General de la Nación incorporan elementos preventivos"*. Igualmente menciona el alcance de dicha función así: "*La prevención integral comprende (…)* ***la vigilancia focalizada*** *a instituciones estatales o a particulares que ejerzan funciones públicas, orientada a promover e impulsar el cumplimiento de la Constitución y la ley, así como la eventual sanción disciplinaria a los responsables, atendiendo el carácter disuasivo de las mismas."*

En el Artículo tercero de la misma resolución, se establece la Finalidad de la función preventiva integral y hace explícito su papel técnico y complementario con las finalidades del estado al decir que : "*Con todo, la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación debe privilegiar la vigilancia del diseño, aprobación y ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas dependencias o entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal.*"

Dimensiones de la prevención

De acuerdo con el Sistema Integral de Prevención de la Procuraduría General de la Nación, existen tres tipos de prevención:

1. Prevención en estricto sentido: Promover e impulsar un conjunto de políticas, planes, programas o acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley atribuibles a agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas, a partir de la elaboración de investigaciones y alertas pertinentes[19].
2. Prevención Integral como intervención: Vigilar que el desempeño de los servidores públicos se ajuste al principio de legalidad de la función pública.

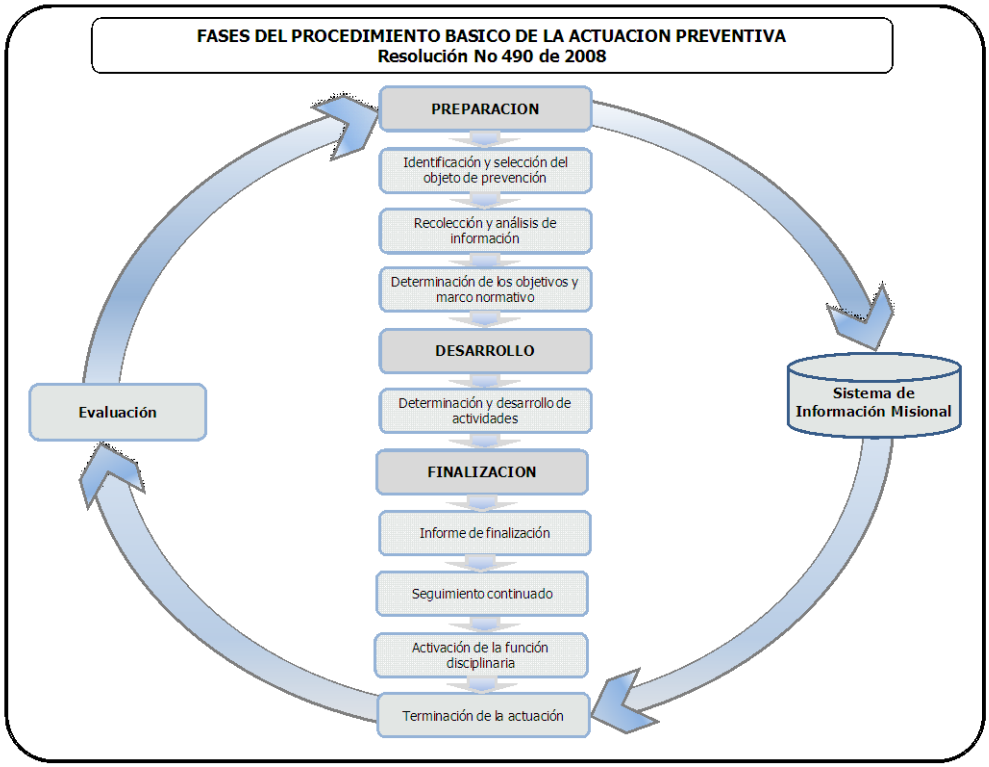
[17] Procuraduría General de la Nación. Sistema Integral de Prevención Manual Preventivo, Páina 1.
[18] Procuraduría General de la Nación. Resolución No. 490 de 2008 y 213 de 2010.
[19] Procuraduría General de la Nación. Resolución No 490 de 2008, Artículo quinto

3. Prevención como sanción: Ante el incumplimiento de las obligaciones de los responsables se activa la función disciplinaria con finalidad ejemplarizante.[20]

3.2 FASES DEL PROCEDIMIENTO BASICO DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA

El procedimiento básico del control preventivo de la Procuraduría General de la Nación, está compuesto por tres fases: preparación, desarrollo y finalización. Éstas contienen el mínimo de etapas que se deben desarrollar en las actuaciones preventivas de la Procuraduría.

Para que el operador visualice de manera global, el procedimiento de la actuación preventiva establecido en el Capítulo II de la Resolución 490 de 2008, se presentan las fases y etapas principales del procedimiento de manera esquemática:



En la ***fase de preparación*** se seleccionan y priorizan las entidades territoriales a las que se les realizará control preventivo durante la vigencia, se asigna el equipo de trabajo, continuando con la recolección y análisis de información preliminar. Esto permite

[20] Procuraduría General de la Nación. Resolución No 490 de 2008, Artículo 20.

establecer hechos problemáticos en las entidades, delimitar el objeto de prevención, definir los objetivos específicos del ejercicio e identificar el marco normativo aplicable.

La ***fase de desarrollo*** inicia formalmente el procedimiento de la prevención y comprende desde la planeación hasta la obtención de resultados del ejercicio. A partir de los objetivos específicos, el operador realiza la planeación del ejercicio puntual de prevención; selecciona la estrategia a seguir; establece el plan de actividades y resultados esperados; continúa con la ejecución de las actividades planeadas, las acciones de seguimiento y concluye con la obtención de resultados.

La actuación preventiva termina total o parcialmente en la ***fase de finalización.*** Con los resultados obtenidos en la fase de desarrollo el operador realiza el informe de finalización; evalúa y determina si la respuesta de la entidad territorial se acepta o rechaza por parte de la Procuraduría; autoevalúa la estrategia, actividades desarrolladas, resultados obtenidos y establece las conclusiones y recomendaciones del ejercicio.

El ejercicio contempla la adopción de cualquiera de las siguientes medidas: la terminación de la actuación, el seguimiento continuado de la misma o la activación de la función disciplinaria, sin que éstas sean excluyentes entre sí.

Por último, se evalúa el procedimiento de la prevención integral, se establecen las causas del cumplimiento o incumplimiento de las actividades planeadas, si las estrategias utilizadas fueron acertadas, la eficacia de las actividades ejecutadas, el logro de objetivos, las etapas del procedimiento preventivo y los resultados de la actividad preventiva. Esta evaluación permite realizar los correctivos necesarios para mejorar el desarrollo de la actuación preventiva en sí misma y otras semejantes.

En el esquema del control preventivo en regalías se incluye el **Sistema de Información Misional SIM**, soporte para el desarrollo de las funciones misionales, que permite registrar el desarrollo del ejercicio preventivo en todas sus fases y guarda la trazabilidad de las actuaciones de la Procuraduría.

CAPITULO IV: EL CONTROL PREVENTIVO SOBRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA INVERSION DE RECURSOS DE REGALIAS

4.1. FASES DEL CONTROL PREVENTIVO EN REGALIAS

A partir de insumos como el Ciclo del Mejoramiento Continuo PHVA (Planear – Hacer – Verificar – Actuar), ideado por Walter A. Shewhart y desarrollado por Edwards Deming, las fases propuestas en la Resolución 490 de 2008 y las entrevistas con los funcionarios de la PGN que hoy realizan el ejercicio preventivo en regalías, se elabora la siguiente propuesta metodológica para el Control Preventivo en Regalías. La Metodología está compuesta por cuatro fases: Preparación, Desarrollo, Verificación y Finalización.

En la **Fase de Preparación**, se plantea el objetivo del ejercicio y se identifican las entidades territoriales sobre las cuales se activará la función preventiva. Esta selección tendrá como resultado el Plan Anual del Ejercicio Preventivo, con el cual se asignarán los operadores preventivos a cada entidad territorial.

Los operadores continúan con actividades de recolección, análisis de información preliminar y mesas de trabajo con las entidades que certifican las coberturas mínimas exigidas por la Ley vigente en Regalías, con el fin de definir el objeto o tema específico de prevención. Este será precisado en términos de una cobertura mínima, un programa, proyecto y/o contrato estratégico para la entidad territorial. Una vez definido el tema específico del ejercicio, el operador elige la estrategia de prevención de acuerdo con el contexto de la entidad a su cargo y elabora el Plan de Actividades Preventivas. La síntesis de la información recogida y analizada a lo largo de esta fase será consignada en el Informe de Iniciación.

En la **Fase de Desarrollo,** se detalla la visita a la entidad territorial, actividad fundamental del ejercicio, que le permitirá al operador verificar las alertas o los hechos irregulares detectados desde Bogotá, así como identificar potenciales conductas indebidas y responsables. Allí se desagregan los cuestionarios y situaciones de alerta en cada uno de los módulos de la gestión pública, complementados con listas de chequeo para las herramientas de gestión y la participación ciudadana.

Posteriormente se describe el análisis que el operador realiza individualmente de los hechos verificados durante la visita. Esto con el propósito de discutir y definir en Mesa de Trabajo las alertas más relevantes; las posibles conductas indebidas; los casos que ameritan la continuación de la prevención en estricto sentido y/o como intervención; los casos que activan la prevención como sanción y los que generan traslado por competencia a otras entidades. Como resultado de esta Fase, se define la continuación de las Actividades Preventivas, materializadas en recomendaciones, gestiones o elaboración de comunicados.

En la **Fase de Verificación**, el operador realiza seguimiento a las actividades realizadas durante el desarrollo. Igualmente, el operador analiza continuamente las respuestas de la

entidad territorial frente a sus recomendaciones y requerimientos con el fin de determinar si el ejercicio preventivo logró su objetivo. Esto le permitirá realizar la autoevaluación del ejercicio individual y arrojará insumos para evaluar integralmente la función preventiva en regalías. Los resultados de las actividades ejecutadas en esta etapa se desarrollan en el Informe de Finalización.

En la última fase, denominada **Fase de Finalización**, con base en el ejercicio de evaluación realizado anteriormente, los operadores deciden cómo actuarán frente a las entidades territoriales. Se contemplan tres posibilidades de actuación: la terminación del ejercicio preventivo, la continuación del seguimiento y la activación de la función disciplinaria. Adicionalmente, el operador propone ajustes al procedimiento desarrollado durante el año, a partir de los resultados de la autoevaluación, buscando la mejora continua de su gestión.

4.2. FLUJOGRAMA DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA EN REGALÍAS

La Procuraduría General de la Nación estandarizó las actividades de la actuación preventiva en el *Procedimiento Preventivo Integral PRO-PR-00-001 versión 1*[21]. Éste procedimiento y aquellos que lo modifiquen o adicionen son de obligatorio cumplimiento para el operador en su actuación preventiva. Debido a que las actividades allí descritas son generales y regulan todas las actuaciones preventivas de la PGN, y con el fin de facilitar la comprensión de las actividades que debe realizar el operador preventivo en regalías, se presenta el flujograma y descripción de actividades específicas del control preventivo en la inversión de recursos de regalías. El documento garantiza la coherencia con lo establecido en el procedimiento general.

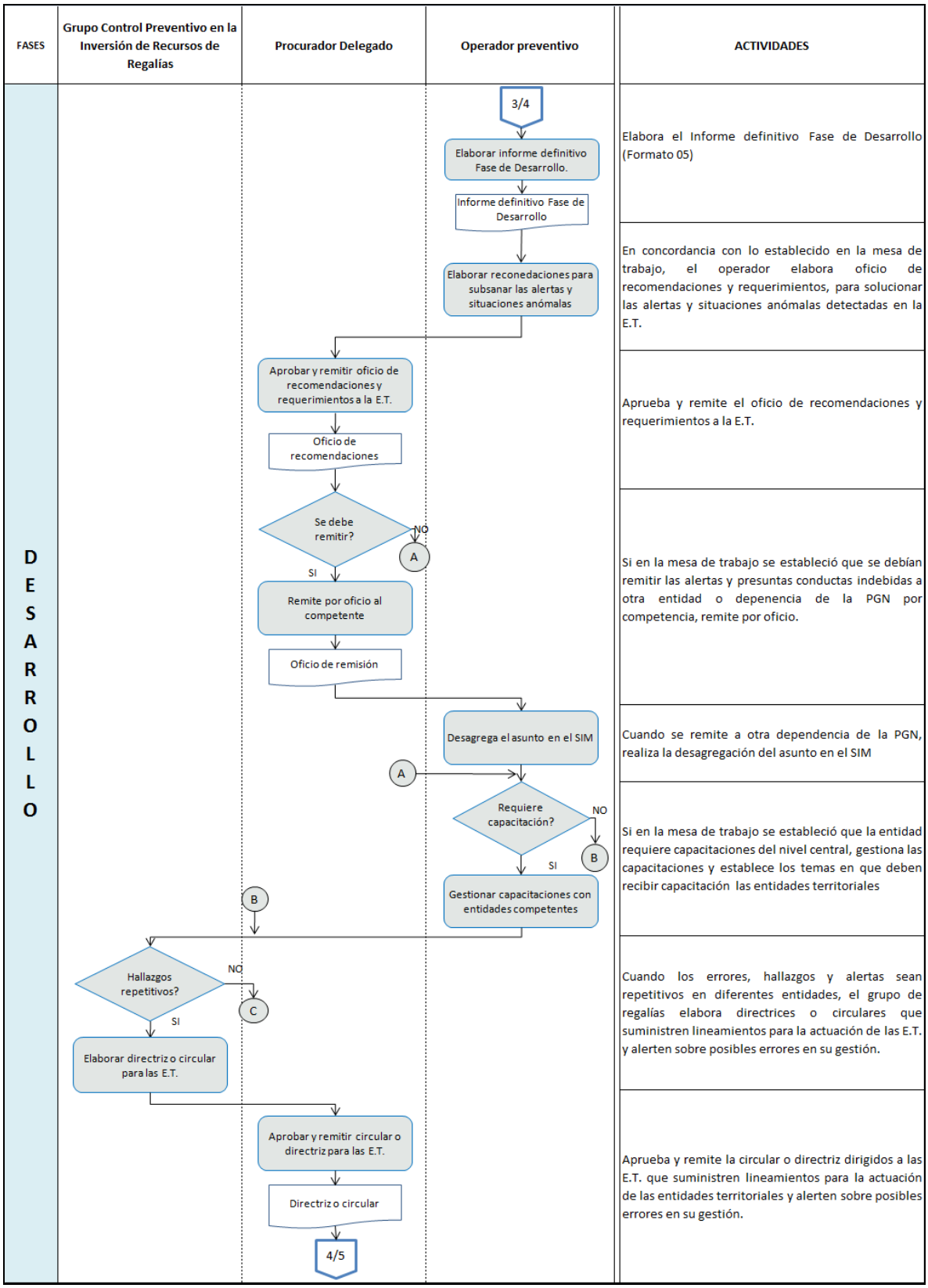
[21] Resolución No 015 de 2010 "Por medio de la cual se modifica el proceso preventivo en lo atinente al procedimiento para el desarrollo de la actuación preventiva integral, se eliminan los subprocesos asociados y se modifica la caracterización del proceso preventivo."

CONTROL PREVENTIVO EN LA INVERSIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS

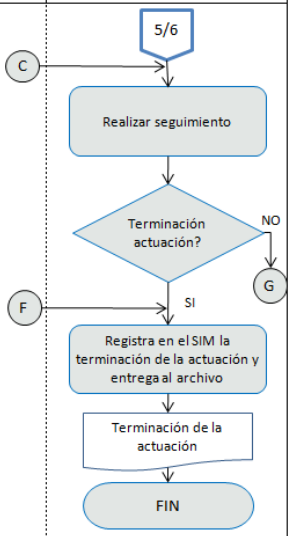
FLUJOGRAMA				DESCRIPCION
FASES	Grupo Control Preventivo en la Inversión de Recursos de Regalías	Procurador Delegado	Operador preventivo	ACTIVIDADES
PREPARACION	INICIO Establecer las entidades territoriales para realizar el control preventivo y priorizar			Estudia las entidades que reciben recursos de regalías y según el enfoque pareto, los criterios de selectividad y aletoriedad se establecen las posibles entidades a las que se les realizará control preventivo en la vigencia.
		Priorizar y seleccionar entidades para control preventivo en la vigencia		Según los recursos humanos, financieros y físicos disponibles y las metas del POA; establece el número de entidades territoriales a las que la PGN le realizará control preventivo durante la vigencia. Prioriza y selecciona las entidades.
		Asignar equipo y elaborar el Plan Anual del ejercicio preventivo en Regalías Plan Anual del ejercicio preventivo en ET beneficiarias de regalías		Realiza la asignación de equipos interdisciplinarios a las entidades objeto de control en la vigencia y elabora el Plan Anual del ejercicio preventivo en entidades territoriales beneficiarias de regalías (Formato 01).
		Realizar el reparto en el SIM Reparto en el SIM		Según lo establecido en el Plan Anual del ejercicio preventivo, registra el reparto de casos en el SIM.
			Recolección y consolidación de información preliminar	Consolida información preliminar de la entidad: - Datos básicos de la entidad territorial - Estado actual de las coberturas - Metas de la entidad en los sectores relacionados con la coberturas mínimas - Inversiones con recursos de regalías - Distribución del presupuesto de la vigencia objeto de control - Presuntas irregularidades de la vigencia anterior - Investigaciones disciplinarias en la entidad
			Analizar la información preliminar	Realiza el análisis de la información preliminar para detectar las principales debilidades en la gestión de los recursos de regalías.
			Participar en mesas de trabajo con entidades certificadoras Acta de Reunión	En mesas de trabajo con las principales entidades certificadoras discute las dificultades de la entidad, establece las posibilidades de acompañamiento y trabajo articulado con la entidad certificadora.
			Establecer el objeto o tema del ejercicio preventivo	Establece el objeto o tema específico del ejercicio preventivo a partir de las coberturas más rezagadas, los montos correspondientes a los programas y/o proyectos que se revisarán en el ejercicio.
			Identificación del marco normativo aplicable 1/2	Según el objetivo, objeto o tema del ejercicio preventivo, establece el marco normativo que es el fundamento para realizar la prevención

FASES	Grupo Control Preventivo en la Inversión de Recursos de Regalías	Procurador Delegado	Operador preventivo	ACTIVIDADES
PREPARACION			1/2 Elaborar el análisis preliminar y registrarlo en el SIM Documento de análisis preliminar Documento de análisis preliminar registrado en SIM	Con los resultados obtenidos del análisis de información preliminar, mesas de trabajo con entidades certificadoras y el objeto establecido para el ejericio, realiza el informe Análisis preliminar de la entidad territorial (Formato 02) y lo registra en el SIM. Adjunta en el sistema todos los documentos que le sirvieron para la elaboración del análisis preliminar.
		Elaborar el Auto de asignación Auto de asignación de la prevención específica		Elaborar el Auto de asignación del control preventivo específico a realizar.
			Establecer la estrategia de prevención	Selecciona la estrategia que utilizará para el control preventivo, las estrategias varían según el momento de la prevención: antes, durante y despúes de la actuación
			Elaborar el Plan de Actividades	Según el objetivo específico de la prevención y la estrategia seleccionada, establece las actividades a desarrollar, los resultados esperados de cada actividad, las entidades involucradas y el cronograma de trabajo
			Realizar el informe de iniciación Informe de iniciación Informe de iniciación en el SIM	Elabora el informe de iniciación (Formato 03) que incluye: justificación de las estrategias, plan de actividades, entidades involucradas, resultados esperados, indicadores, cronograma inicial de trabajo y los medios para informar a los actores relacionados. Adjunta como soporte de este informe el Análisis Preliminar de la entidad territorial. Registra el informe en el SIM.
DESARROLLO			Informar a la entidad territorial que se le realizará control preventivo y solicitar información Oficio de notificación o email	Se informa a la entidad territorial mediente oficio o email que la PGN esta ejerciendo control preventivo, solicitando la información que se requiere antes de realizar la visita y se establece los plazos para recibir la información.
			Recibir y analizar información adicional de la entidad y registrarla en el SIM	Recibe la información adicional entregada por la entidad, la analiza y determina si hay nuevos resultados que se deben incluir en el estudio de la entidad. Registra la información en el SIM.
			Elaborar oficio de solicitud de comisión y formato 2/3	Establece la fecha de la visita, proyecta el oficio de solicitud de comisión y diligencia el formato establecido.

FASES	Grupo Control Preventivo en la Inversión de Recursos de Regalías	Procurador Delegado	Operador preventivo	ACTIVIDADES
DESARROLLO		2/3 Aprobar oficio de comisión y remitir a Talento Humano Oficio de comisión		Aprueba el oficio de solicitud de comisión y lo remite a Talento Humano.
			Informar a la entidad territorial la fecha y objetivos de la visita Oficio de notificación o email	Informa mediante oficio o email dirigido a la entidad territorial, el objeto del preventivo y la fecha de realización de la visita. Cuando el operador lo considere pertinente, podrá desplazarse sin informar previamente la visita.
			Realizar visita a la entidad territorial y presentar el ejercicio	Realiza la visita a la entidad, se presenta y explica el objetivo y tema del control preventivo que esta realizando la PGN. Informa como va a realizar la visita, cuales funcionarios deben atenderla y la información que va a revisar.
			Aplicar las herramientas para recolección de información, analiza y establece alertas Cuestionarios diligenciados	Utiliza los cuestionarios según el modulo que corresponda al tema de la prevención. Con la información suministrada por la entidad a través de documentos y respuestas verbales, identifica las alertas que se presentan en la entidad territorial.
			Informar las alertas detectadas y solicitar aclaraciones o información	Una vez identificadas las alertas, el operador le informa la situación a la entidad y le solicita información adicional o aclaraciones que podrían subsanar la alerta detectada.
			Cierre de la visita y elaboración del Acta Acta de reunión	Una vez se ha revisado la información de la entidad, elabora el acta de la visita (Formato 04), registra los principales aspectos revisados, las alertas detectadas y las aclaraciones de la entidad. El Acta la firma el equipo preventivo que realizo la visita y el representante de la entidad o funcionario designado para atendenr la visita.
			Analizar los resultados de la visita	Tabula los resultados de la información obtenida en la visita y realiza el análisis.
			Establecer alertas y situaciones anómalas en la entidad	Analiza las alertas y situaciones anomalas que se presentan en la entidad, las asocia a posibles conductas indebidas, establece el tipo de prevención y posibilidades de traslados. Establece recomendaciones y requerimientos que se le pueden realizar a la E.T.
	Analizar y discutir traslados por competencia, requerimientos y recomendaciones a la E.T.	Definir traslados por competencia, requerimientos y recomendaciones a la E.T. Acta de reunión 3/4		El operador presenta en mesa de trabajo el resultado del análisis de la entidad, las alertas detectadas y las posibles conductas indebidas. El Grupo de Control Preventivo en Regalías en cabeza del Procurador Delegado, analiza los resultados y establece si las alertas identificadas, dan lugar a presuntos procesos disciplinarios que deben remitirse por competencia, traslados a otras entidades por competencia, las recomendaciones y requerimientos que se deben realizar a la E.T. y los casos en que requiere capacitación.


FASES
Grupo Control Preventivo en la Inversión de Recursos de Regalías
Procurador Delegado
Operador preventivo
ACTIVIDADES
DESARROLLO
3/4
Elaborar informe definitivo Fase de Desarrollo.
Informe definitivo Fase de Desarrollo
Elaborar reconedaciones para subsanar las alertas y situaciones anómalas
Elabora el Informe definitivo Fase de Desarrollo (Formato 05)
En concordancia con lo establecido en la mesa de trabajo, el operador elabora oficio de recomendaciones y requerimientos, para solucionar las alertas y situaciones anómalas detectadas en la E.T.
Aprobar y remitir oficio de recomendaciones y requerimientos a la E.T.
Oficio de recomendaciones
Aprueba y remite el oficio de recomendaciones y requerimientos a la E.T.
Se debe remitir?
NO
A
SI
Remite por oficio al competente
Oficio de remisión
Si en la mesa de trabajo se estableció que se debían remitir las alertas y presuntas conductas indebidas a otra entidad o depenencia de la PGN por competencia, remite por oficio.
Desagrega el asunto en el SIM
Cuando se remite a otra dependencia de la PGN, realiza la desagregación del asunto en el SIM
A
Requiere capacitación?
NO
B
SI
Gestionar capacitaciones con entidades competentes
Si en la mesa de trabajo se estableció que la entidad requiere capacitaciones del nivel central, gestiona las capacitaciones y establece los temas en que deben recibir capacitación las entidades territoriales
B
Hallazgos repetitivos?
NO
C
SI
Elaborar directriz o circular para las E.T.
Cuando los errores, hallazgos y alertas sean repetitivos en diferentes entidades, el grupo de regalías elabora directrices o circulares que suministren lineamientos para la actuación de las E.T. y alerten sobre posibles errores en su gestión.
Aprobar y remitir circular o directriz para las E.T.
Directriz o circular
4/5
Aprueba y remite la circular o directriz dirigidos a las E.T. que suministren lineamientos para la actuación de las entidades territoriales y alerten sobre posibles errores en su gestión.

FASES	Grupo Control Preventivo en la Inversión de Recursos de Regalías	Procurador Delegado	Operador preventivo	ACTIVIDADES
VERIFICACION			4/5 C Requiere seguimiento? NO D SI Establecer las actividades de seguimiento	Si en la mesa de trabajo se estableció que se debian realizar requerimientos y recomendaciones a la E.T, establece las actividades que debe desarrollar para realizar el seguimiento y elabora el cronograma de trabajo, registra en el SIM.
			Realizar seguimiento	Realiza seguimiento a la entidad y determina si cumplio con los requerimientos de la PGN, si es necesario realizar circulares o directrices o si es necesario remitir por competencia.
			D Realizar la autoevaluación del ejercicio	Realiza la autoevaluación del ejercicio preventivo en la entidad territorial, analiza: la estrategia seleccionada, ejecución del plan de actividades y resultados obtenidos en la entidad.
		Evaluar la función preventiva en regalías y establecer mejoras para otros ejercicios		Realiza la evaluación de la función preventiva en regalías. Establece nuevos lineamientos que permitan reorientar y mejorar el ejercicio de la función preventiva en regalías para la próxima vigencia.
		Elaborar el informe de finalización		Elabora el Informe de Finalización (Formato 06), el cual contiene: Sintensis del ejercicio, análisis de la aceptación o rechazo de la respuesta de la ET, autoevaluación, conclusiones y recomendaciones del ejercicio.
		Aprobar el informe de finalización Informe de finalización		Revisa el informe de finalización, si es necesario solicita ajustes y lo aprueba.
			Registrar en el SIM el informe de finalización	Registra el informe de finalizacion en el SIM y adjunta todos los documentos que recibió y que elaboró en desarrollo del ejercicio preventivo.
FINALIZACION		G Disciplinario? NO E SI Remite por oficio al competente Oficio de remisión		Si se establece que en la entidad objeto de control se cometió una presunta falta disciplinaria. Remite por oficio la actuación a la dependencia competente en materia disciplinaria.
			E Seguimiento? NO F SI 5/6	Determina si es necesario realizar un seguimiento continuado a la entidad, porque no se han cumplido los objetivos propuestos o porque es necesario continuar con las actividades planeadas

FASES	Grupo Control Preventivo en la Inversión de Recursos de Regalías	Procurador Delegado	Operador preventivo	ACTIVIDADES
FINALIZACION				Realiza el seguimiento a las actividades desarrolladas por la entidad. Evalúa si se cumplieron las actividades planeadas y se alcanzaron los objetivos, establece si se termina la actuación preventiva. Registra en el SIM la terminación de la actuación y realiza la entrega de los documentos físicos al archivo de la dependencia, este archivo no es un archivo procesal.

4.3 ETAPAS DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA

4.3.1 FASE DE PREPARACIÓN

Esta primera Fase inicia con la definición del objetivo de la actuación preventiva en la inversión de los recursos de regalías. Posteriormente, se presentan los criterios de selección de las entidades territoriales, los lineamientos mínimos para la conformación del equipo y la distribución de las entidades entre los operadores disponibles, para realizar la Planeación Anual del Ejercicio.

Posteriormente se seleccionará el tema que será objeto del ejercicio preventivo, entendido como la cobertura mínima, el programa, proyecto y/o contratos estratégicos que ameritan el acompañamiento preventivo. Para llevar a cabo esto, el operador tendrá que hacer un recorrido por la información disponible sobre la inversión de los recursos de regalías en los primeros meses del año, subrayando las primeras alertas de la ejecución de los recursos. Adicionalmente, se sugiere la realización de mesas de trabajo con las entidades certificadoras con el fin de discutir las principales dificultades en el cumplimiento de las metas nacionales.

Una vez identificados los temas de cobertura mínima que apoyará el operador, así como los programas, proyectos y/o contratos estratégicos, el operador analiza la estrategia de prevención más apropiada al contexto y realidad de la entidad territorial. Esta fase se cierra con la elaboración del Plan de Actividades Preventivas y el informe de iniciación, que servirá de antesala a la visita de inspección.

4.3.1.1 EL OBJETIVO DEL EJERCICIO PREVENTIVO

El objetivo específico de la actuación preventiva en el campo de las regalías directas es sin duda alguna es uno sólo para todos los operadores: **evitar el uso indebido de los recursos de regalías directas en la entidad territorial seleccionada, en el sector y programa de inversión que se definirán a lo largo del ejercicio**. El propósito de la actuación preventiva, no es otro que favorecer la prestación pertinente del bien y servicio que se financia con recursos de regalías, con impacto para los beneficiarios identificados.

Con este objetivo claramente definido, el operador podrá ejecutar una gama de actividades que eviten el indebido uso de recursos que tienen destinación específica, que mitiguen conductas contrarias a la Ley identificadas a lo largo del desarrollo del ejercicio preventivo y que disuadan a los funcionarios de continuar con comportamientos violatorios de la Ley ya verificados.

4.3.1.2 PLANEACION ANUAL DEL EJERCICIO PREVENTIVO EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

A. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES

Con el propósito de realizar un monitoreo focalizado a la inversión de los recursos de regalías, que promueva el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales para su correcto uso, es necesario priorizar las entidades territoriales que serán objeto del ejercicio de la función preventiva.

En esta primera etapa, la identificación de los municipios y departamentos que serán objeto de estudio por parte del operador preventivo a lo largo del año, se llevará a cabo durante las tres primeras semanas del año, de conformidad con el Enfoque Pareto, el criterio de selectividad y de aleatoriedad.

1. Diagrama Pareto:

Con el fin de seleccionar las entidades territoriales para el ejercicio preventivo, se utiliza la técnica de análisis de Pareto, según la cual en la mayoría de las situaciones, un número de casos relativamente pequeño concentra una alta representatividad. En el caso de las regalías, se observa que pocas entidades territoriales reciben la mayor parte de los recursos.

Para asegurar la selección de los mayores receptores de regalías, la primera actividad de esta Fase Preparatoria consiste en la solicitud de información a las principales entidades giradoras de regalías directas: la Agencia Nacional de Hidrocarburos e Ingeominas. Esta información es actualizada periódicamente a través de sus páginas de internet, lo que facilitará el seguimiento al comportamiento de los giros de la entidad territorial seleccionada.

Para iniciar el ejercicio, el operador preventivo solicitará en los primeros días del año, la información de los giros realizados a 31 de diciembre por entidad territorial. Además indagará si el municipio o departamento tiene recursos retenidos como resultado de suspensión solicitada por la Dirección de Regalías o falta de cuenta autorizada. Finalmente, requerirá datos sobre posibles embargos que recaigan sobre la cuenta de regalías y sobre los montos desembolsados a los juzgados por este concepto. Para facilidad del operador preventivo, se recomienda la solicitud de la bases de datos en medio magnético en formato Excel.

Si el operador quiere tener un panorama completo de las regalías y compensaciones, a través de la página del Ministerio de Minas y Energía, puede consultar el listado de los municipios no productores que se benefician del impuesto al transporte por el paso de oleoductos y gasoductos. Allí se encontrarán los montos que son liquidados por este

concepto y que deben ser girados por la empresa operadora de la infraestructura a más de 400 municipios del país. Para obtener datos precisos sobre los giros por este concepto, es recomendable solicitar directamente la información al operador del oleoducto o gasoducto.

TABLA RESUMEN 2: LOCALIZACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE GIROS DE REGALÍAS DIRECTAS

Concepto	Entidad competente	Estado de la información
Giros de regalías por explotación de Hidrocarburos	**Agencia Nacional de Hidrocarburos**, Subdirección Administrativa y Financiera	En formato PDF, datos por mes, disponibles desde febrero de 2004.
Giros de regalías y compensaciones por explotación de carbón, Níquel, Metales Preciosos, Esmeraldas, Hierro, Caliza, Yeso y Sal	**Ingeominas,** Subdirección de fiscalización y ordenamiento minero – Grupo de recaudo y distribución	En formato EXCEL, datos por año, disponibles desde marzo 2004.
Liquidación del impuesto de transporte	**Ministerio de Minas y Energía,** Dirección de Hidrocarburos	En formato PDF, datos por trimestre desde 2004.
Giros de compensaciones por impuesto de transporte por paso de oleoductos y gasoductos.	Transmetano ESP, Promigas S.A E.S.P , Ocensa, Oleoducto de Colombia, Holcol, T.G.I. S.A. ESP, Ecopetrol , Pacific Stratus Colombia, Braspetro, Oleoducto de los llanos orientales	No se encuentra disponible en internet. Solicitar por medio de oficio a los operadores.

Una vez la información sea ubicada, los beneficiarios se organizan de mayor a menor, tal como se ilustra en la siguiente tabla, la cual será el insumo para realizar la programación anual del ejercicio de control preventivo. Es fundamental que el operador preventivo actualice mensualmente los datos sobre los giros que reciben las entidades territoriales objeto de prevención. Asimismo, que exista comunicación directa con el Departamento Nacional de Planeación, sobre el estado de suspensión de las entidades beneficiarias.

Tabla 2: Selección de entidades territoriales por enfoque de Pareto

N°	Departamento	Entidad Territorial	Monto de recursos girados (Fecha de corte)			TOTAL	Recursos retenidos (Fecha de corte)	Giros a embargos judiciales
			ANH	INGEOMINAS	OTROS			

2. Selectividad

De conformidad con el principio de priorización que debe guiar la función preventiva, establecido en el artículo 17 de la Resolución 490 de 2009, la selección de las entidades territoriales que serán objeto de vigilancia, también debe obedecer a:

- Las políticas generales trazadas por el Procurador General de la Nación.
- El plan estratégico que desarrolla el artículo 12 de la Resolución 490 de 2008.
- La importancia e impacto social del asunto.
- La gravedad de la violación de los derechos humanos que el asunto involucre.

La selección de las entidades territoriales objeto de la función preventiva también puede responder a los asuntos objeto de denuncia o queja por parte de ciudadanos, organizaciones sociales, medios de comunicación, o de los Comités de Seguimiento a la Inversión de las Regalías. A través de las Procuradurías regionales y provinciales se podrían canalizar las inquietudes puntuales de diferentes instancias de participación ciudadana que trabajen en los sectores financiados con recursos de regalías, tales como:

SECTOR	ESPACIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Salud	Servicio de atención de la comunidad Veedurías en salud Asociaciones de usuarios
Servicios Públicos Domiciliarios	Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Juntas de vigilancia y comités de reclamos
Educación	Consejos directivos escolares Gobierno escolar Juntas municipales y departamentales de educación Asociaciones de educadores, padres de familia
Planeación	Consejo Territorial de Planeación
Juntas de Acción Comunal, Organizaciones de madres comunitarias	

Adicionalmente, se podría considerar bajo el criterio de selectividad, el grupo de entidades territoriales que se empiezan a beneficiar de recursos de regalías de un año a otro, o aquellas en las que los giros presentan incrementos coyunturales, que no fueron tenidas en cuenta como parte del criterio de materialidad.

Finalmente, es importante que el operador conozca los resultados de la actuación preventiva desempeñada por los funcionarios encargados del tema de regalías directas en la Procuraduría General de la Nación en años anteriores. Si como resultado de dicho ejercicio, se recomendó continuar con el seguimiento a una entidad territorial sobre aspectos específicos de la inversión de regalías, este municipio o departamento también debe hacer parte de la programación anual esbozada en el Formato N°1 de la presente metodología.

3. Aleatoriedad

Dentro del conjunto de las menores beneficiarias se podrán escoger de manera aleatoria, algunas entidades territoriales, garantizando su periódica rotación año a año hasta completar el universo de los beneficiarios. Estas serán asignadas a los operadores preventivos, de conformidad con las directrices del Procurador Delegado y el número de funcionarios disponibles para realizar este ejercicio, una vez se haya asegurado la revisión de las mayores receptoras.

B. CONFORMACION DEL EQUIPO Y ASIGNACION DE ENTIDADES TERRITORIALES

La fiabilidad en el ejercicio preventivo y la confianza en el mismo dependen de la competencia de aquéllos que lo llevan a cabo[22], para la PGN es fundamental la selección de los operadores preventivos y la conformación del equipo que realizará el ejercicio. Para realizar el control preventivo en regalías se designará un equipo interdisciplinario, que reúna los conocimientos y habilidades requeridas.

1. Conformación del equipo

El equipo interdisciplinario estará conformado por un líder, o funcionario asignado para la prevención y otros funcionarios que realizaran verificaciones en temas específicos según sus conocimientos. El número de funcionarios del equipo se determinará según los siguientes criterios:

- Objetivo, alcance y duración de la prevención
- Presupuesto de la entidad territorial objeto de prevención
- Asuntos a verificar en la prevención
- Conocimientos específicos requeridos en el operador para realizar el preventivo

En todo caso el **equipo estará compuesto mínimo por dos funcionarios** que tengan los siguientes estudios:

Operador 1: Profesional en áreas administrativas como: Administración Pública, Administración de Empresas, Economía, Ingeniería Industrial, Contaduría.

Operador 2: Profesional en Derecho.

Otros operadores: Cuando se considere necesario, el equipo podrá convocar a profesionales en otras áreas, que por su formación cuenten con los conocimientos requeridos para verificar las características técnicas de las inversiones realizadas por las entidades territoriales. Ejemplo: Un profesional en Ingeniería Civil podrá determinar el estado de avance en una obra civil.

2. Conocimientos Básicos

Los operadores deberán contar con conocimientos básicos en los siguientes temas:

TEMA	CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS
Aspectos legales y normativos	- Constitución, Normas, leyes y decretos reglamentarios de la gestión pública - Código único disciplinario y reglamentarios
Regalías	- Usos permitidos - Distribución de los recursos

[22] Norma ISO 19011 de 2002, Numeral 7.

TEMA	CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS
Educación, salud, agua potable, alcantarillado	- Competencias de las entidades territoriales - Coberturas mínimas
Planeación de entidades territoriales	- Plan de Desarrollo - Plan Indicativo - Funcionamiento del Banco de Programas y proyectos - Formulación, inscripción y viabilización de proyectos en el BPPIM - Evaluación del impacto de los proyectos en el SEPPI - Plan Operativo Anual de Inversiones - Plan de Acción
Sistema Presupuestal	- Marco fiscal de mediano plazo - Presupuesto - Programa Anual de Caja
Contratación estatal	- Requisitos para la suscripción - Requisitos para la ejecución - Interventoría y supervisión
Herramientas de gestión	- Empleo público: Manual de Funciones y competencias laborales, evaluación del desempeño - Mapa de Procesos, caracterizaciones y procedimientos - Autoevaluación y evaluación independiente - Planes de Mejoramiento
Verificación y validación de datos	- Análisis de datos - Análisis concluyentes - Técnicas de verificación
Sistemas de información Nacional	Principales sistemas para el reporte de información de entidades territoriales, establecidos a nivel central, actualmente: - SICEP - FUT - CHIP - SUI
Gestión documental	- Normas básicas de Archivo

3. Atributos personales

En desarrollo de la prevención el operador preventivo realiza actividades confrontación y análisis de información, como la verificación con evidencias objetivas del cumplimiento de las normas que regulan la gestión de las entidades territoriales. En este contexto, para establecer los atributos personales del operador se toma como referencia la Norma ISO 19011 de 2002 Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental.

Se recomienda que el operador preventivo cuente con las siguientes cualidades personales:

a) Ético: es decir, imparcial, sincero, honesto y discreto;
b) De mentalidad abierta: es decir, dispuesto a considerar ideas o puntos de vista alternativos;
c) Diplomático: es decir, con tacto en las relaciones con las personas;
d) Observador: es decir, activamente consciente del entorno físico y las actividades;
e) Perceptivo: es decir, instintivamente consciente y capaz de entender las situaciones;
f) Versátil: es decir, se adapta fácilmente a diferentes situaciones;
g) Tenaz: es decir, persistente, orientado hacia el logro de los objetivos;

h) Decidido: es decir, alcanza conclusiones oportunas basadas en el análisis y razonamiento lógicos;
i) Seguro de sí mismo: es decir, actúa y funciona de forma independiente a la vez que se relaciona eficazmente

4. Desarrollo profesional continuo

El operador preventivo deberá tener un desarrollo profesional continuo, es decir, mantener y mejorar sus conocimientos, habilidades y atributos. Esto se logra con: lectura permanente, formación, estudios particulares, entrenamiento asistido, asistencia a reuniones, seminarios y conferencias u otras actividades pertinentes.

5. Competencias

Los empleados públicos, deben poseer y demostrar que tienen las competencias laborales que son la capacidad para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; esta capacidad se determina por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes.

El operador preventivo en regalías que tiene como requisito mínimo de estudios la carrera profesional, puede ser un empleado del nivel Profesional o Asesor, es decir, cuenta con las competencias establecidas para estos niveles en el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Procuraduría General de la Nación.

C. PROGRAMACIÓN ANUAL

Según los recursos humanos, físicos y financieros disponibles en la Procuraduría General de la Nación, el Procurador Delegado seleccionará el número de entidades territoriales que serán objeto de prevención en la vigencia. Cada una de ellas debe ser asignada a un operador preventivo, responsable de administrar la información que será recopilada durante el desarrollo de sus funciones y de producir los informes propuestos en esta metodología y los demás que le sean requeridos.

Cada operador se encargará por lo menos un departamento considerado como gran beneficiario, y de sus municipios receptores de regalías directas.

FORMATO 1: PLAN ANUAL DEL EJERCICIO PREVENTIVO EN ENTIDADES TERRITORIALES BENEFICIARIAS DE REGALÍAS

Objetivo: Evitar la ocurrencia de conductas indebidas en la inversión de los recursos de regalías directas

N°	Departamento	Entidad Territorial	Total Giros	Operador Preventivo Asignado	Fecha de inicio	Fecha de finalización
Fecha de aprobación:						
Aprobado por:						

TABLA RESUMEN 3: PLANEACIÓN ANUAL DEL EJERCICIO PREVENTIVO EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ACTIVIDAD A REALIZAR	PRODUCTO ESPERADO	TIEMPO ESTIMADO
1. Solicitud y análisis de giros de la vigencia anterior. 2. Identifica mayores beneficiarios – Criterio materialidad 3. Prioriza de conformidad con criterios de la Resolución 490 de 2008 4. Tiene en cuenta resultados de los ejercicios de control preventivo del año anterior. 5. Escoge aleatoriamente dentro de los menores beneficiarios 6. Asigna el equipo interdisciplinario 7. Elabora la programación anual con las entidades territoriales que serán objeto de la prevención.	Formato 1: Plan Anual del ejercicio preventivo en Entidades Territoriales beneficiarias de regalías.	Tres primeras semanas de enero.

4.3.1.3 SELECCIÓN DEL OBJETO DE PREVENCIÓN

El segundo paso denominado "Selección del objeto de prevención", hace referencia a **la priorización de los temas** sobre los cuales se ejercerá la función preventiva y **la delimitación de la situación específica** que requiere la intervención de la entidad.[23]

Para el caso de la inversión de los recursos de regalías directas, la definición de los temas se traduciría en **la selección de las coberturas mínimas que serán objeto de prevención** en cada entidad territorial, mientras que la delimitación de la situación específica se expresa como la selección de **un monto puntual de recursos a proteger**, a través del acompañamiento a uno o varios programas, proyectos o contratos financiados con regalías.

Esta necesidad de actuar puntualmente sobre situaciones precisas, pretende minimizar la duplicidad entre las actuaciones de los órganos de control y vigilancia que tienen

[23] Resolución 490 de 2008, artículo 19.1 "Trámite de la fase de preparación".

competencia sobre los beneficiarios de regalías. La función preventiva de la Procuraduría para la inversión de regalías se distinguirá por **la focalización** y **selectividad**, buscando mejoras puntuales en la calidad de vida de los ciudadanos en bienes y servicios específicos.

La definición de las coberturas y los montos a proteger, requerirá que el operador preventivo realice recolección sistemática de información desde Bogotá, haciendo uso de todas las plataformas tecnológicas a través de las cuales el Estado solicita información a las entidades territoriales. Este acervo documental, le servirá para delimitar las principales debilidades de la entidad territorial en el uso de los recursos de regalías.

Esta metodología le otorga las principales indicaciones sobre dónde y cómo obtener dicha información, así como algunas sugerencias para abordar el respectivo análisis. Finalmente, se sugiere la realización de mesas de trabajo sectoriales con las entidades certificadoras, una vez finalizada la etapa de recolección y análisis de información, con el propósito de verificar los datos y profundizar la problemática en la prestación de los servicios más rezagados en las entidades territoriales beneficiarias de regalías.

Como producto de estas labores, el operador obtendrá un análisis preliminar que le permitirá determinar los objetivos precisos de su actuación y el marco normativo aplicable, para dar paso posteriormente a la Fase de desarrollo.

1. Recolección de información preliminar

Para que el operador defina el monto que será protegido con el ejercicio de su función, así como la cobertura mínima que necesita mayor acompañamiento en la entidad territorial seleccionada, el operador deberá realizar una solicitud de información preliminar a las entidades del orden nacional que se encuentran involucradas en la vigilancia y control a los recursos de regalías.

Para realizar esta búsqueda, se agotan en primera instancia las bases de datos del orden nacional que contienen la información suministrada por las entidades territoriales, como el Formato Único Territorial. En caso de no obtener acceso a los datos necesarios, se recurrirá en segunda instancia a la solicitud por escrito a las entidades del orden nacional responsables de las plataformas de información. El objetivo es aprovechar la información ya recolectada por otros órganos de control y evitar sobrecargar a las entidades territoriales con otro reporte adicional.

Si trascurridos los plazos estipulados para que las entidades territoriales hagan sus reportes de información, aún existiesen datos que el funcionario preventivo no ha podido obtener, se oficiará a la entidad territorial para recordarle sus obligaciones legales al respecto de la rendición de informes y solicitarle que la documentación sea enviada en el menor tiempo posible por correo electrónico. En el caso de encontrarse sólo en medio físico se requerirá que la información esté disponible para la primera visita que realizará el operador.

¿Qué información puede consolidar el operador preventivo desde Bogotá?

i) Datos Básicos de la entidad territorial

Como antesala al ejercicio de prevención, el operador debe conocer datos básicos las entidades territoriales que le han sido asignadas, con el fin de conocer las principales características de la población beneficiaria. Para ello, los datos básicos que podría recopilar y analizar desde Bogotá son:

- Nivel de ruralidad
- Composición de la población desagregada por grupos de edad, en especial la población que se cataloga como primera infancia.
- Indicadores socioeconómicos como Necesidades Básicas Insatisfechas, índice de calidad de vida, línea de pobreza, índice de desempeño territorial.
- Competencias de la entidad territorial en salud, educación, agua potable y saneamiento básico de conformidad con la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Adicionalmente es importante que el operador distinga el año de gobierno en el que se encuentra la entidad territorial, si se llevaron a cabo elecciones atípicas, si existen medidas cautelares contra el actual mandatario, entre otros datos. Esto, por cuanto la estrategia de prevención puede incorporar diferentes actividades según el año de gobierno del mandatario, como se presentará en la Fase de Desarrollo.

ii) Estado actual de las coberturas mínimas en salud, educación, agua potable, alcantarillado y tasa de mortalidad infantil.

El operador elaborará una línea base de las coberturas mínimas de las entidades territoriales a su cargo, con base en la información que publica cada entidad certificadora el 31 de julio del año anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 416 de 2007. Esta información le permitirá identificar si el municipio o departamento ha logrado alguna de las coberturas mínimas estipuladas para la inversión de las regalías, así como los sectores en los que existe mayor rezago.

El funcionario se familiarizará con las metas nacionales y el estado de los siguientes indicadores para las entidades territoriales bajo su responsabilidad:

- Afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable (SISBEN I y II), certificada por el Ministerio de la Protección Social
- Tasa de cobertura neta en educación preescolar, básica y media, certificada por el Ministerio de Educación Nacional.
- Coberturas mínimas en agua potable y alcantarillado, certificadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Tasa de mortalidad infantil, certificada por el DANE.

Para obtener dicha información, el operador puede consultar las páginas de internet de las mencionadas entidades certificadoras, solicitarla por medio de requerimiento formal o pedir el archivo consolidado de todos los beneficiarios y las coberturas certificadas a la Dirección de Regalías.

iii) Metas formuladas por la entidad territorial en los sectores relacionados con las coberturas mínimas

El operador identificará las metas que formuló la actual administración para el cuatrienio en lo relacionado con la cobertura mínima de la salud, la educación, el agua potable, el alcantarillado y la disminución de la mortalidad infantil. Esto, con el propósito de analizar si las metas que planteó la entidad territorial son consistentes con las metas de la nación; de conocer las estrategias y actividades proyectadas para su cumplimiento y las metas de producto que deben guiar la inversión de los recursos en el año objeto de la prevención.

Para obtener esta información el operador cuenta con los Planes de Desarrollo que son solicitados por la Procuraduría General de la Nación al inicio de la administración y que reposan en la Biblioteca de la entidad. Igualmente, aprovechando la plataforma de internet para la rendición de cuentas, las entidades publican estos documentos en sus páginas institucionales, en algunas ocasiones, junto con el Plan Indicativo.

Si el operador preventivo no encontrase explícita la información sobre las metas en los Planes de Desarrollo, solicitará copia de los Planes Indicativos, vía correo electrónico a las entidades objeto de prevención o les requerirá que dispongan de esta información para la fecha de la primera visita.

iv) Inversión realizada con recursos de regalías en la vigencia anterior clasificada por principales.

Con el propósito de tener un conocimiento general sobre la inversión en la vigencia anterior, el operador identificará los recursos de regalías que se comprometieron en cada uno de los sectores de coberturas mínimas, en programas de nutrición y seguridad alimentaria, en otros sectores prioritarios en el Plan de Desarrollo, en programas de Saneamiento Fiscal o Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, en la ejecución de interventorías técnicas y en otros conceptos.

Adicionalmente, identifica los principales contratos suscritos para incrementar las coberturas mínimas más rezagadas, determinando si se ejecutó completamente en la vigencia anterior, si continúa su ejecución en el año objeto de prevención bajo la figura de una reserva presupuestal o si corresponde a una inversión bajo la figura de vigencias futuras.

Para obtener esta información, el operador tiene dos posibilidades:

a) Solicita por requerimiento escrito a la Dirección de Regalías la distribución de la inversión de los recursos de regalías directas con corte a 31 de diciembre de la vigencia anterior para los mayores beneficiarios, junto con el listado de los contratos más representativos y su estado al final del año.

b) Realiza el cálculo por sí mismo con base en la información que las entidades territoriales incorporan a través del Formato Único Territorial, en los módulos para registrar las ejecuciones presupuestales y el listado de contratación, cuyo plazo máximo es el 15 de marzo. Para llevar a cabo esta operación, el operador puede descargar la información en formato Excel e iniciar el análisis.

   La utilización del FUT por parte de la PGN, evidenciará el compromiso de la entidad con la consolidación de un único sistema de captura de información. Adicionalmente, como producto de este primer ejercicio de recolección de información, los operadores observarán el debido reporte de las entidades territoriales hacia organismos del orden nacional, que de no realizarse oportunamente, es disciplinable de conformidad con el artículo 6° del Decreto 3402 de 2007.

   Para minimizar las posibles inconsistencias entre las cifras que se suben en el FUT y las reportadas por los sistemas de información financiera de las entidades territoriales, es importante que los resultados de este ejercicio sean confrontados con los responsables de Hacienda de la entidad territorial durante la primera visita.

v) Distribución del presupuesto de la vigencia objeto de la prevención.

El operador revisa la distribución del presupuesto de inversión financiado con recursos de regalías para la vigencia en la que se realizará la prevención, con el fin de identificar el monto de recursos que la entidad territorial apropia inicialmente para los programas y proyectos que atenderán las coberturas más rezagadas. El operador verificará que el presupuesto se encuentre ajustado a los criterios de la Ley para la inversión de regalías.

Para llevar a cabo esta tarea, el operador solicitará a la Dirección de Regalías, copia en medio magnético de los presupuestos y Planes Operativos Anuales de Inversiones, que le serán remitidos entre enero y febrero del próximo año, en virtud del Decreto 2810 de 2010. Según esta normatividad los beneficiarios remitirán dicha información en medio magnético y físico, en los 30 días posteriores a su aprobación.

vi) Relación de las presuntas irregularidades de la vigencia anterior, detectadas por las auditorías integrales de la Contraloría General de la República y la Interventoría Administrativa y Financiera.

El operador solicita a los organismos de control copia de los informes de auditoría practicada a los recursos de regalías en la vigencia anterior, así como el listado de las presuntas irregularidades por tipología, identificadas por la IAF. Este listado, le permite al

operador preventivo confirmar las principales debilidades del municipio en la planeación, presupuestación y contratación de los recursos de regalías.

Para realizar esta tarea, es fundamental que la Procuraduría Delegada que encabece el control preventivo a los recursos de regalías, aproveche el Convenio Tripartito que existe junto con la Contraloría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación, para mejorar la circulación de información entre estas entidades de control. Como parte de la operatividad de este convenio se podría designar a una persona dentro del grupo interdisciplinario que tendrá acceso al Sistema de Información de Regalías Directas (SELAR). Se reitera que es fundamental, articular esfuerzos entre los tres organismos para evitar la duplicidad de esfuerzos.

vii) Relación de procesos disciplinarios por los cuales se investiga a funcionarios de la entidad territorial objeto de prevención en la PGNl y sus sedes en el orden regional y provincial.

En el ejercicio de las funciones preventiva y disciplinaria, es posible que la Procuraduría haya encontrado distintas conductas sancionables cometidas por funcionarios de las entidades beneficiarias de regalías. Con el fin de disuadir a los actuales servidores de cometer faltas pasadas, es importante que el operador tenga conocimiento de los resultados de las investigaciones relacionadas con la respectiva entidad territorial.

viii) Comportamiento del Proceso de Quejas y Reclamos (PQR).

El contacto con los ciudadanos no sólo se desarrolla a través de los mecanismos de participación sino de la implementación del Proceso de Quejas y Reclamos. El operador preventivo deberá indagar si existe un buzón de quejas y reclamos, verificar a cargo de quién está y qué seguimiento se le hace a una queja y un reclamo. Igualmente debe verificar si existe un registro del PQR y en caso afirmativo, analizar los datos consolidados del PQR.

En este sentido se debe tener la siguiente información:

- Cuáles son los motivos por los que se queja la ciudadanía respecto a los servicios suministrados por la entidad territorial.
- Qué soluciones presenta la administración
- Qué tiempo demora la Administración en presentar una solución o responder una Queja o un Reclamo.
- Cuántos derechos de petición presenta la ciudadanía, qué respuestas produce la alcaldía y en cuánto tiempo.

TABLA RESUMEN 4: RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PRELIMIINAR

Tipo	Contenido	Donde obtenerla	Fecha
Datos básicos de la entidad territorial	Población total y distribución área rural y urbana.	DANE	Enero
	Población entre el rango de 0 a 5 años.		
	Población con Necesidades Básicas Insatisfechas		
	Competencias para la prestación de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.	CONPES de distribución de recursos del SGP para Educación, Salud, Agua Potable	
Datos sobre coberturas mínimas	Consolidado de coberturas	Dirección de Regalías – Solicitar formalmente	Diciembre/Enero
	Salud: Afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable	Ministerio de la Protección Social, Dirección General de Gestión a la Demanda en Salud, Reporte de Certificación de Cobertura	
	Educación: Tasa de cobertura neta en educación preescolar, básica y media.	Ministerio de Educación Nacional, Oficina Asesora de Planeación, Finanzas y Sistemas de Información	
	Coberturas mínimas en agua potable y alcantarillado	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Reporte de Coberturas Mínimas	
	Tasa de mortalidad infantil	DANE, Estadísticas Vitales, Estimaciones Tasa de mortalidad infantil nacional, departamental y municipal.	
Metas de cobertura de la entidad territorial seleccionada	Metas de resultado y de producto contempladas en el Plan de Desarrollo y Plan Indicativo de la entidad territorial para los sectores relacionados con las coberturas mínimas, línea base al inicio del gobierno y metas para el año que será objeto de revisión.	Plan de Desarrollo de la entidad territorial que reposa en la Biblioteca de la Procuraduría General de la Nación o página web de la entidad territorial. Plan Indicativo: Verificar en la página web de la entidad territorial o solicitar el envío de esta información en medio magnético al correo electrónico del operador. En virtud del Decreto 2810 del 2010 los beneficiarios de regalías, enviarán esta información al Departamento Nacional de Planeación, 30 días posteriores a la aprobación del presupuesto. En virtud del Convenio existente entre la PGN, CGR y DNP, la PGN podría solicitar esta información para su estudio y análisis.	Febrero
Inversión de la vigencia anterior	Recursos de regalías comprometidos durante la vigencia anterior por coberturas, proyectos prioritarios, interventoría y proyectos para nutrición y seguridad alimentaria. Listado de contratos más representativos por sector de coberturas, monto, estado, interventor.	En el Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP) encontrará el 15 de marzo del año siguiente la información consolidada del año anterior en los módulos correspondientes a regalías, especialmente en la categoría "Regalías – 2 El operador también puede requerir al DNP para que con la información que le alleguen las entidades territoriales, le sea enviada a la PGN copia del análisis de la inversión y los contratos	Marzo
Distribución presupuesto inicial vigencia objeto de prevención	Los recursos presupuestados en la vigencia actual, discriminados por coberturas, proyectos prioritarios, interventoría y proyectos destinados a la nutrición y seguridad alimentaria.	En virtud del Decreto 2810 del 2010 los beneficiarios de recursos de regalías, enviarán copia en medio magnético y físico a la Dirección de Regalías del acto de aprobación y liquidación del presupuesto de rentas y gastos, en los 30 días posteriores a su aprobación. La PGN podría solicitar la copia en medio magnético de esta información para las entidades que serán objeto de revisión, en virtud del Convenio tripartito existente con el DNP.	Febrero
Relación de irregularidades reportadas	Relación de hallazgos administrativos, fiscales y disciplinarios encontrados por la auditoría con enfoque integral aplicada a los recursos de regalías	La copia de estos informes llega a la Procuraduría General de la República. De no contar con esto, es posible solicitarla por medio magnético a la Contraloría Delegada de Minas y Energía de la Contraloría General	Febrero

por órganos de control y vigilancia	por parte de la CGR	de la República.	
	Relación de presuntas irregularidades reportadas por la Interventoría Administrativa y Financiera al DNP.	Accediendo al sistema de reporte de irregularidades SELAR, los operadores preventivos pueden obtener información sobre las presuntas irregularidades de vigencias anteriores encontradas por la Interventoría Administrativa y Financiera ejercida por el DNP.	Febrero
Resultados de ejercicios de la función preventiva y disciplinaria efectuada por la PGN sobre la misma entidad territorial en vigencias anteriores	A través del Sistema de Información Misional, es posible filtrar los resultados de ejercicios de carácter preventivo que tuvieron por objeto la misma entidad territorial. De no estar incorporados en el sistema, es importante tener acceso a los informes producto del ejercicio preventivo, para conocer los hallazgos, recomendaciones y procesos disciplinarios realizados anteriormente.		Febrero

2. Análisis de la información

A continuación se presentan los cuadros que deberá diligenciar el operador para el análisis de la información recopilada anteriormente. Igualmente se proyectan las principales advertencias por cada tema investigado, de acuerdo con la calidad, existencia y contenido de los datos recogidos. **Esta información es parte integrante del documento de Análisis Preliminar de la Entidad Territorial (Formato 02).** Si el operador de la función preventiva tiene dificultades para diligenciar los datos, solucionará estos interrogantes en la primera visita a la entidad objeto de prevención.

I) Datos Básicos de la entidad territorial objeto de prevención

Con los datos recopilados sobre este tema, el operador organiza la información de la siguiente manera:

Cuadro 1: Datos Básicos de la Entidad Territorial Objeto de Prevención

Vigencia que será objeto de prevención : _____	
Nombre de la Entidad Territorial:_____	Departamento:_____
Número de Habitantes (DANE]): _____	Año:_____
Población urbana: _____	Población rural: _____
Población entre 0 – 5 años: _____	Población entre 5-17 años: _____
NBI Cabecera: _____	NBI resto: _____ NBI Total: _____
Para los municipios solamente:	
Certificado en Salud (Ley 715 de 2001)	Si_____ No _____
Certificado en Educación (Ley 715 de 2001)	Si _____ No _____
Certificado en Agua Potable y Saneamiento Básico (Ley 1176 de 2007)	Si_____ No _____

II) Estado actual de las coberturas mínimas certificadas por el orden nacional, frente a las metas nacionales.

Comparando la meta nacional frente a la cobertura certificada por la entidad nacional competente, el operador debe identificar las coberturas mínimas en las cuales la entidad territorial se encuentra más rezagada. Este será el primer indicio para priorizar el sector sobre el cual actuará durante el ejercicio de la prevención.

Cuadro 2: Comparativo Coberturas Mínimas: Meta Nacional Vs Cobertura Certificada a la entidad territorial objeto de la prevención

Cobertura Mínima	Meta Nacional (2006 – 2010)	Cobertura certificada Año ____
Salud para la población pobre	100% población pobre y vulnerable afiliada al régimen subsidiado	
Educación preescolar, básica y media	100% estudiantes entre los 5 y 16 años, matriculados en transición, primaria, secundaria y media.	
Tasa de Mortalidad infantil máxima	Máximo 16 defunciones de menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos.	
Agua Potable	91,5% de predios residenciales tanto en la zona urbana como rural con acceso al servicio de agua potable.	
Alcantarillado	85,8% de predios residenciales con acceso al servicio de alcantarillado en la zona urbana y de alcantarillado o pozo séptico en la zona rural del municipio.	
Coberturas con mayor rezago: _____		
Coberturas pre- seleccionadas para ejercicio preventivo: _____		

Como posibles alertas de la elaboración de este Cuadro, se pueden resaltar:

1. La entidad territorial no ha cumplido las coberturas mínimas.
2. La tasa de mortalidad infantil supera considerablemente el promedio nacional o departamental.
3. Las tasas de cobertura en educación, salud o agua potable se encuentran por debajo de los promedios nacionales y departamentales.

III) Análisis de las metas de cobertura formuladas por la entidad territorial:

En la Parte Estratégica del Plan de Desarrollo, el operador preventivo identifica los problemas y las estrategias formuladas por la administración, en torno al logro de las coberturas mínimas en salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Adicionalmente, en el Plan de Inversiones el operador identifica el uso que se le dará a los recursos de regalías en el año objeto de prevención.

De la lectura de este documento, el operador responde la siguiente lista de chequeo. Si carece de información suficiente para responder las interrogantes, marcará la tercera columna, para señalar las preguntas que responderá con el Secretario de Planeación durante la primera visita.

Cuadro 3: Lista de Chequeo Plan de Desarrollo

Plan de Desarrollo			
Pregunta	**SI**	**NO**	**N.D**
1. La entidad incorpora en el diagnóstico del Plan de Desarrollo el estado de las coberturas mínimas al inicio de la administración (línea base):			
• Cobertura en educación básica y media			
• Cobertura en salud para la población pobre			
• Cobertura en agua potable y alcantarillado			
• Mortalidad infantil máxima			
2. La cobertura mínima incorporada en el diagnóstico del Plan de Desarrollo se calcula de conformidad con las metodologías establecidas por las entidades certificadoras del orden nacional			
• Cobertura en Educación básica y media			
• Cobertura en salud para la población pobre			
• Cobertura en Agua Potable y alcantarillado			
• Mortalidad infantil máxima			
3. En el Plan de Inversiones y/o Plan Plurianual de Inversiones, los programas y proyectos ***financiados con regalías*** durante la vigencia que será objeto del ejercicio preventivo, atienden los criterios estipulados en los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 modificado por los artículos 1 y 2 de la Ley 1283 de 2009, entre los cuales:			
• Identifica los programas y proyectos con los que se dará cumplimiento al porcentaje mínimo de inversión para coberturas mínimas (municipios 75%, departamentos 60%) para la vigencia objeto de prevención.			
• Identifica programas y proyectos con los que se atenderá la inversión en seguridad alimentaria y nutrición.			
• Las inversiones previstas en educación y salud se programan en coherencia con la competencia del municipio.			
• Se evidencia la posible financiación de auxilios o donaciones a particulares con recursos de regalías tales como créditos subsidiados o proyectos productivos a través de los cuales se entreguen recursos a título gratuito.			
• Se evidencia la posible financiación de gastos de funcionamiento recurrentes de la administración con cargo a regalías directas.			
Situación encontrada:			

De las respuestas obtenidas con la aplicación del anterior check-list, las posibles alertas a detectar son:

1. El diagnóstico sobre el estado de las coberturas mínimas es insuficiente, no se precisan las razones por la cuales la entidad territorial presenta problemas en la prestación de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
2. La entidad territorial no cuenta con indicadores que tracen una línea base del estado de las coberturas mínimas al inicio de la administración.
3. Las cifras de coberturas mínimas con las cuales el municipio diagnostica sus debilidades en la prestación de los servicios básicos, no son consistentes con las metodologías utilizadas por las entidades sectoriales del orden nacional.
4. La entidad territorial no identifica en el Plan de Inversiones los recursos de regalías.
5. No se identifican los programas y proyectos con los que la entidad territorial dará cumplimiento a la inversión mínima en coberturas mínimas.
6. No se identifican los recursos de regalías para atender programas en seguridad alimentaria y nutrición.
7. Se evidencia la utilización de recursos de regalías para inversiones que superan las competencias de la entidad territorial, la financiación de auxilios a particulares o gastos de funcionamiento recurrentes de la administración.

IV) Sobre las Metas formuladas por la administración en Plan de Desarrollo y Plan Indicativo:

El operador identifica en el Plan de Desarrollo o en el Plan Indicativo, las metas de resultado que corresponden a las coberturas, sus líneas base, indicadores de medición, metas de producto y su programación para las cuatro vigencias. Con base en este análisis, extrae la siguiente información:

Cuadro 4: Metas formuladas por la entidad territorial en los sectores relacionados con las coberturas mínimas.

Cobertura	Información de la entidad territorial					
	Meta de resultado del cuatrienio	Indicador	Línea de Base	Meta de producto	Indicador	Valor esperado para la vigencia objeto de prevención
Salud para la población pobre						
Educación preescolar, básica y media						
Tasa de mortalidad máxima						
Agua Potable						

Alcantarillado						
Sectores en los que existen mayores dificultades en la definición de metas de resultado, de producto e indicadores: _____						

Luego del diligenciamiento de la matriz anterior, el operador tendrá en cuenta las siguientes alertas:

1. Las metas de resultado formuladas por la entidad territorial no son coherentes con las metas del orden nacional en lo referente a las coberturas mínimas.
2. No existen indicadores para las metas de resultado. No existe claridad sobre el cálculo que realiza la entidad territorial para obtener la meta de resultado.
3. El indicador que expresa cómo se calcula la meta de resultado, difiere de la metodología establecida por las entidades del orden nacional que certifican dicha cobertura.
4. La entidad territorial no cuenta con el estado de línea base de los principales indicadores de coberturas mínimas.
5. La entidad territorial tiene debilidades en la formulación de metas de producto y de resultado al confundir los dos conceptos.
6. Las metas formuladas por la entidad territorial no son medibles ni verificables.
7. No existe claridad sobre el valor de la meta que la administración territorial quiere lograr durante el año de vigilancia preventiva.

V) Distribución sectorial de la inversión realizada en la vigencia anterior.

Con base en la información de la inversión realizada por la entidad territorial durante la vigencia anterior, discriminada especialmente por los compromisos que se suscribieron para las coberturas mínimas, otros sectores prioritarios, interventoría, proyectos de nutrición y seguridad alimentaria, el operador preventivo identifica el monto de recursos destinado a cada cobertura y en especial a las que presentan mayor rezago.

Esta información le permite al funcionario conocer si la entidad territorial atendió los criterios de inversión de regalías la vigencia anterior y especialmente, distinguir las coberturas que recibieron el mayor monto de recursos en la vigencia anterior. Así, el operador podrá comparar si la inversión de regalías en la vigencia pasada se realizó de conformidad con las coberturas más rezagadas, o si por el contrario se invirtió en coberturas mínimas, pero no en aquellas en las que subsisten las mayores dificultades.

Cuadro 5: Resumen de la Inversión de los recursos de regalías directas en la vigencia anterior a la actuación preventiva.
Cifras en millones de pesos

Concepto		Compromisos	%	Pagos	Reservas
Coberturas	Salud para la población pobre				
	Educación preescolar, básica y media				
	Agua Potable y Saneamiento Básico				
	Disminución de la Mortalidad Infantil				
	Proyectos de nutrición y seguridad alimentaria que impactan las coberturas.				
Subtotal invertido en coberturas*					
Otros sectores prioritarios					
Proyectos de nutrición y seguridad Alimentaria (No impacta las coberturas)					
Mesadas pensionales (Para departamentos)					
Interventoría técnica					
No permitidos o necesitan aclaración por parte de la entidad territorial					
Otros (especifique cuáles)					
Total Coberturas+Otros+Interventoría					
Acuerdo de Reestructuración de Pasivos/Saneamiento Fiscal					
Adición de Reservas Ley 819/03					
TOTAL					

Posteriormente, tomando como base el listado de contratos financiados con regalías en la vigencia anterior, reportado antes del 15 de marzo de cada año al FUT, el operador preventivo identifica los contratos más importantes por cobertura y valor. Adicionalmente identifica la fecha de suscripción, el valor pagado, el nombre del interventor y el estado de los mismos al finalizar el año.

Con el fin de ser selectivo en la revisión de la contratación, el operador se concentrará preferiblemente en los contratos que:

- Pertenecen a los proyectos y programas relacionados con los sectores de coberturas mínimas más rezagadas, identificadas en el Formato 6.
- Los contratos realizados a través de la modalidad de convenios interadministrativos por sumas que superan la menor cuantía para la entidad territorial.
- Los contratos que se suscribieron en el último mes de la vigencia anterior, cuya ejecución se realizará en la vigencia objeto de prevención.
- Los contratos que pertenecen a coberturas, tienen cuantías importantes y no se ejecutaron al 100% en la vigencia pasada, pasando a la nueva vigencia bajo la figura de reserva.
- Los contratos con los que se desarrollan proyectos constituidos bajo la figura de vigencias futuras.

- Los contratos que según el ejercicio preventivo del año anterior por parte de la PGN fueron objeto de seguimiento.

El operador podrá hacer una selección aleatoria de estos contratos y buscarlos a través del SECOP, con el fin de verificar el cumplimiento de la entidad territorial en lo relacionado con la publicación de la contratación pública.

Esta información puede ser organizada de la siguiente manera, con el objeto de tener seleccionados una serie de contratos sobre los cuales ampliará la información durante la primera visita:

Cuadro 6: Contratos de la vigencia anterior seleccionados para realizar acompañamiento preventivo

Cobertura rezagada seleccionada	Proyecto	Contrato	Fecha de suscripción	Valor del contrato	Valor pagado	Interventor
Salud para la población pobre						
Educación preescolar, básica y media						
Agua Potable y Saneamiento Básico						
Disminución de la Mortalidad Infantil						
Otros sectores de interés del operador						

Con esta primera revisión de los contratos realizada anteriormente, el operador podrá identificar las siguientes alertas:

1. Objetos contractuales que no correspondan con el rubro presupuestal que los financia.
2. Contratos donde se evidencie la financiación de gastos de funcionamiento o auxilios a privados
3. Contratos que financien inversiones que no observen las competencias de la entidad territorial. Por ejemplo:
   a. Contratos de prestación del servicio educativo cuando el municipio no tiene la competencia para realizarlos. En la primera visita es fundamental que el operador verifique si el municipio certificado que realiza esta inversión, tiene autorización expresa del Ministerio de Educación.
   b. Contratos de dotación y construcción de infraestructura en salud cuando el municipio no se encuentra certificado. En la primera visita, es importante que el municipio certificado le demuestre que este tipo de inversiones se contemplan en el Plan Bienal de Inversiones.
4. Proliferación de contratos cuyo objeto sea el mismo y su monto sea inferior a la mínima cuantía, de lo cual se podría evidenciar una posible fragmentación de la contratación.
5. Proliferación de contratos realizados por modalidades diferentes a la licitación.
6. Contratos sin interventor asignado.

7. Contratos que no se encuentran publicados en el SECOP o cuya documentación no se encuentra completamente disponible en línea.
8. Multiplicidad de contratos realizados en los últimos días del año o cuyo objeto no se ejecutó a satisfacción de la entidad territorial, lo que evidenciaría debilidades en la planeación de la contratación.

VI) Distribución del presupuesto de la vigencia actual para coberturas mínimas

Con base en la información analizada de los actos administrativos de aprobación y liquidación del presupuesto del año en el que se realizará la actuación preventiva, el operador verifica que la distribución del presupuesto de inversión de regalías se realice conforme a los criterios legales. De la misma forma identifica, de ser posible en el POAI, los proyectos que permitirán el logro de las coberturas más rezagadas, que el operador seleccionó en el punto 2 y 3 de este análisis de información.

Cuadro 7: Distribución del presupuesto de inversión de regalías, año del ejercicio preventivo

Concepto		Proyecto	Apropiación inicial	%
Coberturas	Salud para la población pobre			
	Educación preescolar, básica y media			
	Agua Potable y Saneamiento Básico			
	Disminución de la Mortalidad Infantil			
	Proyectos en Nutrición y Seguridad Alimentaria que impactan las coberturas			
Subtotal invertido en coberturas*				
Otros sectores prioritarios				
Proyectos de nutrición y seguridad Alimentaria que no impactan las coberturas				
Mesadas pensionales (Para departamentos)				
Interventoría técnica				
No permitidos o necesitan aclaración por parte de la entidad territorial				
Otros (especifique cuáles)				
Total Coberturas+Otros+Interventoría				
Acuerdo de Reestructuración de Pasivos/Saneamiento Fiscal				
Adición de Reservas Ley 819/03				
TOTAL				

Con el propósito de efectuar un actuación preventiva que aporte recomendaciones que sean objeto de ajuste por parte de la entidad territorial, el operador preventivo puede estudiar siguientes alertas, luego de revisado el presupuesto ejecutado del año anterior y el presupuesto aprobado para el año objeto del ejercicio preventivo.

Posibles Alertas	Sustento normativo
Los recursos de regalías que se destinan para cada una de las coberturas no se encuentran claramente señalados en el presupuesto aprobado para al vigencia objeto del ejercicio preventivo.	Art. 1 y 2 Ley 1283 de 2009
La entidad territorial no apropia el porcentaje mínimo requerido para la inversión de los recursos de en coberturas. (75% Municipio, 60% departamento).	
No se evidencia la apropiación que financiará los programas de nutrición y seguridad alimentaria, en el porcentaje estipulado en la Ley.	
No se evidencia la inversión en resguardos indígenas de ser obligatoria	
No se evidencia la inversión en los municipios no receptores del departamento o se destina más del 15% a un solo municipio	
Se evidencia la posible financiación de auxilios y donaciones a particulares, a través de los cuales se entreguen recursos a título gratuito	Decreto 416 de 2007, Art 17, 19 .
Se evidencia la posible financiación de gastos de funcionamiento recurrentes de la administración.	
Se evidencian inversiones que podrían no corresponder a las competencias establecidas para la prestación de servicios en salud, educación, agua potable y saneamiento básicos	

VII) Relación de irregularidades relevantes de vigencias anteriores, detectadas por las auditorías de la Contraloría General de la Nación y la Interventoría Administrativa y Financiera del DNP.

En virtud del convenio tripartita existente entre el DNP, la CGR y la PGN cuyo fin es aunar esfuerzos para compartir información relacionada con los recursos de regalías, los operadores preventivos pueden solicitar la lista de irregularidades o hallazgos por entidad territorial, con el fin de identificar las debilidades más recurrentes en la inversión de estos recursos. Asimismo, pueden solicitar acceso al sistema de información de presuntas irregularidades y analizar la información allí consignada.

También es importante conocer los Planes de Mejoramiento que las entidades territoriales han presentado a la CGR o los Planes de Desempeño que aún permanecieran vigentes con el DNP, con el fin de observar los compromisos que la entidad territorial ya tiene con otros organismos de control. La no presentación o el incumplimiento de los Planes de Mejoramiento, podría dar lugar a la apertura de un procedimiento disciplinario, por cuanto se evidenciaría la falta recurrente del funcionario en el cumplimiento de sus deberes legales. [24]

En esta etapa de recolección preliminar de la información, es fundamental que el operador conozca también el resultado de ejercicios previos de control preventivo, llevados a cabo por otras dependencias de la Procuraduría. A partir de esto el operador puede identificar si las causales de conductas indebidas son objeto de procesos disciplinarios o si existen actividades de tipo preventivo que deben seguir en esta vigencia por recomendación de quien haya realizado el ejercicio en años anteriores.

[24] Resolución 5554 de 2004 y Resolución 5872 de 2007

Esta información podría ser procesada de la siguiente manera:

Cuadro 8: Relación de principales hallazgos de la entidad territorial objeto de prevención

Órgano de Control	Tipo de Hallazgo (Administrativo, Disciplinario, Fiscal, Penal)	Descripción	Existe Plan de Mejoramiento? Si No N.A.	Existen reportes del cumplimiento del Plan? Si No N.A.

Una vez finalizada esta etapa de análisis de información, el operador preventivo tendrá conocimiento sobre las principales debilidades de la gestión de los recursos de regalías y tendrá los insumos necesarios para organizar la primera visita a cada uno de sus municipios.

3. Mesa de trabajo con entidades certificadoras

Una vez el operador preventivo conozca el estado de las coberturas y las principales debilidades en el cumplimiento de cada una de ellas, es recomendable que se realice una mesa de trabajo con las principales entidades certificadoras, con el fin de discutir las dificultades, posibilidades de acompañamiento y trabajo articulado con la entidad certificadora. Durante el desarrollo de las mesas de trabajo es importante que el operador preventivo indague la siguiente información:

1. Calidad de la información reportada por la entidad territorial a los sistemas de captura utilizados por las entidades certificadoras, como el SUI, el SIMAT, la BDUA y el SISPRO-RUAF. Esto con el fin de precisar si los resultados bajos de las coberturas corresponden a deficiencias en el reporte y si reflejan adecuadamente la situación de la prestación de los principales servicios.

2. Posibilidades de mejorar el reporte de la información; disponibilidad de jornadas de capacitación en los primeros meses del año para mejorar la calidad de los reportes y lograr mayor precisión en los datos de cobertura.

3. Dificultades particulares de la entidad territorial en la prestación del servicio detectadas por el certificador.

4. Lineamientos sectoriales para optimizar las inversiones programadas para el año en curso, que permitan incrementar los niveles de coberturas en los sectores rezagados.

Es importante que el operador preventivo posicione la necesidad de un canal de comunicación fluido entre entidades certificadoras, organismos de control y entidades territoriales, con el fin de actualizar y difundir al público conceptos, guías y manuales con la información sectorial. De estas mesas de trabajo, es fundamental que se redacten

memorias que sean socializadas a todas las partes, con los puntos discutidos, compromisos y cronogramas de trabajo que resulten.

Una vez analizada la información preliminar y extraídas las principales conclusiones de las mesas de trabajo con las entidades certificadoras, el operador preventivo definirá el objeto de su actuación en los siguientes términos:

1. **Coberturas mínimas que será objeto de seguimiento y vigilancia.**

2. **Monto de recursos objeto de prevención: este pude corresponder a proyectos o contratos** que iniciaron en la vigencia anterior, cuya ejecución continúa en el año del ejercicio preventivo. También puede corresponder a proyectos formulados para dicho año, cuya ejecución aún no comienza, pero que se encuentran definidos en el presupuesto de la vigencia.

3. **Beneficiarios:** el operador distinguirá si el contrato, proyecto o programa beneficia a toda una comunidad, a unos barrios o corregimientos en específico. Es fundamental tenerlos presentes, pues el éxito de la actuación preventiva consistirá en que éstos ciudadanos reciban el bien o servicio financiado con regalías.

TABLA RESUMEN 5: SELECCIÓN DEL OBJETO DE PREVENCIÓN

ACTIVIDAD A REALIZAR	PRODUCTO ESPERADO	TIEMPO ESTIMADO
1. Recolección de Información preliminar 2. Análisis de la información 3. Mesas de trabajo con entidades certificadoras	✓ Cuadros 2 -10 diligenciados con alertas previas definidas. ✓ Actas de reuniones sostenidas con entidades certificadoras. ✓ Objeto del acompañamiento seleccionado en términos de cobertura y monto a proteger.	Enero, Febrero, Marzo

4. Síntesis de alertas detectadas

Con ayuda de los Cuadros sugeridos en la sección de Análisis de información, el operador preventivo reúne la información necesaria para su Análisis Preliminar. Este contendrá no sólo los principales datos recogidos, sino las primeras observaciones y alertas, fruto de su labor investigativa. El informe guardará la estructura propuesta en el Formato 02 de la presente metodología, incluyendo otras observaciones o datos que el operador considere relevantes para el estudio de la entidad territorial en cuestión. Se realizará un informe por entidad territorial y será el principal insumo para la visita que organizará el operador.

5. Designación mediante Auto

Una vez el operador preventivo ha identificado el objeto o tema específico del ejercicio, presentará el documento de análisis preliminar de la entidad territorial al Procurador Delegado, quien mediante Auto confirmará la designación del caso al funcionario.

4.3.1.4 DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

Dado que la función preventiva se puede activar en tres momentos: antes, durante y después de la ocurrencia de una conducta indebida, el operador preventivo podrá intervenir en estos tres momentos de la inversión de regalías en su respectiva entidad territorial a lo largo del año:

- **Antes de las conductas indebidas:** gestionando actividades dirigidas a los candidatos y durante los primeros meses de gobierno de los nuevos mandatarios, lo que le permitirá al operador preventivo brindar apoyo y guía a las nuevas administraciones, anticipándose a los riesgos más tempranos en la inversión. Adicionalmente, en los primeros meses del año podrá actuar con antesala a decisiones de contratación cuantiosas.

- **Durante las conductas indebidas:** gracias a la información recopilada sobre el presupuesto de la vigencia objeto de prevención, podrá recomendar ajustes al presupuesto en ejecución, que garanticen el cumplimiento de las disposiciones legales. Por otro lado, al evidenciar conductas irregulares en los procesos contractuales seleccionados, podrá realizar seguimiento a la corrección de las mismas, so pena de activar la función disciplinaria si la conducta no es corregida.

- **Con posterioridad a las conductas indebidas:** al incorporar en su acervo documental las falencias más recurrentes de administraciones pasadas, buscará disuadir a los funcionarios de las conductas inadecuadas.

A continuación se profundiza en las posibles actividades que llevaría a cabo el operador, teniendo en cuenta estas tres perspectivas de la función preventiva frente a la inversión de los recursos de regalías. Nótese que el funcionario puede asumir estas tres actuaciones paralelamente, priorizando aquella(s) que lo conduzca al cumplimiento de los objetivos del ejercicio preventivo.

Momento 1: Antes de la indebida inversión de los recursos

El objetivo de la actuación en este primer momento corresponde al espíritu mismo de la prevención: Evitar que los recursos de regalías se inviertan en contravención de las normas legales. El único momento del ciclo de la gestión de los recursos, en el cual el operador preventivo puede evitar que la inversión resulte indebida es sin duda, durante la planeación de la inversión, que se expresa en varios momentos puntuales del ciclo de gestión de los recursos:

- Mientras se diagnostican los principales problemas de la entidad territorial y se planean las estrategias, objetivos, metas para el cuatrienio de administración.
- Mientras se planea la distribución del presupuesto de cada vigencia, antes de ser presentado a las asambleas o concejos.
- Mientras se planea la contratación a realizar para la vigencia en curso.
- Durante la elaboración de estudios previos, justificación de necesidades y definición de modalidades de contratación que busquen dar soluciones a las coberturas más rezagadas.

Por esta razón, la función preventiva está llamada a cumplir una labor fundamental en el primer año de gobierno de las administraciones locales e incluso, se podría considerar un trabajo previo con los candidatos que serán elegidos como representantes de la entidad territorial. Igualmente, la función preventiva en los meses de octubre y noviembre de cada año es muy pertinente al ser el momento en el cual las administraciones preparan sus anteproyectos de inversión para el próximo año.

Los primeros meses del año, son un momento importante para el ejercicio de la función preventiva, en la medida en que se puede invitar a las entidades territoriales a elaborar Planes de Acción y consolidar un cronograma de contratación para el año, donde se plasme cómo la entidad territorial cumplirá sus metas en coberturas mínimas. Finalmente, de acuerdo a la programación de la contratación y a la priorización realizada por el funcionario de la Procuraduría, se pueden realizar alertas preventivos durante la fase precontractual de los procesos importantes.

A continuación, se relacionan algunas de las posibles actividades preventivas que puede promover el operador con el propósito de evitar la ocurrencia de conductas disciplinables. Nótese que para obtener resultados en este tipo de actividades es fundamental la convocatoria que la Procuraduría General de la Nación realice a otras entidades del orden nacional, que tienen como competencia directa la asesoría y acompañamiento a las entidades territoriales.

Momentos pertinentes para evitar la indebida utilización de los recursos	¿Qué actividades puede emprender?
1. Antes y durante la llegada de los nuevos mandatarios	
Elaboración de Planes de Gobierno por parte de los candidatos a gobernaciones y alcaldías.	✓ Gestionar con organismos del orden nacional seminarios, talleres, charlas sobre temas fundamentales para la correcta gestión de los recursos de regalías, tales como: ▪ Ciclo de la gestión pública ▪ Competencias y recursos de las entidades territoriales ▪ Formalidades e importancia del empalme con los salientes gobernantes ▪ Criterios específicos de inversión de las regalías directas ▪ La gestión por resultados: la inclusión de metas en los Planes de Desarrollo. ▪ Los instrumentos de planificación territorial ▪ El cronograma de rendición de informes de las entidades territoriales.
Llegada de nuevos equipos de trabajo y proceso de empalme.	
Elaboración del diagnóstico y discusión de estrategias para el Plan de Desarrollo.	

Elaboración de instrumentos de planeación de la entidad territorial como Plan Indicativo y Plan de Acción.	✓ Gestionar talleres, discusiones, sensibilizaciones, seminarios sobre los temas específicos de la Procuraduría General de la Nación, de altísimo interés para los nuevos servidores públicos, tales como: ▪ Los deberes de los servidores públicos. ▪ Régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades ▪ Las faltas disciplinarias ▪ La contratación estatal.

Momentos pertinentes para evitar la indebida utilización de los recursos	¿Qué actividades puede emprender?
2. **Antes de la aprobación de los presupuestos de inversión**	➢ Gestionar talleres o seminarios sobre presupuesto participativo o presupuesto por resultados dirigidos a funcionarios de la administración y miembros de asambleas y concejos. ➢ Promover o propiciar la organización de talleres sobre la inversión de los recursos de regalías, incluyendo conceptos y lineamientos de inversión actualizados.
3. Antes de iniciar los proceso s de contratación más importantes	➢ Recomendar a la entidad territorial la elaboración y actualización de los Planes de Compras, y/o demás instrumentos de planificación de la contratación. ➢ Recomendar la elaboración y actualización de manuales de contratación que definan claramente los procedimientos y responsables de la contratación en la entidad territorial.
4. **Antes de la suscripción de los contratos que fueron seleccionados como objeto de acompañamiento**	➢ Gestionar, propiciar o sugerir el acompañamiento de las entidades del orden nacional encargadas del sector específico del contrato que se suscribirá. ➢ Gestionar y propiciar seminarios de actualización sobre contratación pública, responsabilidades de los servidores públicos, transparencia del proceso contractual, realización de interventoría y supervisión.

Momento 2: Durante la ocurrencia de la conducta indebida

Cuando el operador inicia su trabajo de revisión y acompañamiento preventivo en administraciones donde ya se encuentran en ejecución el Plan de desarrollo, el presupuesto y múltiples procesos contractuales, es probable que se encuentre con irregularidades en temas de presupuestales, contables y contractuales, comunes a entidades territoriales que cuentan con pocos recursos para gestionar los cuantiosos giros de regalías directas que llegan mes a mes.

El propósito de una actuación preventiva en este punto es mitigar los efectos de las conductas que podrían resultar en la indebida inversión de los recursos. En la Fase de Preparación de la primera parte de la metodología se propuso la recolección y análisis de una información básica sobre lo que sucede en la entidad territorial en el año que inicia la prevención: los contratos que se siguen ejecutando y lo que se invertirá.

Con el propósito de evidenciar las conductas indebidas que afectan la inversión de los recursos en el año objeto de prevención, el operador tiene a su disposición una amplia gama de actividades que van desde la solicitud de información, a la aplicación de listas de chequeo, visitas a las obras escogidas, gestión de visitas en compañía con otras entidades

que realizan el control y la vigilancia a los recursos, la elaboración de recomendaciones por escrito y la proyección de una directriz que reúna las principales alertas del ejercicio preventivo para el grupo de entidades en seguimiento. Estas serán profundizadas como posibles contenidos del Plan de Acción para el desarrollo del ejercicio preventivo.

Parte fundamental de la actuación preventiva mientras se evidencia el incumplimiento de la Ley o alguna conducta que pueda ser sancionable, es el seguimiento que realice el operador a las recomendaciones formuladas, el tiempo esperado de ajuste y la decisión de activar la función disciplinaria una vez se confirme que la entidad sigue incurriendo en la conducta indebida.

Momento 3: Posterior a la ocurrencia de la indebida conducta

El operador preventivo siempre estará actuando luego de ocurridas las conductas indebidas. En la Fase de Preparación, el funcionario recopiló y analizó los reportes de otros órganos de control y de otros operadores del ejercicio preventivo de la PGN, que pueden ser objeto de Planes de Mejoramiento o procesos penales, fiscales o disciplinarios contra los funcionarios con los cuales interactúa de manera preventiva.

La prevención en este escenario tiene como fin la disuasión a través de la elaboración y difusión de directrices que recuerden a todos funcionarios de las entidades beneficiarias, sobre las conductas que han sido sancionadas y las consecuencias de actuar en contravención de la ley.

Dado que las entidades territoriales mayores beneficiarias de regalías son objeto recurrente de auditorías y seguimiento por parte de todos los órganos de control, no resulta extraño que las debilidades más frecuentes ya se hayan identificado, hayan sido comunicadas con anterioridad y la entidad territorial no haya realizado mayor cambio o ajuste.

Por lo anterior, es importante la articulación de la PGN con los otros organismos de control, en el seguimiento a los Planes de Mejoramiento y Planes de Desempeño suscritos por las administraciones locales, su continuidad y efectivo cumplimiento, so pena de las sanciones a las que haya lugar. Adicionalmente, frente a casos de inminente riesgo de desviación de recursos o conductas reiterativas graves, la Procuraduría podría explorar la posibilidad de actuar con el Departamento Nacional de Planeación, para considerar medidas sancionatorias inmediatas como la suspensión de giros de regalías y compensaciones hasta tanto no se corrija la causal.

4.3.1.5 PLAN DE ACTIVIDADES PREVENTIVAS

Una vez definida la estrategia de prevención, el operador desarrolla una estructura específica del ejercicio, establece las actividades o tareas que desarrollará para alcanzar los objetivos de la prevención. El Plan de actividades preventivas permite al operador concretar y organizar el ejercicio, establecer las actividades de inicio, desarrollo y desenlace y correlacionarlas entre sí, buscando su optimización.

La definición de actividades se fundamenta en los resultados del informe de diagnóstico, el momento de la prevención y la estrategia seleccionada (ver numeral anterior), el artículo 20.3 de la Resolución 490 de 2008 se establece que el operador puede realizar las siguientes actividades:

Actividades de Gestión

Actividades que realiza el operador ante otras entidades y que tienen como finalidad generar acciones específicas de un tercero y que contribuyen a la prevención:

- Realizar solicitudes de información, conceptos, evaluaciones, planes de mejoramiento
- Gestionar capacitaciones, mesas de trabajo, reuniones, conversatorios, foros, seminarios, audiencias públicas

Actividades relacionadas con la recolección y el análisis de la información

Las actividades de recolección de información, son aquellas que realiza el operador para conseguir información y datos que indican la situación de la entidad y permiten establecer los resultados de su gestión. El análisis de información, conlleva al operador a establecer si el estado de la entidad y los resultados de su gestión cumplen con los criterios, normas y directrices fijados por el Estado colombiano para el objeto de prevención, en estas actividades se encuentran:

- Elevar requerimiento verbal
- Elaborar requerimiento escrito
- Elaborar mecanismos de recolección de información
- Efectuar visitas a entidades públicas y privadas
- Revisar planes programas y proyectos
- Verificar el cumplimiento de circulares, directrices y otros instrumentos
- Análisis normativo y jurisprudencial
- Analizar información
- Elaborar informe, estudio

Actividades tendientes al diseño y ejecución de las estrategias preventivas

A partir del conocimiento y conclusiones sobre el estado del objeto de prevención, el operador establece las estrategias que contribuirán a cumplir el objetivo de la prevención. Estas estrategias se diseñan a partir de análisis normativo y jurisprudencial y se ejecutan a través de las siguientes actividades:

- Elaborar recomendaciones
- Proyectar circular, directiva, memorando, resolución
- Proyectar conceptos

Actividades tendientes a la toma de decisiones y actividades de seguimiento

Una vez ejecutada la estrategia preventiva, el operador realiza actividades que conllevan a la Procuraduría a tomar decisiones para alcanzar los objetivos de la prevención, como:

- Elaborar una acción de cumplimiento
- Proferir auto
- Proyectar advertencia y/o alerta
- Solicitar a la autoridad competente la toma de correctivos

Las actividades de seguimiento son las que permiten al operador determinar si el ejercicio preventivo generó los resultados esperados. Para esto, se enfocan las actividades de recolección y análisis de la información, hacia la verificación de un hecho específico seleccionado en el análisis anterior.

1. Entidades involucradas

Para planear la prevención el operador o grupo interdisciplinario además de establecer las actividades a desarrollar, debe identificar las entidades que directa o indirectamente estarán involucradas en el proceso preventivo. Las entidades territoriales, por ejemplo, están involucradas directamente, dado que son el objeto sobre el cual recae la actividad preventiva, mientras que entidades que suministran información, capacitaciones, talleres, etc., están involucradas de forma indirecta por cuanto apoyan el proceso preventivo.

La identificación de entidades facilita al operador organizar su gestión, enlistar las entidades y la información que les va a solicitar, le permite realizar requerimientos globales por entidades en pocas ocasiones y evitar así, solicitudes repetitivas de información. Adicionalmente, facilita el seguimiento. En regalías las principales entidades involucradas son:

Actividad a realizar	Entidades involucradas
Solicitar información	Agencia Nacional de Hidrocarburos Ingeominas Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Hidrocarburos Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Regalías Entidades certificadoras: • Ministerio de la Protección Social • Ministerio de Educación Nacional • Superintendencia de servicios públicos domiciliarios • DANE Contraloría General de la Nación
Realizar requerimientos	Entidad territorial objeto del control preventivo
Gestionar capacitaciones, mesas de trabajo, reuniones, conversatorios, foros, o seminarios	Entidades certificadoras: • Ministerio de la Protección Social • Ministerio de Educación Nacional • Superintendencia de servicios públicos domiciliarios • DANE Departamento Nacional de Planeación Departamento administrativo de la función pública

Actividad a realizar	Entidades involucradas
	Departamentos Procuraduría General de la Nación Escuela Superior de Administración Pública

2. Resultados esperados

Toda acción genera un resultado, cuando el operador está planeando las actividades que va a desarrollar, conoce de antemano el resultado que espera con la ejecución de la acción, el resultado da respuesta a los interrogantes ¿porqué y para qué realizo la acción?

Los resultados esperados por cada actividad se consignan en el informe de iniciación. Esto facilita al operador medir la efectividad de sus acciones y realizar un seguimiento permanente, para determinar el estado de ejecución del ejercicio y evaluarlo. Ejemplo:

Actividad a realizar	Entidades involucradas	Resultados esperados
Solicitar información sobre el funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos	Departamento o Municipio	Conocer si en el Banco de proyectos de la entidad cumple sus funciones de manera adecuada y según los requerimientos legales
Requerir a la entidad para que mejore el funcionamiento del BPPIM	Departamento o Municipio	El Banco de Programas y Proyectos de la entidad funciona de manera adecuada y según los requerimientos legales
Gestionar capacitaciones, mesas de trabajo, reuniones, conversatorios, foros, o seminarios	DNP	Capacitación a la entidad territorial sobre el funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos

3. Indicadores de gestión

Para evaluar la gestión de ejercicio preventivo, es necesario que el operador establezca la forma en que se pueden medir los resultados de las actividades que desarrollará durante el ejercicio. En este sentido, los indicadores de gestión y la definición de variables cuantitativas y/o cualitativas sujetas a la medición, permiten medir el logro de los objetivos y metas previstos. La Procuraduría ha establecido indicadores tipo, que se encuentran predeterminados en el SIM, se recomienda que el operador verifique en el sistema los indicadores actualizados, actualmente son los siguientes:

Actividades	Indicadores
Realización de comités / mesas de trabajo / reuniones / audiencia pública/ conversatorios	No. de eventos realizados
Participación en comités / mesas de trabajo / reuniones / audiencia pública/ conversatorios	No. de eventos en que participó la dependencia
Capacitaciones	No. de capacitaciones
	No. de personas capacitadas
Atención de usuarios	No. de usuarios atendidos en temas de ….
	No. de usuarios atendidos en temas de ….
Realización de visitas a entidades o lugares	No. de visitas a entidades o desplazamientos a

Actividades	Indicadores
objeto de la actuación preventiva	lugares objeto de la actuación preventiva
Requerimientos efectuados a entidades	No. de oficios de requerimientos efectuados
Elaboración de informes	No. de informes de asuntos preventivos realizados
Elaboración de instructivos / directivas / circulares	No. de instructivos, directivas y/o circulares formalizados.
Documentos de carácter preventivo	
• Documentos de iniciativas legislativas presentadas por parte de la PGN.	No. De Documentos de proposiciones y observaciones sobre proyectos legislativos del Congreso de la República, Asambleas Departamentales o Concejos.
• Documentos de proposiciones y observaciones sobre proyectos legislativos del Congreso de la República, Asambleas Departamentales o Concejos.	No. De Documentos de iniciativas legislativas presentadas por parte de la PGN.
• Documentos de análisis, que en desarrollo de la acción preventiva realizo la dependencia.	No. De Documentos de análisis, que en desarrollo de la acción preventiva realice la dependencia.

4. Cronograma Iniciación de Trabajos

Como parte final del Plan de Actividades, el operador establece las fechas en que planea desarrollar cada una de las actividades, considerando que el operador desarrolla preventivos en varias entidades a la vez, el cronograma le permite visualizar su agenda general de trabajo, para establecer el momento en que efectivamente puede realizar las actividades de cada preventivo. Este cronograma durante el desarrollo de actividades, también le sirve al operador para medir su gestión en el tiempo y realizar ajustes cuando lo considere necesario.

El cronograma de trabajos varía según el momento de la prevención, la fecha a partir de la cual está disponible la información, y los tiempos estimados para: los desplazamientos del operador para realizar las visitas, analizar la información, elaborar informes, recibir las respuestas de las entidades, realizar seguimiento a las alertas, entre otros. En la elaboración de su cronograma de trabajo, el operador puede tener en cuenta los siguientes periodos, para cada momento de la actuación:

Actividades	Periodo
Solicitar información a la entidad territorial	Marzo
Analizar la información recibida	Marzo
Realizar visita a la entidad	Abril
Analizar los resultados de la visita	Mayo
Elaborar informe con los resultados de la visita	Mayo
Elaborar recomendaciones, para que la entidad corrija las alertas detectadas en el ejercicio	Junio
Requerir a la entidad, para que corrija las alertas detectadas en el ejercicio	Junio
Gestionar capacitaciones ante entidades del nivel central, en los temas que generaron las alertas en la entidad	Junio
Solicitar información a la entidad, para realizar seguimiento y verificar	Julio - Octubre

Actividades	Periodo
que cumplieron los requerimientos, de ser necesario realizar la segunda visita	
Analizar la información recibida, para establecer los resultados del ejercicio	Octubre
Elaborar informe de finalización	Noviembre

4.3.1.6 INFORME DE INICIACIÓN

La fase preparatoria concluye con la elaboración del informe de Iniciación, que dará inicio formal a la fase de desarrollo. Contiene la siguiente información:

- Las estrategias que el operador preventivo emprenderá para aproximarse a la entidad territorial.
- Las actividades planeadas.
- Las entidades que estarán involucradas en la Fase de Desarrollo.
- Los indicadores y resultados esperados de la gestión preventiva.
- El cronograma de trabajo
- La manera en que se comunicaran las actuaciones del preventivo.

En los anexos, se presenta el formato 03 sugerido para el informe de iniciación, al cual se le adjuntará el documento de análisis preliminar elaborado para la selección del objeto de prevención.

4.3.2 FASE DE DESARROLLO

En esta fase el operador preventivo se encargara de verificar los hechos generadores de alertas. En este sentido, las actividades ejecutadas por el operador preventivo tendrán como eje central la distinción de posibles conductas indebidas y los servidores públicos responsables.

Como resultado de esta evaluación definirá por un lado, si las potenciales conductas pueden ser subsanables mediante acciones preventivas en estricto sentido o por medio de la prevención como intervención. Por otro lado, si se evidencia que la conducta podría ser constitutiva de una presunta falta disciplinaria, recurrirá a la prevención como sanción.

En este punto del ejercicio, la actividad central de la prevención son las visitas a la entidad, en la cual se realizará la aplicación de listas de chequeo para recoger y verificar información adicional a la recopilada desde Bogotá; con esta se determinaran las actividades de gestión, de formulación de recomendaciones o requerimientos, de seguimiento a las mismas, de elaboración de directrices o de traslado por competencias.

1. **Visita a la entidad territorial.**

La visita a la entidad territorial es fundamental en el ejercicio de la prevención. Se realiza para recolectar, validar y analizar información directamente en el objeto de estudio; le sirve al operador para validar las observaciones obtenidas con el análisis preliminar, facilita la adquisición de información adicional y explicaciones, por parte de los servidores públicos de la entidad, de las situaciones detectadas, a través de la técnica de entrevista.

Se contempla la realización de por lo menos dos visitas. Una visita inicial que le permita al funcionario de la Procuraduría completar y confrontar la información recogida en la Fase de Preparación. Posteriormente, como parte de las actividades de seguimiento, se puede considerar la programación de una segunda visita para monitorear la aplicación de los correctivos sugeridos, así como vigilar el avance de los programas, proyectos y/o contratos seleccionados para el ejercicio de la prevención.

Antes de realizar la visita, la Delegada decidirá si comunica previamente, de ser así lo oficia a las entidades seleccionadas, informando el objeto o tema de la prevención, la información requerida y las fechas de desarrollo de la visita. Adicionalmente, la Delegada podrá poner en conocimiento a la Procuraduría Regional o Provincial competente, comunicándole del ejercicio y solicitándole participar en la realización de la actividad.

Al iniciar la visita, el funcionario de la Procuraduría se presenta ante el representante legal de la entidad o quien este delegado, le informa el objetivo de la visita, su duración, los temas en los que va a requerir documentación, las áreas en las que requiere entrevistar funcionarios de la entidad, la fecha de terminación de la visita y el momento en el que se realizará el acta de cierre de la visita.

En la visita el operador ejecuta diversas actividades de tipo preventivo como:

- Aplicación de listas de chequeo en los diferentes procesos de la entidad.
- Identificar alertas y realizar recomendaciones para su ajuste.
- Realizar seguimiento a recomendaciones de ejercicios preventivos anteriores.
- Recolectar información y pruebas necesarias para análisis y discusión de posibles conductas indebidas
- Visitas puntuales a los sitios donde se suministran los bienes y/o se prestan los servicios que se financian con recursos de regalías.

A. Aplicación de lista de chequeo e identificación de alertas.

Esta actividad tiene como objetivo ampliar la información que el operador preventivo recopiló y analizó en los primeros meses del año. La Lista de Chequeo está construida en diferentes módulos, que el operador debe resolver en compañía de los Secretarios a quienes correspondan las interrogantes. Los módulos corresponden a los procesos de planeación, presupuestación, contratación y evaluación de la inversión de los recursos de regalías y se acompañan de las posibles alertas o recomendaciones que el operador preventivo puede realizar a la entidad territorial.

En cada uno de estos procesos se analizan las herramientas de gestión que regulan y estandarizan su desarrollo al interior de la entidad y continúa con la búsqueda de posibles alertas en cada una de las etapas del ciclo de gestión pública territorial. Estas etapas se evalúan a partir del análisis de cada uno de los *"elementos"* que la componen.

Análisis de las herramientas de gestión

La Procuraduría General de la Nación entidad evaluadora del sistema de control interno, según lo establecido en el Artículo 8 del Decreto 2145 de 1999 velará por el ejercicio diligente y eficiente de la administración pública ejerciendo la función preventiva y control de gestión. En este sentido, la actuación inicial del operador preventivo está encaminada a verificar la existencia de herramientas de gestión que hacen parte del Modelo Estándar de Control Interno de la entidad, para esto interrogará a cada Secretario sobre las siguientes herramientas relacionadas con sus procesos:

- Manual de funciones y competencias laborales
- Mapa de Procesos
- Caracterizaciones de procesos
- Indicadores
- Procedimientos o manuales de operación

Una vez la PGN garantice la existencia de las herramientas de gestión en la entidad territorial, amplía el alcance del preventivo y verifica que la Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces en la E.T, cumpla con su función de verificar que las herramientas de

gestión y controles definidos estén conforme a los requisitos legales y se apliquen por los funcionarios de la entidad. Con lo cual se cumplirá la función de prevenir o evitar errores de gestión en la entidad territorial antes de que ocurran.

Posibles alertas a detectar en las herramientas de gestión y sustento normativo:

Cuando el operador preventivo ha realizado la indagación sobre las herramientas de gestión para cada uno de los procesos, podrá identificar alertas que constituyen riesgos en la inversión de los recursos de regalías. En este análisis se pueden detectar las siguientes alertas que son comunes para todos los procesos:

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad territorial no ha designado en ningún cargo, a través del Manual de Funciones y competencias laborales, las funciones que desarrolla la entidad en el proceso analizado.	Art. 15 Ley 909 de 2004
La entidad territorial o sus directivos no ha realizado la delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad	Art. 4 Ley 87 de 1993
La entidad territorial no cuenta con el Mapa de Procesos o los funcionarios del área lo desconocen	Decreto 1599 de 2005 MECI 1000:2005 Componente direccionamiento estratégico
La entidad territorial no cuenta con las caracterizaciones de los procesos de la entidad	
La entidad territorial no incluye las coberturas como indicadores para medir la gestión por procesos	MECI 1000:2005 Actividades de control
La entidad territorial no identifica los indicadores en sus caracterizaciones, que le permitan medir su gestión por procesos	
Los servidores desarrollan las actividades relacionadas con el proceso analizado, sin tener procedimientos que estandaricen las actividades, controles y registros que se deben realizar	Art. 4 Ley 87 de 1993 Art. 2 Decreto 1537 de 2001 MECI 1000:2005 Actividades de control
La entidad no cuenta con procedimientos actualizados para la ejecución de sus procesos	Art. 4 Ley 87 de 1993
La entidad territorial no establece controles en sus procedimientos para contrarrestar las amenazas a la consecución de los objetivos organizacionales	Art. 4 Decreto 1537 de 2001
La oficina de Control Interno o quien haga sus veces, no cumple las siguientes funciones: *"c) Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución …..;* *d) Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;* *e) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y*	Art. 12 Ley 87 de 1993

Posibles Alertas	Sustento normativo
recomendar los ajustes necesarios;"	

Recuerde que las alertas en las herramientas de gestión se pueden detectar en todos los procesos de la entidad, el operador deberá analizarlas en cada etapa del ciclo de la gestión pública territorial según los criterios establecidos en los módulos siguientes

Módulo de Planeación

I. ANALISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

El operador indaga sobre la existencia de herramientas de gestión que regulen y estandaricen la manera de elaborar y medir los productos de la Secretaría de Planeación, aplica el Cuestionario I - Herramientas de Gestión que hace parte del Módulo de Planeación (Anexo 01) y analiza los controles existentes en la entidad para el desarrollo de los siguientes elementos:

- Plan de Desarrollo
- Plan Indicativo
- Formulación, inscripción y viabilización de proyectos en el BPPIM
- Plan Operativo Anual de Inversiones
- Plan de Acción

Continúa con la verificación del cumplimiento de las funciones de la Oficina de Control Interno, relacionadas con la verificación de los controles, su aplicación y el cumplimiento de las normas que regulan el proceso de planeación al interior de la E.T..

II. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE PLANEACIÓN

El operador en la fase de preparación, ya identificó el estado de las coberturas mínimas que serán objeto del ejercicio preventivo, los principales problemas esbozados en el diagnóstico del Plan de Desarrollo, así como las metas formuladas por la administración municipal que tienen como propósito llegar a resultados cuantificables en los principales sectores de inversión.

Esta información ya le permitió al operador priorizar unas coberturas, así como un programa o proyecto en especial para realizar control preventivo, de acuerdo al monto, número de beneficiarios o importancia estratégica dentro del Plan de Desarrollo.

Con base en la primera priorización, organiza una reunión con el Secretario de Planeación y el encargado del Banco de Proyectos, para comunicarles el sector y el programa y/o

proyecto que será objeto de prevención, con el fin de ampliar información sobre el estado del proyecto, confirmación del monto, número de beneficiarios y metas. Adicionalmente, realiza algunas interrogantes sobre la gestión de la Secretaría de Planeación al interior de la estructura de la entidad territorial.

Elemento 1: Banco de Programas y Proyectos y el estado del proyecto seleccionado.

Con el fin de conocer si el Banco es una instancia de apoyo para los procesos de planeación, presupuestación y evaluación de los resultados de la inversión territorial, el funcionario realiza el Cuestionario II – Funcionamiento del Banco de Proyectos. Posteriormente, sobre los programas y/o proyectos de inversión que han sido seleccionados para el ejercicio preventivo, realiza el Cuestionario III – Información Básica del Proyecto Seleccionado.

Posibles alertas a detectar en el Banco de Proyectos y sustento normativo:

Luego de la realización del anterior cuestionario, el operador preventivo podrá identificar las siguientes alertas, que constituyen riesgos en la inversión de los recursos de regalías:

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad territorial no ha organizado ni puesto en funcionamiento un banco de programas y proyectos	Art. 49 Ley 152 de 1994
La entidad territorial no mantiene actualizado su banco de programas y proyectos.	Art. 3 Ley 152
La entidad territorial ejecuta programas o proyectos que no se encuentran registrados en el BPPIM	Art. 68 Decreto 111 de 1996 Art. 19 Decreto 416 de 2007
En la formulación del proyecto no queda indicado de forma expresa el aporte del proyecto a la consecución de los indicadores de coberturas mínimas	Art. 12 Decreto 416 de 2007
En la formulación del proyecto no se especifican las actividades de implementación y puesta en marcha como parte de la programación integral del proyecto	Art. 13 Decreto 416 de 2007
La entidad territorial no utiliza la Metodología General Ajustada diseñada por el Departamento Nacional de Planeación para identificar, preparar y evaluar los proyectos de inversión, lo cual se traduce en que: • La descripción del problema o la situación inicial es imprecisa • El objeto del proyecto no soluciona la necesidad identificada • La programación de las actividades no identifica el costo de la implementación y puesta en marcha • El proyecto no identifica los beneficiarios directos de la inversión • Las metas formuladas no son coherentes con las actividades a realizar • No existe un registro de la ejecución de las metas del proyecto	Resolución 806 de 2005

Adicionalmente, a partir de las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y el Grupo Asesor de Proyectos de Inversión, el operador preventivo puede sugerir que es importante para el correcto funcionamiento de los Bancos Territoriales de Inversión que:

- Los proyectos que deben hacer parte de él, son todos los identificados como solución a las necesidades de la población, de acuerdo con el Plan de Desarrollo.
- Los proyectos se deben inscribir si cumplen con la totalidad de la información necesaria para tal efecto.
- Los proyectos serán registrados en el Banco, una vez cuenten con el concepto de viabilidad otorgado por el organismo competente.
- La información contemplada en el Banco debe servir de insumo para la toma de decisiones sobre las inversiones que, una vez priorizadas, pasarán al presupuesto de la entidad territorial.
- Cada ente territorial debe contar con la norma legal que cree el banco de proyectos, lo organice y lo incorpore a su estructura administrativa.
- El Banco debe trabajar en coordinación con las demás instancias y dependencias de la administración territorial, dado que el suministro de la información necesaria para su funcionamiento es responsabilidad de toda la administración pública municipal.

Elemento 2: El Plan Operativo Anual de Inversiones

El operador preventivo solicita el POAI de la vigencia objeto de prevención al Secretario de Planeación. Verificará la estructura y contenido del mismo, identificando los recursos de regalías, los proyectos que se financian con éstos y las metas del Plan de Desarrollo que se propone cumplir la administración en la presente vigencia. Para llevar a cabo la entrevista, podrá emplear el Cuestionario IV – Plan Operativo Anual de Inversiones.

Posibles alertas a detectar a través del POAI y sustento normativo:

Luego de la realización del anterior cuestionario, el operador preventivo podrá identificar las siguientes alertas, que constituyen riesgos en la inversión de los recursos de regalías:

Posibles Alertas	Sustento normativo
El POAI no señala los proyectos de inversión clasificados por sector, órgano ni programa.	Art. 8 Decreto 111 de 1996
El POAI no incluye indicadores de resultado para los proyectos allí incluidos, que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas.	Art. 89 Ley 715 de 2001
Las inversiones en sectores de cobertura mínima no están contempladas de forma expresa en el POAI.	Art. 14 Decreto 416 de 2007
El POAI no incluye estrategias, metas e indicadores que evidencien cómo las inversiones permitirán alcanzar las coberturas.	
Las inversiones financiadas con regalías incluidas en el POAI no corresponden a las competencias de la entidad territorial	
Las **metas de resultado** establecidas por la entidad beneficiaria no son coherentes con las fijadas por el Gobierno Nacional en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y con las previstas en el Plan de Desarrollo Territorial.	Art. 1 Decreto 2810 de 2010

Elemento 3: El Plan de Acción

El operador preventivo identifica la dependencia responsable del programa o proyecto de inversión que será objeto de prevención y solicita el Plan de Acción para el año en curso. A partir de la revisión del documento diligencia el Cuestionario V - Plan de Acción, con el fin de identificar las principales actividades, tiempos y responsables que le permitirán a la entidad territorial cumplir las metas programadas para el año en curso.

Posibles alertas a detectar en el Plan de Acción y sustento normativo:

Luego de la realización del anterior cuestionario, el operador preventivo podrá identificar las siguientes alertas, que constituyen riesgos en la inversión de los recursos de regalías:

Posibles Alertas	Sustento normativo
La Secretaría no cuenta con un Plan de Acción.	Art. 41 Ley 152 de 1994
El Plan de Acción no ha sido aprobado por Consejo de Gobierno.	
El programa o proyecto de inversión objeto del ejercicio preventivo no se encuentra incorporado en el Plan de Acción.	

Módulo de Presupuesto

I. ANALISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA

El operador indaga sobre la existencia de herramientas de gestión que regulen y estandaricen la manera de elaborar y medir los productos de la Secretaría de Hacienda, aplica el Cuestionario I del Modulo Sistema Presupuestal – Herramientas de Gestión (anexo 02), y analiza los siguientes temas:

- Marco Fiscal de Mediano Plazo
- Elaboración y ejecución del Presupuesto
- Constitución de reservas y cuentas por pagar
- Programa Anual de Caja

Continúa con la verificación del cumplimiento de las funciones de la Oficina de Control Interno, relacionadas con la verificación de los controles, su aplicación y el cumplimiento de las normas que regulan el proceso de gestión financiera al interior de la E.T..

II. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DEL PRESUPUESTO

Durante la visita a la entidad territorial, el operador preventivo se reúne con el responsable de la Secretaría de Hacienda y verifica las cifras que encontró en el análisis

realizado en Bogotá con respecto a la inversión de la vigencia anterior y la distribución del presupuesto de la vigencia objeto de prevención.

Para realizar esta verificación, solicita al Secretario de Hacienda que le enseñe el monto invertido en cada una de las coberturas y demás ítems del Cuadro de análisis de inversión incluido en esta metodología. Asimismo verifica que las cifras totales sobre los compromisos, pagos, reservas constituidas, sean coherentes con los informes de ejecución presupuestal del municipio.

Es recomendable que la lista de chequeo del módulo de presupuesto se realice dos veces al año, con el fin de realizar seguimiento a los compromisos que suscribe la entidad territorial durante la vigencia de prevención. Esto permitirá al operador preventivo hacer recomendaciones tempranas y a la entidad territorial, realizar ajustes a los presupuestos de conformidad con el comportamiento de los giros.

Elemento 1: Marco Fiscal de Mediano Plazo

El operador preventivo solicita este documento, en especial el Plan Financiero y lo confronta con los datos de los giros realizados en la vigencia pasada, así como con el presupuesto de la vigencia objeto de prevención**.** En compañía del responsable de Hacienda, responde las preguntas del Cuestionario II – Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con las respuestas identifica si el Marco Fiscal de Mediano Plazo incluye proyecciones ajustadas de los recursos de regalías que actualmente recibe la entidad territorial.

Elemento 2: Ejecución del Presupuesto de la vigencia objeto de prevención

Como se describió en la Fase de Identificación, el funcionario recaudó y analizó información importante sobre la distribución inicial del presupuesto. Durante la visita, el operador solicitará la última ejecución presupuestal de ingresos y gastos disponible, con el fin de verificar:

- La correcta incorporación de los recursos de regalías y compensaciones en lo que va corrido de la vigencia, contrastando con el reporte de giros actualizado de las principales entidades giradoras.
- El monto de compromisos suscritos y el monto de recursos pagados.
- El estado de ejecución de reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas en la vigencia anterior
- La existencia de superávit o déficit en el ejercicio fiscal de la vigencia anterior y su incorporación en el presupuesto de la vigencia actual.

Para facilitar el análisis de esta información, el operador preventivo resolverá el Cuestionario III – Ejecución del Presupuesto de ingresos. Con base en la información recopilada anteriormente, el operador puede diligenciar en el siguiente Cuadro, para el seguimiento realizado a los ingresos de regalías de la vigencia en curso.

Cuadro 9: Ejecución de ingresos de regalías y compensaciones

Concepto	Apropiación Definitiva	Recaudo
Regalías de la vigencia (ANH e Ingeominas)		
Impuesto de transporte		
Extracción de materiales de construcción		
Ingresos de Capital (Regalías)		
Rendimientos Financieros		
Superávit fiscal vigencia pasada		
Cancelación de reservas		
Reintegros		
Otros: _____		
TOTAL		

Posibles alertas a detectar en la Ejecución del Presupuesto de Ingresos

De la lectura y análisis de la información, el operador preventivo puede identificar como parte de las posibles alertas:

Posibles Alertas	Sustento normativo
El superávit de la vigencia anterior no ha sido incorporado en el presupuesto de la vigencia actual, manteniendo la destinación específica de la renta que los generó	Artículo 31 del Decreto 111 de 1996
Los rendimientos financieros de la cuenta única de regalías no se han incorporado en el presupuesto, manteniendo su destinación específica.	Art.91 Ley 715 de 2001
El presupuesto de ingresos financiado con regalías difiere del presupuesto de gastos.	
Los recursos presupuestados no son consistentes con los giros realizados hasta la fecha. Los superan en exceso o se encuentran subestimados.	

Adicionalmente, el operador preventivo podrá realizar las siguientes recomendaciones a la entidad territorial sobre la presupuestación de los recursos de regalías directas:

- ☞ Es recomendable que en el presupuesto de ingresos se puedan identificar por separado todos los rubros que se financian con regalías: los giros recibidos e incorporados en la vigencia, los rendimientos financieros, los reintegros, los empréstitos, los recursos del balance por superávit de la vigencia anterior o por cancelación de cuentas por pagar o reservas.
- ☞ El presupuesto de ingresos se maneja con el criterio de caja.
- ☞ Las modificaciones y traslados de rubros presupuestales financiados con regalías se deben realizar de acuerdo con los requisitos establecidos para tal fin, siendo **aprobadas por la autoridad con las facultades correspondientes** y deben contar con los **actos administrativos** que las autoricen.
- ☞ Los recursos de regalías deberán ser administrados en una cuenta separada y autorizada por el DNP. La cuenta no realiza unidad de caja.

- La cuenta debe abrirse en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, generar rendimientos y permitir la disposición de los recursos en cualquier momento.
- Los rendimientos financieros que generen las regalías directas se deberán destinar a las mismas finalidades del recurso de origen.
- La información relacionada con la apertura, cancelación o sustitución de la cuenta, el nombre de la entidad, las personas autorizadas para su manejo y demás información deberá ser remitida a la Dirección de Regalías.
- La Secretaría de Hacienda debe velar por la consistencia de las cifras reportadas en el libro de bancos y la ejecución de ingresos.

Posteriormente, el operador preventivo solicitará la ejecución presupuestal de gastos, con el fin de ubicar el rubro que financia el programa o proyecto seleccionado para realizar control preventivo. Identificará el estado del proyecto en específico, si su ejecución ya inició o si se tiene programada para los próximos meses. Con ayuda del Secretario de Hacienda aplica el Cuestionario IV – Ejecución del Presupuesto de gastos.

Con base en la lectura y análisis de la ejecución presupuestal de gastos, el operador actualizará la información recogida en Bogotá, sobre el presupuesto, en el Cuadro N°9, así:

Concepto		Apropiación inicial	Apropiación Definitiva	Compromisos	Pagos
Coberturas	Salud para la población pobre				
	Educación preescolar, básica y media				
	Agua Potable y Saneamiento Básico				
	Disminución de la Mortalidad Infantil				
	Proyectos en Nutrición y Seguridad Alimentaria que impactan las coberturas				
Subtotal invertido en coberturas*					
Otros sectores prioritarios					
Proyectos de nutrición y seguridad Alimentaria que no impactan las coberturas					
Mesadas pensionales (Para departamentos)					
Interventoría técnica					
No permitidos o necesitan aclaración por parte de la entidad territorial					
Otros (especifique cuáles)					
Total Coberturas+Otros+Interventoría					
Acuerdo de Reestructuración de Pasivos/Saneamiento Fiscal					
Adición de Reservas Ley 819/03					
TOTAL					

El operador preventivo, tendrá en cuenta las siguientes alertas con base en la normatividad, una vez haya analizado la información de la ejecución del presupuesto de inversión:

Posibles Alertas	Sustento normativo
El alcalde autoriza u ordena la utilización indebida de rentas con destinación específica	Art. 48 Ley 734 de 2002
Se asumen compromisos sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación	
No se llevan en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos	
Se asumen compromisos con cargo a vigencias futuras sin contar con las autorizaciones pertinentes	
La entidad territorial no incorpora el POAI en el proyecto de presupuesto en lo correspondiente al presupuesto de gastos, con el fin de que los dos instrumentos sean coherentes.	Decreto 111 de 1996
Se ejecutan programas o proyectos en el presupuesto sin que cuenten con la evaluación del Banco de Programas y Proyectos	Artículo 68 , Decreto 111 de 1996
En el presupuesto anual no se separan claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para el cumplimiento de las coberturas mínimas	Ley 1283 de 2009, artículo 1 y 2
La entidad territorial no atiende el porcentaje mínimo de inversión en coberturas	
No se evidencian los recursos que financian programas de Nutrición y Seguridad Alimentaria	
No se evidencia la inversión en municipios no receptores o se invierte más del 15% en un solo municipio	
No se evidencia la inversión en los resguardos indígenas	
Con recursos de regalías y compensaciones se financian proyectos que implican auxilios o donaciones a particulares, tales como créditos subsidiados o proyectos productivos a través de los cuales se entregan recursos a título gratuito.	Decreto 416 de 2007
Si la entidad territorial estaba suspendida, no realizó el aplazamiento de las apropiaciones financiadas con estos recursos, o la medida no se adoptó dentro de los 5 días hábiles siguientes al envío de la notificación de suspensión.	
Se financian con cargo a regalías y compensaciones, gastos relacionados con el funcionamiento normal de la administración, para actividades o funciones permanentes, no especificadas en la formulación del proyecto.	
Los actos administrativos que afectan las apropiaciones de regalías no cuentan con certificados de disponibilidad previos	Artículo 71, Decreto 111 de 1996
Los compromisos no cuentan con registro presupuestal que definan claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que habrá lugar	
La entidad territorial no incorporó al presupuesto la partida necesaria para saldar déficit fiscal generado en la cuenta de regalías en la vigencia anterior	Artículo 46 Decreto 111 de 1996

Elemento 3: Programa Anual Mensualizado de Caja

Con el fin de verificar la existencia y utilización de un instrumento para planificar y controlar los pagos realizados con recursos de regalías, como lo es el PAC, el operador preventivo realizará el Cuestionario V - Programa Anual de Caja, en compañía del tesorero de la entidad territorial.

Posibles alertas a detectar en el Programa Anual Mensualizado de Caja

De la lectura y análisis de la información del PAC, el funcionario de la PGN podrá identificar los siguientes riesgos en la inversión de los recursos de regalías.

Posibles Alertas	Sustento normativo
Se ordenan o efectúan pagos de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja	Ley 734 de 2002
El PAC no define claramente el monto máximo mensual de pagos a realizar con recursos de regalías	Art. 73 Decreto 111 de 1996
El límite de las apropiaciones del PAC no corresponde con el presupuesto de la vigencia.	
Los pagos realizados en la vigencia con cargo a regalías no se encuentran conforme a la mensualización dispuesta en el PAC	
El municipio no cuenta con un Programa Anual Mensualizado de Caja	

Elemento 4: La cuenta de regalías

El operador preventivo se familiarizará con el manejo de la cuenta de regalías por parte de la entidad territorial, para lo cual, realizará el Cuestionario VI- Administración de la cuenta bancaria de regalías, para determinar que la entidad territorial cumpla con los requisitos de la cuenta única autorizada para el manejo de los recursos. Para realizar esta verificación, podrá solicitar copia de los extractos bancarios, las conciliaciones o los libros de bancos.

Posibles alertas a detectar sobre la Administración de la cuenta bancaria

Posibles Alertas	Sustento normativo
La cuenta donde se administran los recursos de regalías no se encuentra autorizada por la Dirección de Regalías	Decreto 416 de 2007 Circular 001 de 2003
La cuenta donde se administran los recursos de regalías no genera rendimientos financieros	
La cuenta no se encuentra exenta del impuesto a las transacciones financieras.	

Elemento 5: Inversiones Temporales de Liquidez

Solicite el formato del FUT sobre las inversiones de excedentes de liquidez diligenciado por parte de la entidad territorial, o el listado de inversiones financieras. Aplique en compañía del Secretario de Hacienda el Cuestionario VII – Inversiones temporales de liquidez y detecte las posibles alertas:

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad territorial inverte sus excedentes de liquidez en instrumentos diferentes a : 1. Títulos de Tesorería TES, Clase B, tasa fija o indexados a UVR 2. En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado.	Decreto 1525 de 2008 Circular Externa 003 de 2008
Las inversiones no se encuentran en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia con calificación AAA.	
Se invierten recursos en Institutos de Fomento que no tienen la calificación requerida.	
Las inversiones no son valoradas a precio de mercado, las negociaciones no se efectúan en condiciones de mercado	
Las inversiones registran pérdidas por concepto de capital.	
La entidad territorial no publica la información concerniente a las inversiones de los excedentes de liquidez en los formatos del FUT establecidos o lo hace de manera incompleta.	

Módulo de Contratación

I. ANALISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE LA CONTRATACION

El operador indaga sobre la existencia de herramientas de gestión que regulen y estandaricen la manera de desarrollar el proceso de Contratación, aplica el Cuestionario I del Modulo de Contratación – Herramientas de Gestión (anexo 03), y analiza las herramientas relacionadas con los siguientes temas:

- Identificación de las necesidades de compra y contratación
- Elaboración de estudios previos
- Determinación de las modalidades de Selección
- Publicidad del proceso contractual
- Elaboración de pliegos
- Evaluación y selección del contratista
- Seguimiento a la ejecución del contrato (supervisión e interventoría)
- Liquidación de contratos

Continúa con la verificación del cumplimiento de las funciones de la Oficina de Control Interno, relacionadas con la verificación de los controles, su aplicación y el cumplimiento de las normas que regulan el proceso de contratación al interior de la E.T..

II. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE CONTRATACION

Este módulo consta de una parte general con el fin de aproximarse al procedimiento de la contratación en la entidad territorial objeto de control, así como una parte específica que se aplicará solamente a los contratos por medio de los cuales se ejecuten los programas y proyectos previamente seleccionados para el ejercicio preventivo. La aplicación de este cuestionario dependerá del estado del proceso contractual objeto de prevención por parte de la PGN,

Elemento 1: Contratación

El operador preventivo aplica el Cuestionario II – Generalidades de la contratación, con la persona encargada de la contratación y con el Secretario o jefe de dependencia responsable del programa y/o proyecto que se encuentra bajo supervisión. Parte de esta información debe ser cotejada con el acceso al SICE y al SECOP, para identificar las posibles alertas:

Posibles alertas :

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad territorial no hace publicidad electrónica de los documentos y actos relacionados con la contratación a través del Portal Único de Contratación, de conformidad con los mecanismos y procedimientos de reporte de información definidos por el Ministerio de Comunicaciones	CONPES 3249 de 2003 Decreto 2178 de 2006 Decreto 2434 de 2006
La entidad no cuenta con un manual de contratación en el que se señalen los procedimientos administrativos de la gestión contractual, los funcionarios intervinientes, ni los asuntos de vigilancia y control de la ejecución contractual.	Decreto 2474 de 2008
La entidad territorial no publica ni actualiza el Plan de compras en las fechas y términos en el SICE	

Elemento 2: Gestión documental en la contratación

Para los contratos escogidos sobre los cuales se realizará el control preventivo, el funcionario diligenciará el cuestionario IIB, con el fin de verificar la organización interna de los documentos contractuales.

Elemento 3: Etapa Precontractual

Para los contratos seleccionados por parte del operador preventivo, se realizarán el Cuestionario III- Etapa Precontractual, de conformidad con el grado de avance en el proceso. Es importante que se encuentren presentes el Jefe de la Oficina Juridica o abogado encargado de la contratación y el Secretario responsable del sector, con el propósito de analizar las siguientes alertas:

Posibles alertas a detectar en la Etapa pre-contractual

Posibles Alertas	Sustento normativo
Los estudios previos no contienen como mínimo la descripción de la necesidad	Decreto 2474 de 2008
Los estudios previos no describen el objeto a contratar, sus especificaciones, ni relacionan los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección.	
Los estudios previos no incorporan el análisis que soporta el valor estimado del contrato	
Los estudios previos no cuentan con el soporte que permita tipificar, estimar y asignar los riesgos previsibles	
La información publicada sobre pliegos de condiciones y estudios previos no es veraz, responsable, ecuánime, suficiente ni oportuna	Art. 8 Ley 1150 de 2007
No existe certificado de disponibilidad presupuestal para la celebración del contrato	Art. 41 Ley 80 de 1993

En esta fase, el operador puede tener en cuenta los siguientes riesgos, identificados en la Guía de Contratación municipal, elaborada por la GTZ, durante el seguimiento a la etapa precontractual:

- …"*La identificación de necesidades y la justificación del proceso son insuficientes.*
- *Los estudios de mercado no toman en cuenta fuentes de referencia confiables. Los precios podrían ser superiores a los del mercado y son los futuros oferentes quienes cotizan y establecen los precios mínimos.*
- *Se eluden los procedimientos públicos de selección y/o se reemplaza n de manera irregular con modalidades directas de escogencia de contratista, tales como la contratación de urgencia manifiesta o convenios interadministrativos*
- *La entidad territorial no cuenta con un plan de gestión contractual para organizar la contratación y la ejecución de los recursos del municipio.*
- *La definición de los plazos y condiciones de ejecución en los pliegos de condiciones se encuentran direccionados para privilegiar a un proponente.*
- *Se realizan modificaciones a los pliegos de condiciones sin la suficiente publicidad o sin incorporarlas al pliego original.*
- *La entidad territorial no da respuesta a las observaciones o las respuestas no se encuentran sustentadas.*
- *No existe un comité de evaluaciones o sus miembros carecen de formación necesaria o experiencia para evaluar o incurren en conflicto de intereses.*

☞ *Se rechazan ofertas por causales no previstas en la ley o en el pliego de condiciones"*[25]

Elemento 4: Etapa Contractual

Cuando el proceso contractual objeto del ejercicio preventivo alcance la etapa contractual, el funcionario comisionado, podrá aplicar el Cuestionario IV-Etapa Contractual, con el cual se realizará la detección de las siguientes alertas en el proceso:

Posibles alertas a detectar en la Etapa contractual

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad territorial no exige al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.	Artículo 4, Ley 80 de 1993
La entidad territorial no adelanta revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados para verificar que cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas	
Las actuaciones contractuales de la entidad territorial no atienden los principios de transparencia, economía ni responsabilidad	Art. 23 de Ley 80 de 1993
No se cumplen los requisitos de perfeccionamiento del contrato, como la aprobación de la garantía o la existencia de disponibilidades presupuestales.	Art. 41 Ley 80 de 1993
Los contratos suscritos bajo la modalidad de urgencia manifiesta carecen de un acto administrativo motivado	Art 42 Ley 80 de 1993
Se utiliza de forma indebida la modalidad de urgencia manifiesta para realizar contratos por parte de la entidad territorial	Art. 43 Ley 80 de 1993
La entidad territorial no ha contratado interventoría técnica para los contratos con los que se ejecutan los proyectos financiados con regalías	Art. 3 Decreto 851 de 2009
El interventor incumple las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, por lo que debe responder civil y penalmente.	Art. 53 Ley 80 de 1993
Los contratos de interventoría no establecen como obligaciones a cargo del interventor, el suministro de la información técnica, administrativa, financiera y legal que sea requerida por el DNP.	Art. 3 Decreto 851 de 2009
El contenido de los informes de los interventores técnicos no se ajusta a la naturaleza ni a la complejidad de cada contrato de interventoría	
La entidad territorial no exige al interventor la calidad de los bienes y servicios adquiridos	Ley 734 de 2002
La entidad territorial certifica como recibida a satisfacción, obras que no han sido ejecutadas a cabalidad	

A partir de las recomendaciones de la Guía para la contratación municipal, el operador preventivo, también puede tener en cuenta los siguientes riesgos, identificados para las etapas de celebración, iniciación y ejecución del contrato:

[25] GTZ, Corporación Transparencia por Colombia "Guía para la contratación municipal", Octubre de 2009, página 26

- *"Las modificaciones al contrato no son acorde a los pliegos de condiciones con los cuales se convocó el proceso de contratación.*
- *Se realizan modificaciones al contrato sin justificación y a favor del contratista*
- *Faltan criterios claros para la selección y asignación de interventores.*
- *Los interventores no cumplen con el perfil y la experiencia necesaria para realizar idóneamente sus funciones.*
- *No existen procedimientos claros en el proceso de supervisión y/o interventoría.*
- *En los contratos se omite la exigencia de constitución de garantías.*
- *Se emiten órdenes de pago por parte de la entidad contratante, sin cumplimiento de los requisitos convenidos"*[26]

Elemento 5: Etapa Post-Contractual

Si el operador preventivo ha escogido algún contrato de la vigencia anterior, cuya ejecución esté finalizando durante el año de realización de la visita preventiva, podrá aplicar el Cuestionario V-Etapa Post-contractual para dicho proceso, buscando detectar las siguientes alertas:

Posibles alertas a detectar en la Etapa Post-contractual

Posibles Alertas	Sustento normativo
En el acta de liquidación no se estipulan los acuerdos, conciliaciones ni transacciones a las que llegan las partes para declararse a paz y salvo	Art. 60 Ley 80 de 1993
La liquidación de los contratos no se realiza en los términos fijados en los pliegos de condiciones, ni dentro de los plazos estipulados en la Ley.	Art. 11 Ley 1150 de 2007
La entidad territorial liquida y reconoce pagos sobre obras, bienes o servicios no ejecutados por el contratista	

Módulo de Evaluación y Seguimiento

En el momento de evaluación, la entidad territorial analiza y evalúa los resultados de su gestión. Al compararlos con la planeación realizada, determina el grado de cumplimiento de las metas de su Plan de Desarrollo y a través de los instrumentos de evaluación de la planeación, puede medir la eficacia y eficiencia de las acciones realizadas.

I. ANALISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PARA LA EVALUACION

El operador indaga sobre la existencia y aplicación de herramientas de gestión que regulan y estandarizan la forma de realizar la evaluación de la gestión de la entidad territorial, aplica el Cuestionario I del Modulo de Evaluación – Herramientas de Gestión (Anexo 04), y analiza la aplicación de las herramientas relacionadas con la evaluación de:

[26] GTZ, Corporación Transparencia por Colombia "Guía para la contratación municipal", Octubre de 2009, pagina 27

- Plan de Desarrollo
- Plan Indicativo
- Proyectos inscritos en el BPPIM
- Plan Operativo Anual de Inversiones
- Plan de Acción

Continúa con la verificación del cumplimiento de las funciones de la Oficina de Control Interno, relacionadas con la verificación de los controles, su aplicación y el cumplimiento de las normas que regulan la evaluación de los elementos de planeación al interior de la E.T..

Posibles alertas a detectar en las Herramientas de Gestión para la Evaluación

Posibles Alertas	Sustento normativo
Las dependencias de la entidad territorial no evalúan periódicamente los avances de sus planes de acción y los reportan a la Oficina de Planeación	Art. 15 Decreto 2145 de 1999
La oficina de Planeación de la entidad territorial no realiza la consolidación de los resultados de la evaluación a los Planes de Acción, no presenta las propuestas de ajustes a que haya lugar.	
Le entidad no ha establecido procedimientos para la evaluación de su gestión	Art. 4 Ley 87 de 1993
La entidad no realiza la evaluación del desempeño para los funcionarios inscritos en carrera	Art. 38 y 39 Ley 909 de 2004
Los directivos de la entidad no han organizado de métodos confiables para la evaluación de la gestión	Art. 4 Ley 87 de 1993
La Oficina de Control Interno de la entidad no realiza la autoevaluación del sistema de control interno, no verifica la existencia de los elementos de control ni evalúa su efectividad.	MECI 1000:2005 Componente Autoevaluación Art 5 y 15. Decreto 2145 de 1999 Art 2. Decreto 2539 de 2000

II. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE EVALUACION

Elemento 1: Evaluación de proyectos

En esta parte del cuestionario, el operador se interesa por conocer si la entidad territorial tiene herramientas que le permitan hacer seguimiento y evaluar las metas de cada uno de los proyectos financiados con regalías. Para esto se reúne con el Jefe de Banco de Proyectos y solicita los registros de estas actividades, aplicando el Cuestionario II – Evaluación de Proyectos.

La alerta principal consiste en que la entidad territorial no realice seguimiento a las actividades y metas de cada uno de los proyectos.

Elemento 2: Reporte de información

En esta sección el operador preventivo se familiariza con el reporte de información que la entidad territorial hace con respecto a la inversión de los recursos de regalías, especialmente en lo concerniente a los informes para obtener la certificación de coberturas mínimas. El operador preventivo tendrá siempre presente que la no entrega de información, puede acarrear sanciones disciplinarias al servidor público designado como responsable para llevar a cabo esta tarea.

Con el fin de conocer el estado del reporte de la información, el operador desde Bogotá, durante los primeros tres meses del año, busca y verifica las plataformas informáticas del orden nacional como el SUI y el FUT. Durante la visita realiza el Cuestionario III – Reporte de información, para confrontar los resultados de su búsqueda con las personas encargadas de hacer el reporte en la entidad territorial.

Elemento 3: Evaluación a las metas del Plan de Desarrollo a través del SICEP

Para adelantar el siguiente cuestionario, el operador preventivo solicita la información diligenciada en el formato L, del SICEP al Jefe de Planeación o persona encargada de realizar dicho reporte. Este formato, contendrá la información sobre las metas del Plan de Desarrollo y el nivel de cumplimiento por parte de la entidad territorial.

El operador revisará en el formato L, las metas de coberturas mínimas que escogió en la Fase de Preparación, con el fin de verificar que la entidad territorial registre los avances en cada uno de los sectores de cobertura y la información sea consistente con las observaciones que ha hecho a lo largo de la visita. Para realizar esta revisión se apoya del Cuestionario IV – Evaluación del Plan Indicativo

Si no se encuentra esta información, se solicita cualquier otro instrumento que le permite a la entidad territorial medir el cumplimiento de sus metas de plan de desarrollo. De no existir mecanismo alguno de evaluación, se constituye una alerta en esta área.

Elemento 4: Interventoría al régimen subsidiado

El operador realizará el Cuestionario V – Interventoría Régimen Subsidiado, solamente si la cobertura escogida como objeto de prevención es la afiliación al régimen subsidiado, con el propósito de verificar si la entidad territorial realiza las respectivas interventorías al régimen.

Elemento 5: Autoevaluación

La evaluación de la entidad territorial incluye la autoevalución de la gestión que se realiza internamente en cada una de las dependencias, en los procesos que se desarrollan y en el sistema de control interno.

El operador indaga sobre la existencia de herramientas de gestión que regulen y estandaricen la manera de autoevaluar la gestión y analiza los siguientes temas:

- Autoevaluación del sistema de control interno
- Evaluación de los Planes de Acción por dependencias: Secretaria de Planeación, Secretaria de Salud, Secretaria de Educación, Secretaria de de Obras Públicas, Secretaria de Hacienda
- Autoevaluación de la gestión por procesos: Planeación , Gestión de la Salud, Gestión de Educación , Gestión de Obras Públicas, Gestión Contractual y Gestión Financiera
- Medición de indicadores de los procesos misionales (relacionados con coberturas)

Posibles alertas a detectar en la Autoevaluación

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad no identifica las desviaciones sobre las cuales se deben tomar correctivos que garanticen el cumplimiento de sus objetivos institucionales.	Art. 2 Ley 87 de 1993 Ley 489 de 1998
La entidad no realiza la medición de los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos y proyectos.	MECI 1000:2005 Componente Autoevaluación
Los responsables de los procesos no miden la efectividad de los controles de los procesos y los resultados de la gestión.	MECI 1000:2005 Componente Autoevaluación Art. 8 y 9 Ley 87 de 1993
La entidad territorial no verifica que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad.	
La entidad territorial no vela por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y establece los ajustes necesarios	

Elemento 6: Evaluación independiente

Evaluación que realiza la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, de manera independiente y que a través de la observación y análisis objetivo de evidencias en la entidad territorial, establece recomendaciones o sugerencias que se deben adoptar para mejorar y optimizar el Sistema de Control Interno, la gestión y resultados corporativos de la entidad.

El operador preventivo verifica la existencia de herramientas de gestión que regulen y estandaricen la manera de realizar la evaluación independiente y que la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces en la E.T, realice: evaluaciones independientes al Sistema de Control Interno y auditorías internas para verificar el grado de cumplimiento de requisitos normativos, estrategias y objetivos institucionales y la gestión y resultados.
Aplica el Cuestionario VII - Evaluación Independiente del Módulo de Evaluación, y analiza los siguientes temas:

- Elaboración y envío del Informe Ejecutivo Anual de Control Interno
- Realización de evaluaciones independientes al Sistema de Control Interno
- Existencia de informes sobre la implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno
- Existencia del Comité de coordinación de Control Interno
- Existencia del Plan Anual de Auditoría Interna
- Cumplimiento del Plan Anual de Auditoría Interna

Posibles alertas a detectar en la Evaluación Independiente

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad territorial no ha establecido el Comité de coordinación del sistema de control Interno.	Art. 13 Ley 87 de 1993
La entidad territorial no verifica que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución.	Art. 12 Ley 87 de 1993 Decreto 1599 de 2005 MECI 1000:2005 Componente Evaluación Independiente
La entidad territorial no verifica que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad.	
La entidad territorial no vela por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y establece los ajustes necesarios partir de los resultados de las auditorias internas	

Elemento 7: Rendición Pública de cuentas

El operador preventivo interrogará al Secretario de Planeación sobre los procesos de rendición de cuentas llevados a cabo por la entidad territorial, su contenido y pertinencia, frente a las problemáticas y metas del Plan de Desarrollo definido por el gobernante. Para apoyarse puede realizar el Cuestionario VIII – Rendición Pública de Cuentas.

Módulo de Mejoramiento Continuo

Entendido como la capacidad del ente territorial de modificar su gestión a partir de los resultados de la autoevaluación y evaluación independiente, en el ciclo del mejoramiento continuo corresponde al – ACTUAR –, la entidad lo realiza a través de la formulación, desarrollo y seguimiento de sus planes de Mejoramiento y ajuste de las políticas y lineamientos de la dirección.

I.

El operador indaga sobre la existencia de herramientas de gestión que regulen y estandaricen la manera de formular planes de mejoramiento y realizarles seguimiento, aplica el Cuestionario del Modulo de Mejoramiento Continuo (Anexo 05), y analiza los siguientes temas:

- Formulación de Planes de Mejoramiento a partir de la evaluación de los Planes de Acción
- Formulación de Planes de Mejoramiento a partir de la autoevaluación de la gestión por procesos
- Formulación de Planes de Mejoramiento para los resultados de las auditorías internas
- Modificaciones en su gestión a partir de las observaciones recibidas en la rendición pública de cuentas
- Seguimiento a las observaciones de la Contraloría sobre la rendición de cuentas
- Seguimiento a los planes de mejoramiento
- Evaluación de desempeño integral

Posibles alertas a detectar en la etapa de Mejoramiento Continuo

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad territorial no incorpora en su planificación corporativa acciones de mejoramiento continuo de la organización, que contribuyan al cumplimiento de los Planes, programas, proyectos, objetivos y metas	MECI 1000:2005 Componente Planes de Mejoramiento
Los funcionarios responsables y órganos de dirección de la Entidad Territorial no establecen las acciones que conlleven a suplir las deficiencias encontradas y las recomendaciones sugeridas en las diferentes instancias de evaluación, incluyendo las emitidas por los órganos de control.	
La entidad territorial no formula Planes de Mejoramiento por procesos, que le permitan definir las acciones para subsanar las variaciones presentadas entre las metas esperadas para cada proceso y los resultados alcanzados	
La entidad territorial no formula los planes de mejoramiento derivados de la auditoría gubernamental con enfoque integral realizadas por la Contraloría General de la República.	Resolución 5580 de 2004 de la CGR

Módulo Gestión Documental

La Gestión Documental, entendida cono el conjunto de normas técnicas y prácticas establecidas para administrar el flujo de documentos de la entidad; permite la recuperación de información, determinar el tiempo que los documentos deben guardarse, eliminar los que ya no sirven y asegurar la conservación indefinida de los documentos que registran la gestión pública territorial, aplicando principios de racionalización y economía.

El operador preventivo indaga a través del Cuestionario- Gestión Documental (Anexo 06) sobre la existencia y utilización de herramientas para la administración de documentos en la entidad territorial, para lo cual verifica los siguientes aspectos básicos:

- Existencia de archivo central
- Designación de un responsable del archivo central
- Procedimientos para la administración de los archivos de gestión y central
- Registros de ingreso y salida de documentos
- Existencia y utilización de tablas de retención documental

Posibles alertas a detectar en la Gestión Documental

Posibles Alertas	Sustento normativo
En la E.T no se ha designado un responsable de la gestión de documentos y la administración del archivo.	Art. 12 Ley 594 de 2000
Los funcionarios que tienen a su cargo los archivos generales no cumplen adecuadamente su responsabilidad de organizar y conservar los documentos del archivo.	Art. 16 Ley 594 de 2000
No se han establecido métodos, procedimientos y controles para el desarrollo de los procesos archivísticos	Art. 22 Ley 594 de 2000
La entidad no ha establecido las tablas de retención documental	Art. 24 Ley 594 de 2000

Módulo de Participación Ciudadana

Según la cobertura mínima elegida como objeto de control preventivo, así como el programa, proyecto y/o contratos seleccionados, el operador preventivo en entrevista con los Secretarios de despacho respectivos, indagará sobre la operatividad de las instancias de participación ciudadana que corresponden al sector de su interés.

En el Cuadro 10, encontrará un listado de las principales instancias de participación que podrían estar relacionadas con la inversión de los recursos de regalías. El operador seleccionará aquellas con las que considere pertinente entrevistarse, con el fin de establecer si se encuentran activas y si es posible contactar a sus representantes al finalizar la visita.

Cuadro 10: Instancias de Participación Ciudadana de interés para el ejercicio preventivo

Sector	Espacios para el Control Social	Fundamento Legal	¿Se encuentra activo?		Datos de Contacto
			SI	NO	

Planeación	Consejo Territorial de Planeación	Ley 152 de 1994			
Contratación	Todos aquellos que participen en el proceso contractual que interesa para el ejercicio de control preventivo	Ley 80 de 1993, art. 66			
Salud	Alianzas o asociaciones de usuarios	Ley 100 de 1993, art. 156, Circular Externa de la Superintendencia de Salud N°047 de 2007			
	Comités de Veeduría en Salud	Circular Externa Superintendencia de Salud N°047 de 2007			
	Veedurías comunitarias para el régimen subsidiado	Ley 100 de 1993 art 231.			
	Comités de Participación Ciudadana	Decreto 1757 de 1994, art. 7			
	Servicios de Atención a la Comunidad	Decreto 1757 de 1994,			
Agua Potable y Saneamiento Básico	Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	Ley 142 de 1994 Ley 689 de 2001 Decreto 1429 de 1995			
Educación	Gobierno escolar: iniciativas de estudiantes, educadores y padres de familia.	Ley 115 de 1994			

Una vez seleccionada la instancia de participación ciudadana, según el sector objeto de prevención, el operador preventivo realiza el **Cuestionario I: Transparencia en la Gestión**, con el fin de analizar el cumplimiento de las obligaciones del servidor público frente a la comunidad.

Si el operador preventivo se ha interesado en el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, realizará adicionalmente el **Cuestionario II: Control Social a los Servicios Públicos** al Secretario encargado del sector.

Si el operador preventivo ha seleccionado las coberturas en régimen subsidiado y disminución de la mortalidad infantil, aplicará el **Cuestionario III: Participación ciudadana en Salud** al Secretario de despacho respectivo.

Los datos que obtenga con los funcionarios, serán contrastados posteriormente con la información que recopile realizando el **Cuestionario IV: Entrevista a la ciudadanía**, para el cual se reunirá con los ciudadanos veedores que le sean referenciados por los Secretarios de Despacho en la primer parte de aplicación de este módulo.

Este último cuestionario se divide en tres partes. La primera dirigida a ciudadanía en general o veedores que realicen ejercicios de control social en diversos sectores. La segunda dirigida a los miembros del Comité de Control Social a los Servicios Públicos. La

tercera orientada a ciudadanos que hagan parte de las instancias de participación especializadas para salud.

De la información obtenida con los funcionarios y con los ciudadanos, el operador detecta las posibles alertas relacionadas con el comportamiento de los servidores públicos frente a los espacios de participación ciudadana. Asimismo, producto de las entrevistas realizadas a la ciudadanía, resaltará las principales dificultades en el sector, programa, proyecto y/o contrato de su interés, con el fin de ser comunicadas a la administración territorial en el cierre de la visita.

Posibles alertas de la Transparencia en la Gestión

Posibles Alertas	Sustento normativo
La entidad territorial no informa sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía	Ley 136 de 1994, art 91
La entidad territorial no convoca por lo menos dos veces al año a ediles, organizaciones sociales y veedurías para presentar informes de gestión y de los proyectos más importantes que serán desarrollados en la administración	
La entidad territorial no difunde de manera amplia y suficiente el Plan de Desarrollo del municipio ni facilita la participación ciudadana en la elaboración del mismo	
La administración no ha brindado apoyo a ejercicios de control social constituidos por ciudadanos.	Ley 489 de 1998, art. 34 y 35
La administración no lleva un registro de las observaciones provenientes de las veedurías ni evalúa los correctivos que surgen de dichas recomendaciones	
Las autoridades no suministran oportunamente la documentación e información solicitada por personas o asociaciones que emprenden campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual.	Ley 80 de 1993, art. 66
La autoridad no convoca veedurías ciudadanas para realizar control social a los procesos de contratación.	Decreto 2170 de 2002
Los auditores internos no evalúan ni verifican la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.	Ley 87 de 1993. Art 12
El representante legal de la entidad no informa a los ciudadanos ni a las organizaciones civiles a través de medios de amplia difusión la ejecución de los programas, proyectos, contratos o la prestación de servicios por parte de la Administración	Ley 850 de 2003
Los ciudadanos no tienen libre acceso a la información ni a la documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con la Ley	
La entidad no da respuesta a las solicitudes de las veedurías	
Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, no suministran la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados ni organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos	

Posibles alertas a detectar en ejercicios de control social a los Servicios Públicos

Las autoridades municipales no han realizado las gestiones con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación.	Art. 65 Ley 142 der 1994
Los departamentos tendrán a su cargo la promoción y coordinación del sistema de participación, a través de los Comités, mediante una acción extensiva a todo su territorio.	

Posibles alertas a detectar en ejercicios de participación ciudadana en Salud

El diseño y gestión de los planes territoriales de salud, no se realiza de manera concertada a través de foros, audiencias ciudadanas y mesas de trabajo con los actores del sector, otros sectores y comunidades	Resolución 425 de 2008
Las autoridades locales no ponen periódicamente a disposición de la ciudadanía información completa, oportuna y veraz de la forma como avanza la ejecución y el cumplimiento de las metas del Plan de Salud Territorial.	
Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) no tienen en cuenta las propuestas o recomendaciones que hagan los miembros de las veedurías a través de las asociaciones de usuarios para su posible implementación	Circular Externa Superintendencia Salud N°047 de 2007
Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) y prestadoras del servicio de salud, no cuentan con oficinas de atención al usuario de manera personalizada, ubicada en sitio de fácil acceso y dotada de las herramientas logísticas y tecnológicas necesarias para su normal funcionamiento	Circular Externa Superintendencia Salud N°047 de 2007

B. Cierre de la visita

Cuando el operador termina de aplicar las listas de verificación y establece las posibles alertas en cada uno de los procesos del ciclo de la gestión pública territorial, realiza una reunión de cierre, en la que informa al representante legal de la entidad, los resultados obtenidos con la aplicación del cuestionario y alertas detectadas en la visita. Esto, con el objetivo de que la entidad aporte la información adicional o aclaraciones que considere pertinentes.

A continuación se firma el Acta de cierre de la visita, por parte del Representante legal de la entidad o su delegado y el funcionario de la Procuraduría. En el acta se enuncia:

- Lugar y entidad territorial
- Representante legal de la E.T
- Fecha de inicio y terminación de la visita
- Funcionarios de la E.T que atendieron la visita
- Funcionarios de la PGN que realizaron la visita
- Objetivo del ejercicio preventivo

- Objetivo de la visita
- Procesos evaluados
- Cuestionarios aplicados, funcionarios entrevistados y documentos observados
- Principales alertas detectadas durante la aplicación de cuestionarios
- Observaciones generales sobre el proceso evaluado
- Información y explicaciones adicionales entregadas por la entidad en el cierre de la visita
- Documentos que se lleva el funcionario de la PGN para terminar el análisis
- Información y documentos que la E.T debe enviar a la PGN
- Observaciones generales de la visita
- Firma del representante de la entidad o delegado y de los funcionarios de la PGN.

En los anexos se presenta el formato 04 para la elaboración del Acta de visita.

2. Análisis de alertas e identificación de presuntas conductas indebidas

A partir de la revisión de la información recolectada desde Bogotá, así como de los elementos analizados con las listas de chequeo, entrevistas y visita a la entidad territorial, el operador preventivo inicia el estudio y evaluación las alertas detectadas en las fases previas.

Cada operador realiza esta labor de manera individual, analizando con detenimiento las situaciones que constituyen mayor riesgo para la adecuada inversión de los recursos de regalías, en cada uno de los procesos estudiados: Planeación, Presupuesto, Contratación, Evaluación, así como el estado de las Herramientas de Gestión y los procesos de Autoevaluación.

Las alertas y los riesgos detectados son los síntomas evidentes de debilidades en la gestión de los recursos. Para abordar su análisis, el operador preventivo tendrá siempre presente **la relación causa-efecto,** distinguiendo por cada situación encontrada, las causas de los fenómenos observados, así como los efectos de los mismos en el bienestar de las comunidades. Algunas de las causas más recurrentes de los precarios resultados de la inversión giran en torno a:

- Recurso humano con baja capacitación y motivación para el servicio público
- Baja capacidad de focalizar el gasto frente a los abundantes recursos administrados.
- Falta de procesos y procedimientos transparentes, ajustados a la Ley al interior de la entidad territorial.
- Falencias en los controles internos de la entidad que pasaron inadvertido el hecho irregular y debilidades en la autoevaluación.
- Estructuras administrativas inadecuadas para la gestión eficiente de los recursos.
- Alta rotación de funcionarios de alta responsabilidad al interior de las entidades territoriales.

La determinación de las causas y los efectos es fundamental para la definición de las actividades que ejercerá posteriormente la Procuraduría General de la Nación, como parte de la función preventiva

Una vez el operador preventivo tenga claridad sobre los principales riesgos de la entidad territorial, sus causas y consecuencias, identificará las potenciales indebidas conductas (acciones u omisiones) que originan las situaciones irregulares, así como el servidor público responsable.

En este punto, el operador preventivo se enfrenta a tres escenarios:

1. Si la potencial conducta indebida identificada en la entidad territorial puede ser subsanada o corregida durante el año del ejercicio, mediante acciones preventivas como recomendaciones, requerimientos, capacitaciones, nuevas visitas, circulares y directrices, el operador podrá continuar con la Acción Preventiva en sus modalidades de Prevención en estricto sentido y/o prevención como intervención.
2. Si la conducta ya ocurrió, ocasionando un perjuicio a la administración pública y constituyéndose en una presunta falta disciplinaria imposible de ajustar o corregir, se activa la Prevención como sanción, dando traslado del caso a la función disciplinaria.
3. Si la conducta observada, no solo tiene alcance disciplinario sino que puede tener incidencia penal o fiscal, se activa el traslado por competencia a otras entidades del orden nacional.

A la luz del análisis realizado, el operador organizará la información a su disposición en los siguientes cuadros. En el primero denominado "**Detección de alertas y medidas preventivas**" el operador enumera las alertas encontradas e identifica la potencial conducta asociada al hecho irregular. En las casillas de tipo de prevención, señala la dimensión de la prevención que aplicará a cada alerta identificada. En las últimas columnas decide si el caso amerita dar traslado a otra entidad.

Cuadro 11: Detección de alertas y medidas preventivas

No	Alerta	Conducta asociada	Tipo de prevención			Traslado a otro ente	
			En estricto sentido	Como intervención	Como sanción	SI	NO

Si el operador se encuentra con el primer escenario, donde existen conductas y hechos que pueden ser subsanables durante el desarrollo del ejercicio preventivo, mediante la actuación de la Procuraduría, a través de recomendaciones, requerimientos, capacitaciones, acompañamiento, visitas, gestiones, circulares y/o directrices, entonces diligenciará el **Cuadro 12: Continuación de actividades preventivas.** Allí

relacionará las alertas y potenciales conductas, así como la actividad preventiva que desarrollará. Adicionalmente redactará los resultados que se esperan de cada actividad, puntualiza si la realización de dicha actividad requiere de otra entidad y la fecha de inicio.

Cuadro 12: **Continuación de actividades preventivas.**

No	Alerta	Conducta asociada	Actividad preventiva a desarrollar	Resultados esperados	Entidad involucrada	Fecha de inicio

Si el operador se encuentra con el segundo escenario, es decir, identifica que en la entidad territorial se ha incurrido en una conducta indebida que puede ser constitutiva de una falta disciplinaria y con ésta se ha ocasionado un perjuicio a la administración pública imposible de ser subsanado, se diligencia el **Cuadro 13: Traslados por competencia a delegadas con función disciplinaria.** Allí el operador relaciona la alerta identificada, la conducta indebida, la presunta falta disciplinaria y la delegada que asumirá el caso.

En este punto también es fundamental que el operador preventivo confronte los resultados de su ejercicio, con los resultados de anteriores controles preventivos practicados a la misma entidad territorial. De observarse la recurrencia de las conductas indebidas o irregulares, el operador preventivo podrá señalar esta situación como posible objeto de proceso disciplinario.

La experiencia, criterio e idoneidad del operador, aunado al profundo análisis normativo de las conductas observadas, son fundamentales para la distinción de faltas disciplinarias e identificación de los comportamientos que llegasen a ameritar la activación del proceso disciplinario.

Cuadro 13: Traslados por competencia a delegadas con función disciplinaria

No	Alerta	Conducta asociada	Presunta falta disciplinaria	Delegada

Finalmente, si el operador se encuentra con el tercer escenario, donde ha identificado irregularidades con incidencia fiscal o penal, que ameritan ser trasladados a otro órgano de control, diligenciará el **Cuadro 14: Traslados por competencia a otras entidades.** Allí, de nuevo, relaciona la alerta identificada,

realiza una breve descripción de la irregularidad encontrada y registra la entidad a la cual se dará traslado.

Cuadro 14: Traslados por competencia a otras entidades

No	Alerta	Irregularidades	Entidad competente

Los cuadros 8, 9 y 10 serán elaborados por cada entidad territorial y serán llevados a discusión en Mesa de Trabajo. Éstos serán parte integrante del Informe Definitivo de la Fase de Desarrollo, una vez su contenido sea socializado y aprobado por el Procurador Delegado. En el Formato 05 del Anexo se incluye la estructura y contenido de este Informe

3. Mesa de trabajo para discusión de alertas y conductas indebidas

Para garantizar la unidad de criterio en la evaluación de las entidades territoriales en la función preventiva, cada uno de los operadores presenta al grupo de regalías y al Procurador Delegado los resultados del ejercicio, desagregando los siguientes temas por entidad territorial revisada:

- Las alertas más relevantes por módulo de la gestión pública estudiado desde Bogotá y verificado en la visita.
- Las potenciales conductas indebidas que originan las alertas o hechos irregulares.
- Las situaciones y conductas que pueden ser subsanadas por medio de Acciones preventivas por parte de la PGN y que activan la Prevención en estricto sentido o como intervención.
- Las posibles conductas violatorias de la norma, que podrían constituirse en faltas disciplinarias, que han ocasionado un perjuicio a la administración pública y que podrían activar la prevención como sanción, activando la función disciplinaria ejemplarizante.
- Casos en los que se detectaron irregularidades que son competencia de otras entidades de control y que serán objeto de traslado.

Con base en el análisis previo realizado por cada uno de los operadores, el intercambio de puntos de vista, experticia de los miembros del Equipo y directrices del Procurador Delegado, la Mesa de trabajo define los siguientes puntos:

- Entidades Territoriales y situaciones en las cuales se **continúa con la actuación preventiva en estricto sentido y como intervención**, para lo cual se encuentran como opciones:

    - La Elaboración de oficios con recomendaciones y requerimientos para cada entidad territorial solicitando se subsanen o aclaren las potenciales conductas indebidas, señalando las posibles faltas disciplinarias en las cuales podría incurrir el funcionario en caso de omisión y las sanciones que

serían aplicables. En esta comunicación se definirán los plazos que operan para demostrar que se ha corregido la situación encontrada.

- Gestión frente a otras entidades del orden nacional que tengan la capacidad y competencia para fortalecer, capacitar y acompañar los procesos más débiles en las entidades territoriales.

- Proyección de Circular o Directriz para todas las entidades territoriales del país, alertando sobre los riesgos y consecuencias de las conductas más recurrentes.

- Entidades territoriales y situaciones que dan mérito para activar **la prevención como sanción**, caso en el cual se dará traslado a las Delegadas competentes para ejercer la función disciplinaria dentro de la PGN. Para realizar el traslado, como mínimo se señalará:

  - El hecho o situación irregular que dio origen a la alerta.
  - La conducta indebida violatoria de la ley
  - La presunta falta disciplinaria asociada a dicha conducta.
  - El responsable de la conducta al interior de la entidad territorial.

- Otras entidades del orden nacional a la que se dará **traslado por competencia** de los hechos irregulares detectados por la PGN en el desarrollo del ejercicio preventivo.

Como productos de esta mesa de trabajo se obtendrán:

- Acta de la Mesa de Trabajo recapitulando cada uno de los temas tratados y decisiones con respecto a la continuación del ejercicio preventivo o la activación de la función disciplinaria en las entidades territoriales seleccionadas.

- El Informe Definitivo de la Fase de Desarrollo, que cada operador estructura por entidad territorial y que contiene la información descrita en los Cuadros 8, 9 y 10 luego de discusión y aprobación por parte de la Mesa. En el Formato 05 de los Anexos, se encuentra la estructura de dicho Informe.

- Oficio dirigido a la entidad territorial, comunicando las decisiones que la Mesa de Trabajo considere pertinentes.

- Comunicado (dirigido a organizaciones de control social como los CSIR o Veedurías Ciudadanas) de la Delegada con los hechos relevantes del ejercicio a ser publicado en los distintos canales que posee la PGN para divulgación al público general y para los medios locales.

4. Elaboración de recomendaciones y requerimientos

El operador continúa con el desarrollo del ejercicio, a través de requerimientos y recomendaciones dirigidos a la entidad territorial, con el fin de que se subsanen las potenciales conductas indebidas identificadas previamente. En armonía con los acuerdos de la mesa de trabajo, el operador preventivo proyecta un oficio en el que se informa a la entidad territorial sobre:

- Las alertas más relevantes verificadas durante la visita,
- Las posibles conductas indebidas en las que existe riesgo de incurrir en una falta disciplinaria
- Las sanciones que podrían ser aplicables en caso de ocurrencia de la conducta, según lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 734 de 2002:
    - Destitución e inhabilidad general
    - Suspensión
    - Multa
    - Amonestación escrita
- Las recomendaciones, requerimientos y/o ajustes que pueden mejorar la gestión y la inversión de los recursos de regalías. Las recomendaciones tendrán como fuente la normatividad existente en el manejo de dichos recursos, así como las Guías, Manuales, Conceptos, Circulares producidas por entidades del orden nacional involucradas en el tema, que se consideren pertinentes para conocimiento de las autoridades locales.
- El plazo y los documentos que la entidad territorial debe enviar a la PGN para demostrar que ha subsanado la situación crítica detectada.

El Procurador Delegado aprueba, firma el oficio y lo remite a las autoridades locales.

5. Gestionar asesorías con otras entidades del orden nacional

A partir del análisis causa-efecto realizado para cada uno de las presuntas conductas indebidas es probable que el operador preventivo encuentre debilidades en temas transversales a las entidades territoriales bajo su cargo. Como parte de la discusión de la mesa de trabajo, los operadores compartieron e intercambiaron opiniones sobre los temas que deben ser objeto de acompañamiento y capacitación.

Una de las posibles actividades preventivas a desarrollar por parte de los operadores y del Grupo de Regalías, consistirá en la gestión frente a otras entidades competentes del orden nacional, para capacitaciones, talleres, seminarios, mesas de trabajo dirigidos a las entidades territoriales receptoras de regalías.

A continuación se presenta una lista de los temas y entidades que ofrecen asesorías, con los que la Procuraduría General de la Nación podría gestionar el acompañamiento, promoviendo el fortalecimiento del capital humano en las administraciones territoriales. De nuevo resulta imprescindible la articulación de la PGN con otras entidades del orden nacional para la resolución de algunas debilidades de la gestión en el orden local.

TEMAS	ENTIDADES NACIONALES CON OFERTA DE ASESORÍA A ENTIDADES TERRITORIALES
Liquidación, distribución, recaudo, giro y uso de las regalías directas	Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Regalías.
Competencias de las entidades territoriales, ciclo de la gestión pública, herramientas de planificación, evaluación de la gestión, SICEP	Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial,
Formulación y Evaluación del Proyectos de Inversión	Departamento Nacional de Planeación, Grupo Asesor de Programas y Proyectos de Inversión Pública
Inversiones en Seguridad Alimentaria y Nutrición, Apoyo a la Primera Infancia	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional Territorial	Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Apoyo Fiscal
Metodología certificación de cobertura en Agua Potable y Saneamiento Básico – SUI	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Apoyo y asesoría sobre el proceso de formulación y presentación de proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico; Asistencia Técnica en residuos sólidos, Programa de saneamiento de vertimientos, Asistencia técnica en ordenamiento territorial.	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Sistema de información para estadísticas vitales SISPRO – RUAF	Ministerio de Protección Social y Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
Proyectos de educación rural, Alfabetización, Planes de Mejoramiento, Ampliación de cobertura para población vulnerable, Proyectos etnoeducativos	Ministerio de Educación Nacional
Competencias de los alcaldes en materia minera	Ministerio de Minas y Energía – Dirección de Minas
Control Social y Democratización de la administración pública, Sistema de Gestión de Calidad, Control Interno	Departamento Administrativo de la Función Pública
Capacitaciones en desarrollo, gestión territorial, formulación, evaluación y gerencia de proyectos, Asistencia en Planeación del Desarrollo, participación ciudadana.	ESAP

6. Proyección de Circular o Directriz para todo el conjunto de beneficiarias.

Cuando las conductas indebidas se presenten de manera repetitiva en diferentes entidades, el grupo de regalías elaborará directrices o circulares que suministren lineamientos para la actuación de las entidades territoriales y alerten sobre posibles errores en su gestión
. Esta circular será aprobada por el Procurador Delegado.

El Procurador evaluará la posibilidad de emitir un comunicado dirigido a organizaciones de control social como los CSIR o Veedurías Ciudadanas, con la síntesis de las recomendaciones entregadas a las entidades territoriales y ejemplos puntuales de conductas indebidas, para conocimiento de la ciudadanía.

4.3.3 FASE DE VERIFICACION

Es fundamental que el Equipo de funcionarios que ejercen como operadores preventivos, en cabeza del Procurador Delegado establezca un conjunto de actividades de seguimiento que permitirá verificar la aplicación de las recomendaciones y cumplimiento de los requerimientos realizador por la PGN en desarrollo del ejercicio preventivo.

Esta Fase, incluye la decisión de la aceptación o rechazo de la respuesta de la entidad territorial, el análisis de los resultados obtenidos, la autoevaluación del ejercicio y termina con la elaboración del informe de finalización.

4.3.3.1 Actividades de seguimiento

A través de llamadas telefónicas, solicitudes por escrito y vía email, el operador solicita a la entidad territorial, la entrega de información y documentos que sirvan para establecer si subsanó las alertas identificadas en los plazos establecidos. Transcurrido el término fijado, el operador con la información recibida, determina si la entidad territorial cumplió con los requerimientos y adoptó recomendaciones o no.

Posibilidad de nueva visita

Según el momento de la actuación, los resultados del seguimiento y dependiendo del estado del programa, proyecto y contrato evaluado, el operador evalúa si las conductas encontradas, ameritan realizar una nueva visita a la entidad territorial, para apreciar modificaciones en la situación inicial.

Cuando así lo determine, el operador visita nuevamente a la entidad territorial, desarrollando los mismos puntos detallados para la realización de la visita inicial, aplicando los cuestionarios y entrevistas pertinentes. Así evalúa si existen cambios en las situaciones objeto de recomendación y establece los nuevos resultados del ejercicio.

Vale la pena resaltar que para el seguimiento, el Procurador Delegado podrá articular esfuerzos con los funcionarios de las Procuradurías Regionales y Provinciales, para la realización de visitas, seguimiento a cronogramas y compromisos por parte de la entidad territorial objeto de prevención.

4.3.3.2 Aceptación o rechazo de la respuesta de la entidad territorial

El operador preventivo realiza un análisis sobre la reacción de la entidad territorial frente a las potenciales conductas violatorias de la norma, comunicadas en la fase de desarrollo y demás actividades preventivas desplegadas por el funcionario de la Procuraduría General de la Nación. En este sentido, el operador se pregunta:

- ¿La Entidad territorial aportó información adicional que permitiera aclarar situaciones consideradas como presuntas conductas indebidas?
- ¿La Entidad territorial subsanó los hechos generados por presuntas conductas indebidas identificados en la Fase de Preparación y durante la primera visita?
- ¿Las capacitaciones, talleres, mesas de trabajo gestionadas por la Procuraduría General de la Nación, facilitaron a la entidad territorial el ajuste y corrección de las potenciales conductas violatorias de la norma?
- ¿Las Directrices y/o circulares emitidas como producto del análisis de los operadores preventivos fueron tenidas en cuenta por la entidad territorial para mitigar los riesgos de incurrir en conductas indebidas?

Con el fin de resolver estos interrogantes el operador realizará una comparación entre la situación que se evidenció en la primera visita frente a la situación observada con posterioridad a los requerimientos durante el seguimiento, en los últimos meses del año.

Este análisis le permite al operador definir si las actuaciones preventivas produjeron el efecto esperado (la disminución de los factores de riesgo en la inversión de los recursos de regalías) o si por el contrario, la entidad territorial no respondió a las alertas registradas, confirmándose la ocurrencia de conductas indebidas.

4.3.3.3 Autoevaluación del ejercicio

Con los resultados del análisis, el operador realiza una autoevaluación del ejercicio, en la que responderá los siguientes interrogantes:

- ¿La estrategia seleccionada fue la adecuada y sirvió para cumplir los objetivos del ejercicio?
- ¿Las actividades planeadas y ejecutadas, aportaron al logro de los objetivos? ¿Cuáles actividades hicieron falta y cuáles no se debieron realizar?
- ¿Los resultados obtenidos en la entidad territorial fueron los esperados y contribuyeron al logro de los objetivos planteados?
- ¿Se obtuvieron resultados adicionales que contribuyeran al mejoramiento de la gestión de la entidad en la inversión de recursos de regalías?
- Si no se obtuvieron los resultados esperados, ¿Qué otra estrategia se debió seleccionar?

Las respuestas a las anteriores preguntas serán incorporadas en el Informe de Finalización y serán discutidas en mesa de trabajo con los demás operadores y el Procurador Delegado, para mejoramiento del ejercicio preventivo del año siguiente.

4.3.3.4 Evaluación de la función preventiva en regalías.

Finalmente, la evaluación del procedimiento de prevención integral comprende la evaluación de la gestión de los operadores preventivos, así como la evaluación del logro de los objetivos formulados para la actuación preventiva. Esta etapa final, debe dar lugar a recomendaciones, correctivos, reorientaciones del ejercicio preventivo, con el fin de mejorar el procedimiento y actualizarlo para los años futuros.

a. Evaluación de la Gestión:

Con base en el Plan de Actividades formulado en la Fase de Desarrollo y los indicadores propuestos para cada una de las acciones desempeñadas por el operador preventivo, se realiza una evaluación que compare la programación vs la ejecución. Esta evaluación podrá realizarse una vez se haya terminado el año del ejercicio preventivo, en el mes de diciembre.

A continuación, un ejemplo de las posibles actividades preventivas realizadas por un funcionario de la Procuraduría General de la Nación y un Cuadro de seguimiento a las actividades.

Cuadro 15: Evaluación de la gestión preventiva (Ilustración)

Actividades preventivas planeadas	Indicador de gestión	Actividades preventivas ejecutadas	% de Cumplimiento
Elaborar requerimientos por escrito con recomendaciones y alertas			
Realizar visita a los sitios donde se ejecutan las obras seleccionadas para la prevención.			
Publicar una directriz con principales recomendaciones para la adecuada inversión de los recursos.			
Gestionar capacitaciones con entidades nacionales para mejorar el reporte de indicadores de cobertura			
Mesas de trabajo promovidas por la PGN para discusión de los usos y actualización de conceptos de inversión de regalías.			

Es fundamental que producto de esta reflexión, el operador distinga las fortalezas y debilidades del ejercicio preventivo, el aporte de las actividades realizadas al

cumplimiento del objetivo de la función preventiva, así como las dificultades en el ejercicio de las mismas.

a. Evaluación del resultado de las gestiones:

A lo largo de esta metodología, se ha postulado que la actividad preventiva tiene como propósito central: **evitar la ocurrencia de conductas indebidas que repercutan en la ineficacia de la inversión de los recursos de regalías directas**. Una evaluación del logro de dichos objetivos requiere que todos los operadores hagan uso de las plataformas informativas de la PGN, con el fin de generar una línea base estadística sobre el número y resultado de los procesos preventivos, que permita con el tiempo realizar comparaciones año a año del comportamiento de las conductas indebidas, los procesos disciplinarios y sanciones emitidas por la entidad.

En este sentido existirían por lo menos tres aspectos que podrían dar cuenta del logro de los objetivos de las actividades preventivas ejecutadas por la PGN. Se reitera que para realizar evaluaciones válidas y certeras es importante tener registros de la actividad durante varios años.

i) Evaluar el ejercicio por entidad territorial:

Con el propósito de evaluar si la actuación preventiva evitó o mitigó la ocurrencia de conductas violatorias de la ley, el operador realiza al final de su actuación un cálculo sencillo entre las conductas que se subsanaron y las que se constituyeron en violación a la normativa, frente al conjunto total de alertas.

1. Número de conductas que fueron subsanados y corregidos por la entidad territorial / número de alertas encontrados en la entidad territorial.

2. Número de conductas verificadas como violatorias delanorma y ameritaron apertura de procesos disciplinaros / número de alertas encontrados en la entidad territorial

Este indicador en una serie de tiempo de varios años, le permitirá al operador llevar un registro de las conductas indebidas, de la capacidad de la entidad territorial para subsanarlos, de aquellas debilidades estructurales y permanentes que requerirían otro tipo de acercamiento por parte de los organismos de control, etc.

ii) Agregar los resultados por departamento, región o a nivel nacional

Con el fin de tener una visión global del comportamiento de los procesos disciplinarios en su conjunto, la Procuraduría Delegada encargada del tema, podrá realizar seguimiento a los siguientes puntos, haciendo uso del registro existente en el Sistema de Información Misional:

1. Apertura de procesos disciplinarios a servidores públicos en entidades beneficiarias de regalías directas en el tiempo: ¿Disminuyen? ¿Aumentan?

¿Existe alguna correspondencia con ciclos de la administración? ¿Se concentran en una etapa de la gestión pública en específico?

2. Procesos disciplinarios que desembocan en sanciones a los funcionarios públicos de entidades beneficiaras de recursos de regalías directas. ¿Cuál es su proporción frente al número de procesos disciplinarios abiertos? ¿Las sanciones son ejemplarizantes, evitando que futuros funcionarios incurran en las faltas castigadas?

iii) Comparar los principales indicadores de coberturas mínimas antes y después de la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación

Dado que el ejercicio preventivo se realiza puntualmente a las coberturas más rezagadas en las entidades territoriales beneficiarias, el resultado de las actividades de prevención debería reflejarse en el mediano y largo plazo, en mejoras en los niveles de coberturas. Ahora bien, puesto que la metodología también sugiere el acompañamiento a proyectos o contratos en específico, la medición del éxito de la gestión de la Procuraduría, podría definirse en términos más puntuales con respecto a:

- Número de comunidades o número de habitantes beneficiados con los bienes y servicios financiados con recursos de regalías, que fueron objeto del ejercicio preventivo.
- Metas físico financieras ejecutadas vs. Metas físico financieras programadas para los proyectos y/o contratos que fueron objeto del ejercicio preventivo.
- Percepción de los ciudadanos sobre la mejora en la prestación de los bienes y/o servicios que se financiaron con regalías y que fueron objeto de la actuación preventiva de la PGN.

Con estas posibilidades de evaluación, el Equipo interdisciplinario podrá retroalimentar el procedimiento, tendiendo siempre al mejoramiento continuo de la entidad y al cumplimiento de los objetivos de la función preventiva integral.

4.3.3.5 El Informe de Finalización

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Resolución 490 de 2008, la fase de finalización comprende la elaboración de un Informe de finalización, en el cual se realiza una síntesis del ejercicio preventivo; se recapitulan los resultados y la respuesta por parte de la entidad territorial; el operador autoevalúa el ejercicio y finalmente se arrojan conclusiones y recomendaciones sobre el actuar de la Procuraduría frente a la entidad territorial.

Estos informes se realizan por entidad territorial por parte del operador preventivo responsable. Posteriormente, son discutidos en mesa de trabajo conformada por el Equipo de funcionarios en ejercicio de la función preventiva y por el Procurador Delegado con el fin de decidir la terminación total o parcial de la actuación preventiva. En consenso se

decide si se comunica a la entidad territorial el resultado final del ejercicio preventivo y el contenido de dicha comunicación.

A continuación se detalla el contenido mínimo del informe de finalización:

1. **Síntesis del ejercicio preventivo:**

La síntesis del ejercicio preventivo incluirá de manera sucinta los siguientes aspectos:

a. Relación de las alertas identificados en la fase de preparación y verificadas durante la primera visita: descripción de las potenciales conductas indebidas asociales, casos en los que se decidió continuar con la actuación preventiva, situaciones que dieron mérito a la activación inmediata de un proceso disciplinario por alta recurrencia en ejercicios anteriores, casos de traslado por competencia hacia otras delegadas de la Procuraduría.
b. Síntesis de las actividades preventivas emprendidas por el operador de la Procuraduría luego de la primera visita: contenido y alcance de los oficios, requerimientos, circulares o directrices generadas producto del ejercicio preventivo; resultados esperados; temas y objetivos de las capacitaciones que resultaron de la gestión del operador preventivo.
c. Resumen de las actividades de seguimiento realizadas por parte del operador preventivo en términos de llamadas, oficios, requerimientos y demás gestiones realizadas con posterioridad a la visita de iniciación de la actividad.

2. **Análisis de la aceptación o rechazo de la respuesta motivada en la E.T.**

El operador consigna en el informe de finalización, los resultados del análisis que realizó para determinar si la Procuraduría General de la Nación acepta o rechaza la respuesta de la entidad territorial a las recomendaciones, requerimientos, circulares o directrices que fueron emitidas en la fase de desarrollo (ver numeral 4.3.3.3). Esto implica analizar si la entidad territorial subsanó las potenciales conductas o si por el contrario incurrió en situaciones violatorias de la norma.

3. **Autoevaluación del ejercicio**

El operador recapitula las principales reflexiones sobre los logros o dificultades en el desarrollo de su gestión (ver numeral 4.3.3.4).

4. **Conclusiones y recomendaciones**

El Informe de Finalización termina con las ***conclusiones***, donde el operador realiza la reflexión final del ejercicio; contrasta los resultados generados en la entidad territorial, la situación inicial con los objetivos del ejercicio; evalúa las actuaciones de la PGN y la acción generada en la E.T, realiza un juicio personal y establece los resultados del ejercicio.

Describe las dificultades que se presentaron en el desarrollo del ejercicio y las razones por las cuales considera se lograron o no los objetivos planteados.

Elabora las ***recomendaciones*** o sugerencias sobre acciones que considera conveniente realizar por la entidad territorial y por la PGN, en el mismo ejercicio o en futuras actuaciones. Así recomendará para cada entidad territorial la terminación total o parcial del ejercicio, lo que implica la decisión sobre:

- Si termina el ejercicio preventivo para la entidad territorial
- Si las herramientas de gestión, el programa, proyecto o contrato seleccionados deben ser objeto de seguimiento el año siguiente, precisando las recomendaciones que deberán ser objeto de monitoreo la próxima vigencia.
- Si a pesar de las recomendaciones, el funcionario incurrió en la conducta indebida, constitutiva de falta disciplinaria con mérito para apertura de un proceso disciplinario.

Estas recomendaciones serán discutidas en mesa de trabajo por parte de los operadores preventivos, junto con el Procurador Delegado. En conjunto se decide entonces en cuáles de las tres situaciones concluye el ejercicio preventivo por cada Entidad Territorial. Ninguna de estas tres opciones es excluyente entre sí, **siendo posible que para una sola entidad territorial se subsanen algunas conductas, queden otras por subsanar en la próxima vigencia y se encuentren comportamientos que activen de inmediato la función disciplinaria**.

4.3.4 FASE DE FINALIZACIÓN

Corresponde a la última etapa del procedimiento del ejercicio preventivo y constituye la ocasión para definir si la entidad territorial, sus programas, proyectos y/o contratos seleccionados, continuarán siendo objeto de ejercicio de función preventiva el año siguiente.

Esta etapa parte del informe de finalización, el cual permitirá decidir a la mesa de trabajo **si se termina la actuación preventiva, si la entidad territorial continúa para seguimiento o si se amerita la apertura de procesos disciplinarios por conductas no subsanados durante el ejercicio preventivo.**

4.3.4.1 Terminación de la actuación

Según lo establecido en las conclusiones del estudio, el cumplimiento o no de los objetivos planteados y la ejecución de las actividades planeadas, el grupo de operadores preventivos en cabeza del Procurador Delegado establece si se puede terminar la actuación o se debe continuar el seguimiento a la entidad territorial.

Si se termina la actuación, el operador envía a archivo los documentos que se utilizaron para el estudio y los documentos que se generaron en desarrollo del preventivo ante la instancia responsable, y realiza el *cierre de caso* en el SIM. El archivo documental no implica archivo procesal, la actuación preventiva se puede reabrir cuando la PGN lo considere pertinente.

4.3.4.2 Seguimiento continuado

Cuando en las conclusiones del ejercicio se establezca que no se han alcanzado los objetivos perseguidos y que están pendientes actuaciones por parte de la entidad territorial, el operador realiza la planeación del seguimiento a la E.T: determina nuevos objetivos, establece las actividades que debe ejecutar la PGN, los resultados que espera obtener y el cronograma de trabajo.

Realiza las actividades de seguimiento en las fechas programadas, evalúa el cumplimiento de los objetivos y metas planeadas. Establece el momento en que la PGN termina de realizar las actividades planeadas, determina si la entidad territorial generó la acción esperada por la PGN o si la actuación de la entidad da lugar al inicio de presuntos procesos disciplinarios.

Resultará fundamental para la programación de las actividades de la siguiente vigencia, tener en cuenta las entidades y los procesos sobre los cuales se recomendó un seguimiento continuado.

4.3.4.3 Activación de la Función Disciplinaria

A partir del análisis individual llevado a cabo por el operador preventivo, así como de la discusión en mesa de trabajo con el Equipo y el Procurador Delegado, confirmando las conductas violatorias de la Ley, es posible que ciertas situaciones o casos ameriten la activación de la función disciplinaria. Según la Resolución 490 de 2008, quien asuma este proceso, deberá informar cada cuatro meses los resultados de dicho proceso a quien ejerció la función preventiva inicialmente.

Esta decisión no implica que la Procuraduría decida posteriormente asumir de nuevo la perspectiva preventiva frente a situaciones similares, con el propósito de disuadir a los servidores públicos locales de cometer faltas ya sancionadas.

4.3.4.4 Ajustes al ejercicio para la siguiente vigencia

En la mesa de trabajo se discuten los resultados de la autoevaluación y se reflexiona sobre los ajustes a realizar al ejercicio preventivo para el próximo año.

CAPITULO V. TRAZABILIDAD DEL CONTROL PREVENTIVO EN LA INVERSIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS

El Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación en fase 2 trabajó el aspecto de la prevención. La mesa de identificación adelantada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Procuraduría, estableció la "Evaluación y Monitoreo del cumplimiento normativo en la gestión pública", como un componente del Sistema Integral de Prevención. En este marco se ha desarrollado una herramienta llamada **Sistema de Información Misional –SIM-**. Esta plataforma permite al operador registrar sus actuaciones, documentos, informes y comunicaciones emitidos en el desarrollo de la prevención tanto por la Procuraduría, como por los objetos de control.

La trazabilidad, entendida como la capacidad para seguir la historia, la aplicación o la localización[27], del ejercicio del control, se ciñe a la información registrada en el SIM y se complementa con los documentos, que en medio físico, se archivan en la PGN.

5.1 REGISTROS EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN MISIONAL –SIM-

Con el propósito de guiar al operador preventivo sobre las actuaciones y documentos que en el ejercicio de la prevención en la inversión de recursos de regalías se deben registrar en el SIM, se presenta un recuento de los principales registros[28]. Ha de entenderse que los sistemas de información son objeto de constante evolución, que pueden variar en aspectos puntuales, pero conservan su intención y funcionalidad. Por lo tanto algunos de estos campos podrán estar sujetos a modificaciones y el operador preventivo debe estar atento a ellas.

Actividad 1: Evaluar Asunto

Actividad dirigida a catalogar la solicitud y evaluar el trámite que se le dará al asunto. En el formulario Evaluar Asunto, el usuario debe consignar los datos básicos de la solicitud, se divide en cuatro pestañas:

- Información Preliminar
- Evaluar asunto y actividades primarias
- Decidir Trámite Asunto
- Generar Documento (opción para crear documentos a través de una plantilla que ofrece el sistema)

[27] Norma Técnica de la Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009
[28] Extractos del Manual Preventivo del SIP

- **Información Preliminar**

Tiene como propósito registrar el inicio de la evaluación sobre la apertura de un Proceso Preventivo y registrar los datos relacionados con el asunto. Contiene la siguiente información:

- Contenedor 1: Datos Básicos Fuente
  - **Fuente Solicitud:** Cómo llega el asunto a la PGN.
  - **Descripción Fuente Solicitud:** Cuándo llegó el asunto (fecha), cuándo fue entregado. Si es un proyecto del POA, relacionar el proyecto estratégico.
  - **Nombre del Asunto:** Nombre emblemático del asunto.
  - **Descripción del Asunto:** Es el detalle acerca de lo que consiste el asunto
- Contenedor 2: Datos Básicos Asunto Prevención
  - Materia Asunto
  - Tema Asunto
  - Subtema Asunto
  - Categoría Asunto

  En el anexo 1 del Manual Preventivo, se relacionan la materia, el tema, el subtema y las categorías de los asuntos definidos. Un asunto solo puede catalogarse de acuerdo a la materia principal.

  El operador diligencia esta información, según la prevención que vaya a realizar, Ej:
  - **Materia Asunto:** Función Pública
  - **Tema Asunto:** Prevención en la contratación / Modernización de la Función Pública / Participación Ciudadana o Control Social
  - **Subtema Asunto:**
  - **Categoría Asunto**

- Contenedor 3: Datos Afectado

  De acuerdo al análisis realizado por el operador preventivo, debe seleccionar el (los) Tipo (s) de Afectado (s) y agregar la información pertinente. Ej: Entidad territorial a la que se le realiza el Control preventivo en Regalías

- Contenedor 4: Derecho Vulnerado

  En relación con el asunto, el usuario debe seleccionar los derechos que han sido vulnerados. Los derechos están catalogados por derechos generales que a su vez contienen derechos específicos. Para ello el usuario debe seleccionar primero un derecho general posteriormente debe seleccionar el derecho especifico. Ej:
  - Derecho General: Derechos Colectivos
  - Derechos Específicos: Derecho a un ambiente Sano, Derecho al desarrollo

  - Derecho General: Derechos sociales, económicos y culturales
  - Derechos Específicos: Derecho a la educación, Derecho a un nivel de vida adecuado

- Contenedor 5: Entidades Responsables o Requeridas

Se seleccionan las entidades a las que el operador considera responsables y que va a requerir, ya sea para verificar las actuaciones o solicitarles información relacionada.

- Contenedor 6: Lugar de Hechos.
  El usuario debe ingresar los datos correspondientes a donde se llevaron a cabo los Hechos. En nuestro caso se trata de la Entidad territorial en la que se va a realizar el control preventivo en regalías

- Contenedor 7: Datos Prevención.
  Tipo Prevención: La selección del o los Tipos de prevención obedece al análisis que sobre el tema en particular debe llevar a cabo el usuario, considerando el modelo de prevención integral. Ej: Promover, Impulsar, Evitar.

  Fecha inicial de evaluación: Fecha desde la cual el operador da inicio a la función preventiva.

- Contenedor 8: Identificación de Partes, Intervinientes y/o Solicitantes.
  Seleccionar las partes, Intervinientes y/o solicitantes. Ej: Entidad territorial en la que se va a realizar el preventivo en regalías o la solicitud expresa de algún ciudadano o entidad como el DNP.

- **Evaluar Asunto y Actividades Primarias**

Tiene como propósito registrar el diagnóstico preliminar y las actividades primarias. Esta etapa consta de tres contenedores:

- Contenedor 1: Diagnostico preliminar
  Diagnóstico Preliminar: El usuario debe describir la problemática o asunto que ha activado la función preventiva: ¿Cuál es la debilidad de la entidad pública en relación con la situación que nos informa el ciudadano o por la cual se decidió operar de oficio? ¿Qué motiva a activar la función preventiva?

- Contenedor 2: Adjuntar documentos
  Si el usuario cuenta con algún tipo de documento en formato electrónico en esta etapa lo puede anexar en Adjuntar Documentos.

- Contenedor 3: Lista de Actividades Primarias
  Este campo no se diligencia para el Preventivo en regalías, por ser un caso relevante

- **Decidir Trámite del Asunto**

Para el preventivo en regalías se selecciona "*Asumir el caso*", ya que el asunto es un CASO RELEVANTE. El operador preventivo debe registrar la motivación de la decisión que obedece a la pregunta ¿Por qué se debe asumir el asunto preventivo?.

- **Evaluar la duplicidad.**

El sistema realiza la evaluación de la duplicidad, es decir compara si en la base de datos existe otro asunto con los mismos criterios que el IUS activo en la pantalla. Los criterios de cotejo son: Materia, Tema, Tipo de Afectado, Lugar de los Hechos, Entidades Relacionadas e Intervinientes.

Si hay asuntos iguales el sistema los muestra en una lista de resultados. Con ella el usuario puede proceder a la Asociación.

Actividad 2: Abrir Caso

Actividad mediante la cual el Servidor PGN avoca el conocimiento de un asunto de su competencia e inicia la correspondiente actuación de la PGN[29]. Para Abrir caso, el usuario selecciona la tarea **COB Abrir Caso** de la Lista de Trabajo, esta se divide en tres pestañas:

- Datos del Caso (Visualiza los datos registrados por el usuario en etapas previas)
- Abrir Caso y Definir Plan de Acción.
- Generar Documento (opción para crear documentos a través de una plantilla que ofrece el sistema)

En las pestañas Datos del caso y Generar documento, no se registra información, a continuación se presenta la información que se debe diligenciar en la pestaña Abrir Caso y Definir Plan de Acción.

- **Abrir Caso y Definir Plan de Acción**

Tiene como propósito registrar los objetivos y las actividades que conformarán el Plan de Acción frente al Caso de Prevención.

- Contenedor 1: Objetivos de la actuación preventiva:
  El objetivo de la prevención varía de acuerdo con el estado en que se encuentre el asunto ante el que se activa la función preventiva. Es necesario identificar el objeto específico de la prevención que delimita en forma exacta las características de la situación a evitar.

- Contenedor 2: Relación de Actividades del Plan de Acción.
  En esta etapa se planean las actividades preventivas que se llevarán a cabo para cumplir los objetivos propuestos. Éstas se apoyan en el análisis que llevó a la elaboración del diagnóstico**.**
  En ese momento el sistema despliega un formulario como el que se muestra a continuación con nuevos contenedores:

[29] En materia preventiva, cuando se habla de Caso, **se hace referencia al conjunto de actuaciones que desarrolla la Dependencia competente para ejercer la función de prevención.** Para ello, previamente se ha debido descartar la existencia de otro en curso por los mismos hechos a través de la funcionalidad de evaluar duplicidad.

- Información Básica:
  - Actividad a Realizar: El usuario debe seleccionar de la lista desplegable la Actividad preventivas a Realizar
  - Descripción de la Actividad: Obedece a la respuesta a la pregunta en ¿En qué consiste la actividad?
  - Tiempo estimado para realizar la Actividad: Corresponde a la respuesta a la pregunta ¿En cuánto tiempo ejecuto la actividad? Por ejemplo un requerimiento escrito: 1 día, una llamada.

- Entidades Destinatarias de la Actividad:

Entidades a quienes está dirigida la actividad preventiva. Una vez seleccionada la entidad, proceda a registrar el grado de detalle (dependencia) y el nombre de la persona (si dispone de tal información) que será la encargada de atender la actividad preventiva.

- Lugar de Ejecución de la Actividad.

El lugar de ejecución corresponde al sitio en el cual se adelantará la actividad preventiva. Los criterios de búsqueda son: País, Departamento, Municipio, Corregimiento y Descripción del Lugar

- Funcionarios de Apoyo en la Ejecución de la Actividad.

El fin de este campo consiste en dejar constancia de las labores compartidas con otros funcionaros de la entidad en asuntos que han sido asignados a un funcionario en particular. Ej: Funcionarios que apoyan el ejercicio del control preventivo.

El sistema permite realizar modificaciones a las Actividades del Plan de Acción propuestas y Eliminar aquellas que no se vayan a llevar a cabo.

Actividad 3a: Establecer marco normativo

Actividad dirigida a la identificación y registro de las normas, doctrina y jurisprudencia que sirven de sustento a la evaluación Preventiva de cada asunto bajo del Servidor PGN. En el Campo *Descripción del Marco Normativo* se deben relacionar las leyes, acuerdos, sentencias, tratados etc. que sustentan el actuar preventivo. Es importante que en el caso de la inversión de regalías

Actividad 3b: Verificar hechos

Actividad mediante la cual el Servidor PGN en la ejecución del plan de Acción definido con anterioridad, obtiene, verifica y confronta las pruebas, argumentos, justificaciones, evidencias o explicaciones relevantes, para comprobar el cumplimiento, omisión o extralimitación de los mandatos legales de las entidades vigiladas. Sin embargo, este Plan de Acción no es obstáculo para que se ejecuten otras acciones no incluidas y que sean necesarias para la verificación de hechos.

- **Ejecutar Plan de Acción y Registro de Actividades Adicionales Ejecutadas**

Esta es la principal etapa en donde el Actor Preventivo deja constancia de la gestión que realiza a través de la ejecución de cada una de las Actividades Preventivas planeadas anteriormente y registradas en la etapa ***Abrir Caso*.**

El sistema le presenta al usuario la relación de las Actividades del Plan de acción a manera de lista, nombra la actividad Preventiva a ejecutar y su descripción, para que el usuario realice el registro de la ejecución de la actividad, edite las actividades planeadas o si es necesario elimine una actividad.

En la Actividad sobre la cual se va a llevar a cabo el registro de ejecución el Usuario debe indicar:

- La realización de la actividad planeada: Las opciones son SI o NO.

  Cuando el usuario escoge SI, el sistema solicita además la siguiente información:
  - Fecha de Realización de la Actividad : Fecha de ejecución
  - Número de Oficio Relacionado con la Actividad (No. De oficio de salida PGN)
  - Respuesta de la Entidad Destinataria de la Acción (Lo que le contestaron en la entidad objeto de la actividad preventiva)
  - Hallazgos Relacionados con la Ejecución de la Acción (Lo que deduce el operador preventivo de la respuesta de la entidad ante la cual se encuentra adelantando la actividad preventiva)
  - Anexos
  - Así mismo el Usuario dispone de la opción Adjuntar Documento, en el entendido que algún documento con formato electrónico deba ser anexado como parte de la memoria institucional del caso.

  Cuando el usuario escoge NO, el sistema solicita la siguiente información:
  - JUSTIFICACIÓN: en este campo el usuario debe señalar las razones por las cuales no realizó una actividad primaria.

Si en desarrollo de la prevención el operador determina que deba realizar actividades adicionales que no fueron planeadas en el plan de acción, el sistema le permite al usuario registrar la información relacionada con la nueva actividad.

Actividad 4: Evaluar y decidir caso

En esta actividad se contemplan 3 pestañas:

- Datos del Caso
- Evaluar y decidir caso
- Generar Documento

En las pestañas Datos del caso y Generar documento, no se registra información, a continuación se presenta la información que se debe diligenciar en la pestaña Evaluar y decidir caso.

- **Evaluar y decidir caso**

Esta opción se encuentra subdividida en tres contenedores:

- Contendor 1: Datos Prevención.

  En este contenedor se muestran los objetivos que se propuso el operador preventivo en relación con el caso. El usuario con base en los hallazgos debe ingresar la información de Conclusiones y Modelo Preventivo.

- Contendor 2: Adjuntar Documentos.

  Si el usuario necesita Adjuntar uno o más documentos, debe completar el Nombre y Agregar el archivo, el cual quedará registrado en la parte inferior de la sección.

- Contendor 3: Relación de Acciones Preventivas Adoptadas.

  Este campo se utiliza para activar en el sistema el módulo de registro a actividades de seguimiento expost. Esto es: después de haber ejecutado las actividades preventivas de documentar a través de los hallazgos, le corresponde al operador preventivo informar tales hallazgos a la entidad objeto de control con el fin que estos sean subsanados.

  Para verificar si los hallazgos fueron enmendados se deben adoptar acciones preventivas tales como:

  - Elaborar una acción de cumplimiento
  - Proyectar acción de tutela
  - Proyectar para entidades externas circulares/directivas/instructivos
  - Proyectar información para difusión en medios de comunicación masiva
  - Solicitar audiencia pública
  - Solicitar planes de mejoramiento
  - Verificar el cumplimiento de circulares, directrices y otros instrumentos

El operador debe registrar en el sistema la actividad de seguimiento como una "Nueva Acción."

- **Planeación de la acción preventiva a ejecutar**

El usuario registra la información de la planeación de la actividad de seguimiento en los siguientes campos:

Campo 1: Acción Preventiva Adoptada
Corresponde a una lista donde el operador debe seleccionar, de una lista desplegable, qué acción de seguimiento efectuará.

Campo2: Descripción de la Acción preventiva:
Dirigida a quién y el fin con el que se va a realizar la acción preventiva.

Campos 3 y 4: Cantidad y Unidad de Tiempo:
Periodo que se gastará realizando dicha actividad (cantidad y unidad de tiempo)

Campo 5: Entidad destinataria de la Acción:

Entidad sobre la cual el operador está solicitando que subsane los hechos encontrados

Campo 6: ¿La acción requiere seguimiento?
Si la acción requiere seguimiento, se despliega una nueva Área de Trabajo *Información de seguimiento* en donde se deben complementar los siguientes campos obligatorios:

- Fecha de inicio de seguimiento: A partir de cuándo se comenzará a hacer el seguimiento
- ¿El Seguimiento es Periódico o Único?
  Seguimiento Único: El seguimiento tendrá lugar una sola vez. En tal caso deberá indicar el término para hacer el seguimiento. (Cuanto se demorara en la ejecución del seguimiento).
  Seguimiento Periódico: El seguimiento tendrá lugar varias veces. Cuando usted acoge esta opción debe indicar con qué frecuencia hará el seguimiento y en concordancia el periodo de tiempo. Por ejemplo Frecuencia: Semestral Periodo de Tiempo: 1 año. Lo cual significa que hará 2 seguimientos.
- Término para hacer Seguimiento.

➢ **Ejecución de la acción preventiva y realizar seguimiento**

Actividad por medio de la cual se registra la ejecución de las acciones y seguimientos planeados en la Actividad Evaluar y Decidir Caso.

Se registra el seguimiento a la Acción Preventiva programada, se diligenciando la información de las acciones adoptadas y después de haberlas documentado se registran las Conclusiones finales. En esta etapa se registra:

- Respuesta de la Entidad
- Fecha de seguimiento
- Observaciones del seguimiento
- Adjuntar Documentos: Da la opción de registrar documentos relativos al seguimiento realizado

Actividad 5: Cerrar caso

Actividad por medio de la cual se da por terminada toda la acción asociada a un Caso y cesa actuación de la PGN. Para el Caso Preventivo la definición de cierre de Caso corresponde **al momento en el cual el funcionario de la PGN verifica que se han cumplido las metas perseguidas** con las actividades preventivas.

En el formulario **Cerrar Caso**, se diligencia fecha de envío del archivo físico y para cerrar el Caso el usuario debe hacer clic en el Botón **Finalizar,** con lo cual el caso desaparecerá de su lista de trabajo.

Reapertura de una solicitud o caso preventivo

Esta aplicación permite la reapertura de una solicitud o Caso Preventivo cerrado en el SIM. A través del Menú Principal en Procesos → Proceso Preventivo, en la opción Reabrir Solicitud o Caso Preventivo.

Para encontrar el caso que se quiere reabrir, el sistema permite al usuario ubicar un caso por criterios de búsqueda, una vez se encuentra el caso que se quiere reabrir el usuario debe **Agregarlo**. Una vez agregado, el usuario ingresa la Justificación y la Actividad desde la cual se requiere Abrir el Caso en el campo *Datos Complementarios*.

ANEXOS

Formato 01.

Plan Anual del ejercicio preventivo en Entidades Territoriales beneficiarias de regalías

Objetivo:

N°	Departamento	Entidad Territorial	Total Giros	Operador Preventivo Asignado	Fecha de inicio	Fecha de finalización

Fecha de aprobación:	
Aprobado por:	

Formato 02

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
180 años 1830 - 2010

Ejercicio preventivo en regalías
Análisis preliminar de la entidad territorial

1. Datos Básicos de la Entidad Territorial

Vigencia que será objeto de prevención : _____	
Nombre de la Entidad Territorial:_____	Departamento:_____
Número de Habitantes (DANE]): _____	Año:_____
Población urbana: _____	Población rural: _____
Población entre 0 – 5 años: _____ Población entre 5-17 años: _____	
NBI Cabecera: _____ NBI resto: _____ NBI Total: _____	
Para los municipios solamente:	
Certificado en Salud (Ley 715 de 2001)	Si_____ No _____
Certificado en Educación (Ley 715 de 2001)	Si _____ No _____
Certificado en Agua Potable y Saneamiento Básico (Ley 1176 de 2007)	Si_____ No _____

2. Comparativo Coberturas Mínimas: Meta Nacional Vs Cobertura Certificada a la entidad territorial

Cobertura Mínima	Meta Nacional	Cobertura certificada Año ____
Salud para la población pobre		
Educación preescolar, básica y media		
Tasa de Mortalidad infantil máxima		
Agua Potable		
Alcantarillado		
Coberturas con mayor rezago: _____		
Coberturas pre- seleccionadas para ejercicio preventivo: _____		

3. Planeación de las acciones a realizar para mejorar las coberturas más rezagadas: estado del diagnóstico, formulación de metas e indicadores para la vigencia objeto de prevención.

Cobertura	Información de la entidad territorial					
	Meta de resultado del cuatrienio	Indicador	Línea de Base	Meta de producto	Indicador	Valor esperado para la vigencia objeto de prevención
Salud para la población pobre						
Educación preescolar, básica y media						
Tasa de mortalidad máxima						
Agua Potable						
Alcantarillado						
Sectores en los que existen mayores dificultades en la definición de metas de resultado, de producto e indicadores: _____						

Alertas detectadas en el Plan de desarrollo y sobre la formulación de metas sobre coberturas mínimas:

1.

2.

3.

4.

5.

6.

4. **Análisis de la inversión realizada en la vigencia anterior al año del ejercicio preventivo.**

Concepto		Compromisos	%	Pagos	Reservas
Coberturas	Salud para la población pobre				
	Educación preescolar, básica y media				
	Agua Potable y Saneamiento Básico				
	Disminución de la Mortalidad Infantil				
	Proyectos de nutrición y seguridad alimentaria que impactan las coberturas.				
Subtotal invertido en coberturas*					
Otros sectores prioritarios					
Proyectos de nutrición y seguridad Alimentaria (No impacta las coberturas)					
Mesadas pensionales (Para departamentos)					
Interventoría técnica					
No permitidos o necesitan aclaración por parte de la entidad territorial					
Otros (especifique cuáles)					
Total Coberturas+Otros+Interventoría					
Acuerdo de Reestructuración de Pasivos/Saneamiento Fiscal					
Adición de Reservas Ley 819/03					
TOTAL					

Alertas detectadas en la inversión de la vigencia anterior:

1.

2.

3.

4.

4. Selección de contratos suscritos en la vigencia anterior.

Cobertura rezagada seleccionada	Proyecto	Contrato	Fecha de suscripción	Valor del contrato	Valor pagado	Interventor
Salud para la población pobre						
Educación preescolar, básica y media						
Agua Potable y Saneamiento Básico						
Disminución de la Mortalidad Infantil						
Otros sectores de interés del operador						

5. Análisis de la distribución inicial del presupuesto de regalías en la vigencia objeto de la función preventiva.

	Concepto	Proyecto	Apropiación inicial	%
Coberturas	Salud para la población pobre			
	Educación preescolar, básica y media			
	Agua Potable y Saneamiento Básico			
	Disminución de la Mortalidad Infantil			
	Proyectos en Nutrición y Seguridad Alimentaria que impactan las coberturas			
Subtotal invertido en coberturas*				
	Otros sectores prioritarios			
	Proyectos de nutrición y seguridad Alimentaria que no impactan las coberturas			
	Mesadas pensionales (Para departamentos)			
	Interventoría técnica			
	No permitidos o necesitan aclaración por parte de la entidad territorial			
	Otros (especifique cuáles)			
Total Coberturas+Otros+Interventoría				
	Acuerdo de Reestructuración de Pasivos/Saneamiento Fiscal			
	Adición de Reservas Ley 819/03			
TOTAL				

Alertas detectadas sobre la distribución inicial del presupuesto de regalías para la vigencia objeto de inversión:

1.
2.
3.

6. Relación de principales hallazgos identificados por los órganos de control y vigilancia en la entidad territorial objeto de prevención:

Órgano de Control	Tipo de Hallazgo (Administrativo, Disciplinario, Fiscal, Penal)	Descripción	Existe Plan de Mejoramiento? Si No N.A.	Existen reportes del cumplimiento del Plan? Si No N.A.

7. Síntesis de alertas detectadas en el análisis de la información preliminar

8. Definición del objeto de prevención:

- **Las coberturas mínimas que serán objeto de la prevención en el año del ejercicio son:**

- **Los programas, proyectos o contratos que serán objeto de prevención en el año del ejercicio son:**

Nombre	Valor financiado con regalías	Fecha Inicio	Meta que la administración se propuso con esta inversión

- **Los beneficiarios del programa, proyecto o contrato que será objeto de prevención son:**

Nombre	Cobertura que se quiere impactar	Descripción de los beneficiarios

9. Observaciones adicionales sobre la entidad territorial y sobre la información que se revisará durante la visita:

Formato 03

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
180 años 1830-2010

Ejercicio preventivo en regalías
Informe de Iniciación

Fecha de elaboración	
Entidad Territorial	
Funcionarios Asignados	

Objetivo de la prevención:
Cobertura mínima objeto de prevención:

Estrategias de prevención
•
•
•

Plan de Actividades

No	Actividad	Resultados esperados	Indicador de gestión	Responsable	Fecha de realización

Estrategias de comunicación y divulgación
• Comunicación a la Entidad Territorial:
• Divulgación a la comunidad:
• Comunicación a entidades del orden nacional:

Elaborado por:	
Aprobado por:	

FORMATO 04.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
180 años 1830 - 2010

Ejercicio preventivo en regalías
Acta de visita

Lugar	
Entidad Territorial	
Representante Legal E.T	
Fecha inicio visita	
Fecha terminación visita	
Funcionarios de la E.T. que atendieron la visita	
Funcionarios de la PGN que realizaron la visita	

Objetivo del ejercicio preventivo:
Objetivo de la visita:

.. **Proceso evaluado:**			
Cuestionarios aplicados	**Funcionarios entrevistados**	**Documentos observados**	**Alertas detectadas**
Observaciones:			

.. **Proceso evaluado:**			
Cuestionarios aplicados	**Funcionarios entrevistados**	**Documentos observados**	**Alertas detectadas**
Observaciones:			

Información y documentos adicionales entregados por la E.T al cierre de la visita:
Documentos que el funcionario de la PGN se lleva para terminar el análisis:
Información, documentos y fechas en que la E.T debe enviarlos a la PGN:
Observaciones generales:

Lugar y fecha de suscripción del acta:	

Firmas:	
Funcionario de la PGN	Funcionario de la PGN

Firma:
Representante de la Entidad Territorial o delegado

Formato 05.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
180 años 1830 - 2010

Ejercicio preventivo en regalías
Informe definitivo Fase de Desarrollo

Entidad Territorial	
Representante Legal E.T	
Funcionarios de la PGN Asignados	
Fecha de elaboración	

Cobertura mínima objeto de prevención:
Programa(s):
Proyecto(s):
Contrato(s):

Detección de alertas y medidas preventivas

No	Alerta	Conducta asociada	Tipo de prevención			Traslado a otro ente	
			En estricto sentido	Como intervención	Como sanción	SI	NO

Continuación de actividades preventivas

No	Alerta	Conducta asociada	Actividad preventiva a desarrollar	Resultados esperados	Entidad involucrada	Fecha de inicio

Traslados por competencia a delegadas con función disciplinaria

No	Alerta	Conducta asociada	Presunta falta disciplinaria	Delegada

Traslados por competencia a otras entidades

No	Alerta	Irregularidades	Entidad competente

Fecha de discusión en mesa de trabajo	
Elaborado por	
Aprobado por	

Formato 06.

Ejercicio preventivo en regalías
INFORME DE FINALIZACIÒN

Fecha de elaboración	
Entidad Territorial	
Representante Legal E.T	
Funcionarios de la PGN Asignados	

Cobertura mínima objeto de prevención:
Programa(s):
Proyecto(s):
Contrato(s):

Síntesis del Ejercicio Preventivo
• Alertas encontradas en el análisis preliminar
• Situaciones irregulares confirmadas con la visita
• Potenciales conductas que serán objeto de Prevención en estricto Sentido y/o como intervención
• Conductas que generaron apertura inmediata de procesos disciplinarios
• Requerimientos y recomendaciones realizadas a la entidad territorial
• Capacitaciones gestionadas
• Resultados en la entidad territorial

• Análisis de la respuesta de la entidad territorial

Autoevaluación de la prevención
• **Autoevaluación de la estrategia**
• **Autoevaluación de la gestión**

Actividades Preventivas Planeadas	**Actividades Ejecutadas**	**% de cumplimiento**

Recomendaciones y Conclusiones
• Justificar la Terminación de la actuación
• Justificar la continuación del Seguimiento para la próxima vigencia
• Justificar el traslado a la función discilplinaria

Elaborado por:	
Aprobado por:	

Anexo 01: Lista de Chequeo - Módulo de Planeación

Cuestionario I - Herramientas de Gestión

Modulo de Planeación			**Herramientas de Gestión**
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. En el Manual de Funciones y Competencias Laborales, se designa en algún funcionario la responsabilidad de garantizar la elaboración (elaborar y/o dirigir): (Entreviste al directivo del área y solicite que le indique en el Manual la función relacionada)			
• Plan de Desarrollo			
• Plan Indicativo			
• Formulación, inscripción y viabilización de proyectos en el BPPIM			
• Plan Operativo Anual de Inversiones (Funciones relacionadas con la Planeación en selección de programas y proyectos de inversión a realizar en la siguiente vigencia)			
• Plan Operativo Anual de Inversiones – (Funciones relacionadas con la asignación de recursos por fuente)			
• Plan de Acción de la oficina de Planeación			
2. La entidad tiene Mapa de Procesos			
3. Cuenta con las caracterizaciones de los procesos estratégicos establecidos en el Mapa de Procesos de la entidad			
4. En las caracterizaciones de los procesos estratégicos, verifique si la entidad identifico las actividades y productos para la elaboración o formulación de:			

Herramientas de Planeación:	**Identifica (SI / NO)**	
	Actividad	**Producto**
• Plan de Desarrollo		
• Plan Indicativo		
• Formulación, inscripción y viabilización de proyectos en el BPPIM		
• Plan Operativo Anual de Inversiones		
• Plan de Acción		

Situación encontrada:			
5. En los indicadores de los procesos misionales se incluyen los relacionados con las metas del Plan de Desarrollo, para las siguientes coberturas (verifique en las caracterizaciones de los procesos):			
• Educación			
• Tasa de cobertura neta en educación básica y media			
• Salud			
• Cobertura en afiliación al régimen subsidiado (Niveles SISBEN I, II y III)			
• Agua Potable y alcantarillado			
• Tasa de cobertura de agua potable urbana y rural			
• Tasa de cobertura de alcantarillado urbana y rural			
• Calidad de agua (IRCA)			
• Continuidad del servicio de agua potable			
• Mortalidad infantil máxima			
• Tasa de mortalidad infantil de menores de un año			
6. Cuenta con los procedimientos o manuales que estandarizan la forma de elaborar:			
• Plan de Desarrollo			
• Plan Indicativo			
• Formulación, inscripción y viabilización de proyectos en el BPPIM			

Modulo de Planeación	Herramientas de Gestión		
• Plan Operativo Anual de Inversiones			
• Plan de Acción			
7. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, verifica que los controles establecidos en los procedimientos o manuales se cumplan por los responsables de su ejecución, verifique en informes de la Oficina de Control Interno, la evaluación de los controles para la elaboración de:			
• Plan de Desarrollo			
• Plan Indicativo			
• Formulación, inscripción y viabilización de proyectos en el BPPIM			
• Plan Operativo Anual de Inversiones			
• Plan de Acción			
Situación encontrada:			
8. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, verifica que los controles asociados con los siguientes elementos estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad, verifique en informes de la Oficina de Control Interno, para los elementos de la planeación:			
• Plan de Desarrollo			
• Plan Indicativo			
• Formulación, inscripción y viabilización de proyectos en el BPPIM			
• Plan Operativo Anual de Inversiones			
• Plan de Acción			
Situación encontrada:			

Cuestionario II - Funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos

Modulo de Planeación	FUNCIONAMIENTO BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS		
	SI	**NO**	**NS/NR**
1. Cuenta con el acto administrativo de creación del Banco de Programas y Proyectos			
2. Tiene Manual de Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos			
3. Si la respuesta anterior es afirmativa, incluye el Manual los criterios mediante los cuales un proyecto es viable, elegible y prioritario			
4. Participa el Banco de Proyectos en la identificación y formulación de los proyectos financiados con regalías.			
5. Participa el Banco de Proyectos en la formulación del Plan Operativo Anual de Inversiones			
6. Los proyectos se encuentran codificados			
7. Existe un listado para la codificación de los proyectos			
Situación encontrada:			

Cuestionario III - Información Básica del Proyecto Seleccionado

Módulo de Planeación	INFORMACIÓN PROYECTO SELECCIONADO		
Proyecto 1:	**SI**	**NO**	**NS/NR**
Los proyectos están inscritos previamente a su ejecución en el BPPIM			
• Proyecto 1			
Situación encontrada:			
1. En la documentación que soporta el proyecto se indica de forma expresa, el aporte			

del mismo al cumplimiento de las metas de cobertura mínima establecidas en el Plan de Desarrollo.			
Proyecto 1			
Situación encontrada:			
Los proyectos se formulan con base en la Metodología General Ajustada[30], por lo cual la ficha EBI contiene como mínimo:			
Proyecto 1 :			
• Identifica el programa del Plan de Desarrollo territorial al cual pertenece el proyecto de inversión (verifique el modulo 3 Evaluación ex-ante en la ficha EV-27)			
• Si la respuesta anterior es afirmativa, en el Plan Indicativo identifique la meta de resultado y meta de producto impactadas por el proyecto y verifique:			
• Es clara y precisa la descripción del problema que se busca transformar con el proyecto.			
• La necesidad que justifica el proyecto de inversión fue identificada en el diagnóstico del Plan de Desarrollo (Si no consigue esta información en Planeación, Preguntar a la sectorial)			
• El objeto del proyecto responde a la necesidad identificada. (Ver en la ficha EBI la descripción de la necesidad.			
• Se identifican los beneficiarios del proyecto de inversión (Ver en la ficha			
• La alternativa de solución seleccionada da respuesta a la necesidad identificada (verifique en el modulo de identificación ficha ID-12)			
• La programación financiera del proyecto es consistente con los recursos asignados en el Plan Operativo Anual de Inversiones (verifique en el modulo de Programación ficha PR-02)			
• En el proyecto se identifican las actividades de implementación y puesta en marcha como parte de la programación integral del mismo.			

	Todas	Algunas	Ninguna
Las actividades del proyecto aportan al cumplimiento de las metas establecidas			

En caso de no contar con el Plan Indicativo, verifique esta información con el responsable sectorial del proyecto.

• En las metas de cada proyecto verifique:

	Todas	Algunas	Ninguna
Las metas programadas son coherentes con las actividades a realizar mediante el proyecto (verifique en el modulo de Programación ficha (PR-01)			
La entidad lleva un registro de la ejecución de las metas por proyectos (verifique en el modulo de Programación ficha PR-04)			

Cuestionario IV – Plan Operativo Anual de Inversiones

Módulo de Planeación			**POAI**
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. El Plan Operativo Anual de inversiones señala los proyectos de inversión clasificados por sectores y programas.			
2. El POAI incluye las metas e indicadores de resultado que permiten medir el impacto de los proyectos que se financian en la vigencia objeto de prevención.			
3. Se identifican claramente las inversiones a financiar con regalías que atienden los sectores de cobertura mínima.			

[30] Resolución 0806 de 2005. Departamento Nacional de Planeación
Desarrolla el artículo 49 de la Ley 152 de 1994.

Situación encontrada:			
Sobre el programa y/o proyecto de inversión seleccionado previamente:			
1. Se identifica claramente en el POAI el monto de recursos de regalías que se asignará.			
Proyecto 1:			
2. Incluye las metas y los indicadores que permitirán que esta inversión alcance la cobertura mínima correspondiente.			
Proyecto 1:			
3. El proyecto se encuentra en concordancia con las competencias de la entidad territorial.			
Proyecto 1:			

Cuestionario V: El Plan de Acción

Módulo de Planeación	**PLAN DE ACCION**		
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. La Secretaría responsable de la ejecución del proyecto tiene un Plan de Acción para la organización de sus actividades durante el año[31], el cual contiene como mínimo[32]:			
• Los proyectos bajo su responsabilidad			
• Las metas programadas para la vigencia en coherencia con el Plan Indicativo y el POAI			
• Los proyectos orientados a alcanzar y mantener las coberturas mínimas, indican de forma expresa, el aporte del mismo a la consecución de los indicadores de coberturas establecidos en el Plan de Desarrollo[33].			
• Las estrategias y actividades para la ejecución del proyecto seleccionado para acompañamiento preventivo			
• Las fechas o tiempo estimado para la realización de las actividades para empezar la ejecución del proyecto.			
• Los recursos asignados para el proyecto.			
Situación encontrada:			

[31] Artículo 41, Ley 152 de 1994

[32] Departamento Nacional de Planeación, Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, Página 58 y 59.

[33] Parágrafo del Artículo 12, Decreto 416 de 2007. Ver modificaciones Ley 1283 de 2009.

Anexo 02. Lista de Chequeo – Módulo Presupuesto

Cuestionario I- Herramientas de Planeación

Modulo Sistema Presupuestal			**Herramientas de Gestión**
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. En el Manual de Funciones y Competencias Laborales, se designa en algún funcionario la responsabilidad de garantizar la elaboración (elaborar y/o dirigir): (Entreviste al directivo del área y solicite que le indique en el Manual la función relacionada)			
• Marco Fiscal de Mediano Plazo			
• Presupuesto			
• Programa Anual de Caja			
2. Cuenta con las caracterización del proceso de Gestión Financiera establecido en el Mapa de Procesos de la entidad			
3. En las caracterizaciones de los procesos estratégicos, verifique si identifico las actividades, responsables y productos para la elaboración o formulación de:			

Actividades:	**Identifica (SI / NO)**	
	Actividad	**Producto**
• Marco Fiscal de Mediano Plazo		
• Presupuesto		
• Programa Anual de Caja		

Situación encontrada:			
4. En la caracterización identifica los indicadores para medir el desarrollo del proceso de Gestión Financiera			
5. Cuenta con los procedimientos o manuales que estandarizan la forma de elaborar:			
• Marco Fiscal de Mediano Plazo			
• Elaboración del Presupuesto			
• Ejecución del Presupuesto			
• Modificaciones al presupuesto			
• Constitución de reservas y cuentas por pagar			
• Elaboración del Programa Anual de Caja			
• Ejecución del Programa Anual de Caja			
6. Cuenta con Estatuto Orgánico de Presupuesto			
7. El Estatuto Orgánico de Presupuesto establece las fechas y responsables de aprobación de los siguientes instrumentos:			
• Plan Operativo Anual de Inversiones			
• Presupuesto			
• PAC			
9. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, verifica que los controles establecidos en los procedimientos o manuales se cumplan por los responsables de su ejecución, verifique en informes de la Oficina de Control Interno, la evaluación de los controles para:			
• Marco Fiscal de Mediano Plazo			
• Elaboración del Presupuesto			
• Ejecución del Presupuesto			
• Modificaciones al presupuesto			
• Constitución de reservas y cuentas por pagar			
• Elaboración del Programa Anual de Caja			
• Ejecución del Programa Anual de Caja			
Situación encontrada:			
10. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, verifica que los controles asociados con los siguientes elementos estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad, verifique en informes de la Oficina de Control Interno para los siguientes elementos:			

• Marco Fiscal de Mediano Plazo			
• Elaboración del Presupuesto			
• Ejecución del Presupuesto			
• Modificaciones al presupuesto			
• Constitución de reservas y cuentas por pagar			
• Elaboración del Programa Anual de Caja			
• Ejecución del Programa Anual de Caja			
Situación encontrada:			

Cuestionario II- Marco Fiscal de Mediano Plazo

Módulo de Presupuesto	**MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO**		
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. El Plan Financiero se encuentra ajustado a los giros de regalías actuales[34].			
2. La proyección de ingresos de regalías del Plan Financiero es consistente con los recursos aprobados en el presupuesto para el presente año.			
Situación encontrada:			

Cuestionario III- Ejecución del Presupuesto de Ingresos

Módulo Presupuesto	**EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS**		
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. Se identifica claramente la fuente "Regalías" dentro de los siguientes rubros presupuestales			
• Giros de la vigencia			
• Rendimientos financieros (generados por la cuenta o por inversiones temporales de liquidez)			
• Superávit fiscal			
• Cancelación de reservas			
• Reintegros			
• Otros:			
2. La apropiación de ingresos es igual a la apropiación de gastos financiados por regalías			
• Apropiación inicial			
• Apropiación definitiva			
Situación encontrada:			
3. Incorpora en el presupuesto los recursos recibidos por la entidad giradora (verificar con la base de datos de giros de las entidades giradoras)			
Situación encontrada:			
4. Si existe superávit de la vigencia anterior, el municipio ha incorporado el superávit en el presupuesto de la actual vigencia (verifique con el cierre fiscal de la vigencia anterior)			
Situación encontrada:			
5. Los actos administrativos a través de los cuales se modifica el presupuesto de ingresos cumplen con las formalidades previstas en la Ley y las facultades pertinentes para su aprobación			
Situación encontrada:			

[34] Cartilla Departamento Nacional de Planeación. Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo municipal, Página 14 a 24.

Cuestionario IV- Ejecución del Presupuesto de Gastos

Módulo de Presupuesto	**EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS**	
Pregunta	**SI**	**NO**
1. Los actos administrativos a través de los cuales se modifica el presupuesto de gastos cumplen con las formalidades previstas en la Ley y las facultades pertinentes para su aprobación.		
Situación encontrada:		
2. La ejecución los programas y proyectos financiados con regalías atienden los criterios estipulados en el artículo 15 de la Ley 141 de 1994 modificado por el artículo 1 de la Ley 1283 de 2009, para asignación mínima de recursos a coberturas y destinación mínima a proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria, por lo cual:		
a. Se separan claramente los recursos de regalías que se destinan para cada una de las coberturas		
b. La entidad apropia el porcentaje mínimo requerido para coberturas mínimas (75% municipios, 60% departamentos)		
Observaciones:		
c. Se evidencia la posible financiación de auxilios y donaciones a particulares, a través de los cuales se entregan recursos a título gratuito.		
d. Se evidencia la posible financiación de gastos de funcionamiento recurrentes de la administración		
3. La entidad territorial realiza programas de saneamiento fiscal. Si la respuesta es afirmativa revise lo siguiente:		
a. Cuenta con autorización de la Asamblea o Concejo		
b. Cuenta con escenario financiero		
c. Cumple con las proyecciones de su escenario financiero para la realización de los pagos financiados con regalías		
4. La entidad ha suscrito un acuerdo de reestructuración de pasivos. Si la respuesta es afirmativa revise lo siguiente:		
a. Cumple con las proyecciones de su escenario financiero para el pago de las acreencias (verificar con informes de evaluación del Ministerio de Hacienda)		
Situación encontrada:		
5. Los compromisos adquiridos por la entidad territorial superan las regalías recaudadas en el momento de la verificación.		
Situación encontrada:		
6. Si la respuesta anterior se afirmativa, verifique:		
• Existen recursos retenidos por las entidades giradoras		
Situación encontrada:		
7. La entidad hace seguimiento al porcentaje de ejecución del presupuesto de gastos a lo largo del año. Calcule el porcentaje de de ejecución así: compromisos/apropiación definitiva.		
Situación encontrada:		
8. En el momento de la verificación, el monto de los pagos supera el monto de los recursos de regalías recaudados,		
Situación encontrada:		
9. Los pagos realizados durante el periodo analizado, corresponden a los programados en el PAC		
Situación encontrada:		

10. Si los giros a la entidad territorial se encuentran suspendidos, realizó el aplazamiento de las apropiaciones dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación[35]		
Rezago Presupuestal		
11. La entidad territorial constituyó reservas, de manera excepcional, por bienes y servicios que no se recibieron en la vigencia anterior (verificar acto administrativo de constitución de reservas)		
12. En el Acto Administrativo están explicitas las causales para la constitución de las reservas		
13. Las reservas se ejecutan conforme a la Ley 819 de 2003 (verifique con la ejecución presupuestal y los actos administrativos que modifican el presupuesto)		
14. Si la respuesta anterior es negativa, la entidad territorial lleva un registro de ejecución de las reservas de la vigencia anterior (verificar con registro de la Secretaria de Hacienda)		
15. La entidad lleva registro de la ejecución de las cuentas por pagar de la vigencia anterior		
Revisión de proyectos seleccionados		
16. Identifique en la ejecución presupuestal los proyectos seleccionados para análisis en la sección anterior y revise lo siguiente:		
• Proyecto 1		
• El rubro presupuestal por medio del cual se financia corresponde al objeto del proyecto		
• Los CDP y RP de los contratos por medio de los cuales se ejecuta el proyecto se expiden con un objeto claro y de conformidad con los criterios de inversión de regalías		
▪ Contrato 1:		
▪ Contrato 2:		
▪ Contrato 3:		

Cuestionario V-Programa Anual de Caja

Módulo de Presupuesto: **PROGRAMA ANUAL DE CAJA** Para los rubros de ingresos y pagos con cargo a regalías, verifique:		
Pregunta	**SI**	**NO**
1. La entidad cuenta con el Programa Anual de Caja para esta vigencia		
Para los rubros de ingresos y pagos con cargo a regalías, verifique:		
2. Se identifican los recursos de regalías en la programación mensual de ingresos y de pagos		
Situación encontrada:		
3. Si los giros se encuentran suspendidos, las apropiaciones correspondientes se incluyen en el PAC.		
4. Los ingresos programados son consistentes con los giros que recibe la entidad territorial (verificar con la base de datos de la entidad giradora)		
Situación encontrada:		
5. La apropiación del PAC es consistente con el presupuesto de la entidad territorial		
6. Los pagos realizados por la entidad territorial se encuentran de acuerdo con lo programado en el PAC (verificar contra la ejecución presupuestal de gastos y reporte de tesorería)		
Situación encontrada:		
7. Los pagos realizados con recursos de regalías superan el saldo disponible en el PAC (Revisar la ejecución presupuestal de gastos y reporte de tesorería)		
Situación encontrada:		
8. La entidad territorial maneja un PAC especial de reservas y cuentas por pagar que incluyen el		

[35] Articulo 1, Decreto 4192 de 2007

rezado del año anterior		
9. De existir bajos o altísimos recaudos no previstos, el PAC se reduce o ajusta		
10. El municipio realiza seguimiento a la ejecución del PAC		

Cuestionario VI – Administración de la cuenta bancaria de regalías

ADMINISTRACION DE LA CUENTA BANCARIA DE REGALIAS		
Pregunta	**SI**	**NO**
1. Los recursos de regalías se manejan en una cuenta única autorizada por el DNP (verificar con la base de datos de cuentas autorizadas del DNP, extractos bancarios y ejecución de ingresos)		
Situación encontrada:		
2. La cuenta única de regalías genera rendimientos financieros		
Situación encontrada:		
3. Los rendimientos financieros de la cuenta única de regalías se incorporan en el presupuesto de ingresos		
Situación encontrada:		
4. La cuenta única de regalías se encuentra exenta de impuestos y otros descuentos (verifique con el extracto bancario)		
Situación encontrada:		
5. Los movimientos de la cuenta quedan fielmente registrados en el libro de bancos (verifique con el extracto bancario)		
Situación encontrada:		
6. Si la cuenta está embargada, la entidad realizó gestiones para el desembargo de los recursos		

Cuestionario VII- Inversiones temporales de liquidez

INVERSIONES FINANCIERAS REALIZADAS CON RECURSOS DE REGALÍAS		
Pregunta	**SI**	**NO**
1. La entidad territorial tiene recursos de regalías invertidos en instrumentos financieros		
2.. El estado de tesorería a cierre de la vigencia fiscal anterior refleja los recursos de regalías que fueron destinados a este tipo de inversiones		
3. El traslado de los recursos de la cuenta única de regalías hacia las inversiones temporales de liquidez se evidencia en los extractos bancarios		
4. En los extractos se observan los ingresos generados por dichas inversiones por concepto de rendimientos financieros, utilidades y redención de los títulos.		
5. En el presupuesto se incorporan los ingresos generados por la inversión por concepto de rendimientos financieros, utilidades o por la redención del título.		
6. Para el caso de patrimonios autónomos, existen los soportes documentales que evidencien el traslado de los recursos.		

Anexo 03. Lista de Chequeo – Módulo de Contratación

Cuestionario I - Herramientas de Gestión

Modulo de Contratación			**Herramientas de Gestión**
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. En el Manual de Funciones y Competencias Laborales, se designa en algún funcionario la responsabilidad de garantizar la elaboración (elaborar y/o dirigir): (Entreviste al directivo del área y solicite que le indique en el Manual la función relacionada)			
• Etapa precontractual			
• Etapa contractual			
• Etapa post contractual			
2. Cuenta con la caracterización del proceso de Contratación establecido en el Mapa de Procesos de la entidad			
3. En la caracterización del proceso de apoyo que incluye la contratación, verifique si identifico las actividades, responsables y productos para:			

Actividades:	**Identifica (SI / NO)**	
	Actividad	**Producto**
• Identificar necesidades de compra y contratación.		
• Elaborar estudios previos		
• Determinar las modalidades de Selección		
• Publicidad del proceso contractual		
• Elaboración de pliegos		
• Evaluación de propuestas y selección del contratista		
• Realizar seguimiento a la ejecución del contrato (supervisión e interventoria)		
• Liquidación de contrato		

Situación encontrada:			
4. Tiene indicadores para medir el desarrollo del proceso de Gestión de bienes o servicios - Contratación (verifique en la caracterización del proceso)			
5. Cuenta con los procedimientos o manuales que estandarizan la forma de:			
• Identificar necesidades de compra y contratación			
• Elaborar estudios previos			
• Determinar las modalidades de Selección			
• Publicidad del proceso contractual			
• Elaboración de pliegos			
• Evaluación y selección del contratista			
• Realizar seguimiento a la ejecución del contrato (supervisión e interventoría)			
• Liquidación de contrato			
6. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, verifica que los controles establecidos en los procedimientos o manuales se cumplan por los responsables de su ejecución, verifique en informes de la Oficina de Control Interno, la evaluación de los controles para la elaboración de:			
• Identificar necesidades de compra y contratación			
• Elaborar estudios previos			
• Determinar las modalidades de Selección			
• Publicidad del proceso contractual			
• Elaboración de pliegos			
• Evaluación y selección del contratista			
• Realizar seguimiento a la ejecución del contrato (supervisión e interventoría)			
• Liquidación de contrato			

7. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, verifica que los controles asociados con los siguientes elementos estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad, verifique en informes de la Oficina de Control Interno, para los elementos de la contratación:			
• Identificar necesidades de compra y contratación			
• Elaborar estudios previos			
• Determinar las modalidades de Selección			
• Publicidad del proceso contractual			
• Elaboración de pliegos			
• Evaluación y selección del contratista			
• Realizar seguimiento a la ejecución del contrato (supervisión e interventoría)			
• Liquidación de contrato			

Cuestionario IIA – Generalidades de la contratación

Módulo de Contratación		
	SI	**NO**
1. La entidad cuenta con el Plan de Compras		
2. El Plan de Compras está publicado en el SICE (verificación realizada antes de la visita)		
3. Si la respuesta anterior es afirmativa, la publicación del Plan de Compras en el SICE se realizó dentro de los plazos establecidos (verificación realizada antes de la visita)		
4. La entidad cuenta con el Manual de Contratación		
5. Las carpetas de los contratos se encuentran centralizadas y custodiadas		
6. Tiene registros para controlar el ingreso, salida y ubicación de la documentación contractual		
7. Cuenta con un registro sistematizado y actualizado de los contratos		
Situación encontrada:		
8. Cuenta con un registro sistematizado y actualizado del estado de la ejecución de los contratos		
9. La entidad realiza mensualmente la publicación de los contratos celebrados en el SICE (verificación realizada antes de la visita)		
10. La entidad pública puntualmente la información de sus procesos contractuales en el SECOP (verificación realizada antes de la visita)		
11. Si la respuesta anterior es negativa, cuenta con el plan de acción para cumplir con la obligación de publicar en el SECOP		
12. La entidad resuelve las quejas y reclamos reportados por los interesados del proceso, verificar si hay un funcionario designado, si la entidad estableció el mecanismo y verifique con un ejemplo.		
Situación encontrada:		
13. El delegado para realizar la contratación cuenta con la aprobación del Concejo o Asamblea		
14. Cuenta con reglas y procedimientos para la recepción, registro y archivo de ofertas		
Situación encontrada:		
15. Cuenta con Manual o procedimientos para realizar la supervisión e Interventoría		

Cuestionario IIB – Gestión Documental de la contratación

Pregunta	**Contrato 1**		**Observaciones**
	SI	**NO**	
1. Los documentos del contrato están almacenados en carpetas y legajados (verifique que no se encuentren en AZ)			
2. Los documentos del contrato están foliados			
3. En la carpeta se encuentran todos los documentos que soportan el proceso contractual			

Cuestionario III – Etapa Precontractual

Pregunta	Contrato 1		Observaciones
	SI	NO	
1. Cuenta con el certificado de inscripción en el Banco de Programas y Proyectos			
2. Se encuentra incluido en el Plan de Compras			
3. Cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal que respalda la contratación			
4. El objeto a contratar es coherente con las necesidades y soluciones identificadas en el proyecto de inversión			
5. El objeto a contratar es coherente con el rubro presupuestal que lo financia			
6. Describe de la necesidad que la entidad pretende satisfacer con la contratación			
7. La solución a contratar está dirigida a resolver las necesidades identificadas			
8. Si es compra de bienes y suministros, la entidad verifica el estado de los inventarios actuales antes de formular la necesidad que pretende resolver el contrato			
9. Cuenta con los estudios técnicos pertinentes (estudios ambientales, de factibilidad o de pertinencia)			
10. Cuenta con el análisis del valor estimado del contrato (indica las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación, su monto y posibles costos asociados)			
11. Si la contratación es a precios unitarios, realizo la consulta de precios en el SICE			
12. Identifica las licencias y permisos requeridos			
13. Si la respuesta anterior es afirmativa, cuenta con las licencias y permisos identificados			
14. Describe el objeto a contratar			
• Características generales del bien, obra o servicio a contratar			
• Características específicas de bien, obra o servicio a contratar			
• Plazo de ejecución del contrato			
• Valor del objeto a contratar			
• Forma de pago			
• Lugar de ejecución del contrato			
• Obligaciones del contratista			
• Obligaciones de la entidad			
• Programación físico financiera			
• Plazo de liquidación del contrato			
15. Contiene los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección			
16. La modalidad de selección del contratista es la licitación pública			
17. Si la respuesta anterior es negativa, cumple con las reglas que lo facultan para contratar a través de otras modalidades			
18. Reemplaza de manera irregular el procedimiento público, con modalidades directas de escogencia de contratista, tales como contratación de urgencia manifiesta y convenios interadministrativos.			
19. Cuenta con el soporte que permita la tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio económico del contrato			
20. Cuenta con el análisis que sustenta la exigencia de garantías destinadas a amparar los perjuicio de naturaleza contractual o extracontractual, derivados del incumplimiento del ofrecimiento o del contrato[36]			
21. Cuenta con la Justificación de los factores de selección que identifiquen la oferta más favorable			
22. El pliego de condiciones es consistente con los estudios previos			

[36] Decreto 4828 de 2008 y modificatorios

Pregunta	Contrato 1		Observaciones
	SI	NO	
23. Da respuesta a las observaciones recibidas durante la etapa precontractual			
24. El pliego de condiciones incorpora la respuesta de la entidad a las observaciones recibidas en relación al mismo			
25. Para los contratos seleccionados, la entidad pública la información del proceso contractual a través del SECOP			
26. Se encuentran publicados de conformidad con la ley en el Diario único de Contratación Pública o en su defecto en la gaceta oficial de la entidad			
27. Convoca de forma directa a las veedurías interesadas en los procesos de contratación (verificar invitación)			

Cuestionario IV– Etapa Contractual

Pregunta	Contrato 1		Observaciones
	SI	NO	
1. El contrato se perfecciona en los plazos previstos en los pliegos de condiciones			
2. El contrato cumple con los requisitos para su perfeccionamiento			
• Las pólizas cumplen con los amparos y vigencias establecidas en el contrato			
• Cuenta con registro presupuestal			
• Cumple con los requisitos de publicación			
3. Cuenta con acta de inicio			
4. Para el inicio del contrato cumple previamente con los requisitos de perfeccionamiento			
5. Si el contrato tiene modificaciones o adiciones, estas cuentan con documentos que la sustenten			
6. Designa interventoría técnica para el contrato			
7. Si el contrato tiene interventoría externa, cuenta con supervisor (verifique en la minuta)			
8. El contrato tiene informes de interventoría de conformidad con los plazos y pagos establecidos			
9. Los informes de interventoría cuentan con:			
• Análisis administrativos			
• Análisis técnicos			
• Análisis financieros			
10. El supervisor realiza seguimiento y recomendaciones a partir de los informes de interventoría (verifique los informes y requerimientos a contratistas)			
11. Los pagos cuentan con la aprobación previa del supervisor			
12. Los pagos se autorizan previo cumplimiento de los requisitos establecidos (contraste los requisitos establecidos en la minuta con el informe del supervisor)			
13. La entidad ejerce control sobre el anticipo entregado (verifique si existen soportes que sustenten la utilización del anticipo)			
14. Si el contrato incluye diseño y obra, el anticipo se calcula sobre el monto total del contrato			

Cuestionario V– Etapa Post -Contractual

Pregunta	Contrato 1		Observaciones
	SI	NO	

Pregunta	Contrato 1		Observaciones
	SI	NO	
1. Los bienes y servicios adquiridos por la entidad cumplen con los requisitos y características establecidos en los pliegos de condiciones			
2. La entidad realizó la liquidación del contrato y determino los saldos del mismo			
3. Si hay incumplimientos del contrato, la entidad está realizando o realizó las acciones jurídicas pertinentes (revisar informes de interventoría y realizar inspección en campo)			

Anexo 04. Lista de Chequeo- Módulo Evaluación

Cuestionario I- Herramientas de Gestión

Modulo de Evaluación			**Herramientas de Gestión**
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. En el Manual de Funciones y Competencias Laborales, se designa en algún funcionario el seguimiento y control de: (Entreviste al directivo del área y solicite que le indique en el Manual la función relacionada)			
• Plan de Desarrollo			
• Plan Indicativo			
• Proyectos inscritos en el BPPIM			
• Plan Operativo Anual de Inversiones			
• Plan de Acción			
• Planeación			
• Obras Públicas			
• Salud			
• Educación			
• Gobierno			
2. Cuenta con la caracterización del proceso de Evaluación y Control			
3. En las caracterizaciones de los procesos identifica como actividades clave la evaluación y seguimiento de:			

Evaluación y seguimiento de:	**Identifica (SI / NO)**	
	Actividad	**Producto**
• Plan de Desarrollo		
• Plan Indicativo		
• Proyectos priorizados en el BPPIM		
• Plan Operativo Anual de Inversiones		
• Plan de Acción		

Situación encontrada:			
4. Esta designada la función de evaluar el sistema de Control Interno en algún funcionario			
5. Realiza la evaluación del Sistema de Control Interno			
Situación encontrada:			
6. Realiza las evaluaciones de desempeño en los plazos establecidos (verifique aleatoriamente la existencia de las evaluaciones en el área de Talento Humano)			
Situación encontrada:			
7. En los procedimientos, están estandarizadas las actividades para realizar la evaluación de:			
• Plan de Desarrollo			
• Plan Indicativo			
• Proyectos inscritos en el BPPIM			
• Plan Operativo Anual de Inversiones			
• Plan de Acción			
8. Cuenta con los procedimientos que estandarizan la forma de realizar auditorías internas			
9. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, verifica que los controles establecidos en los procedimientos o manuales se cumplan por los responsables de su ejecución, verifique en informes de la Oficina de Control Interno, la evaluación de los controles para la evaluación de:			
• Plan de Desarrollo			
• Plan Indicativo			
• Proyectos inscritos en el BPPIM			

• Plan Operativo Anual de Inversiones			
• Plan de Acción			
10. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, verifica que los controles asociados con los siguientes elementos estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad, verifique en informes de la Oficina de Control Interno, para los elementos de la evaluación:			
• Plan de Desarrollo			
• Plan Indicativo			
• Proyectos inscritos en el BPPIM			
• Plan Operativo Anual de Inversiones			
• Plan de Acción			

Cuestionario II- Evaluación de proyectos

Módulo de Evaluación	**EVALUACION DE PROYECTOS**	
Pregunta	**SI**	**NO**
1. El Banco de Proyectos utiliza la herramienta del SEPPI para evaluar el impacto de los proyectos		
Situación encontrada:		
2. Si la respuesta anterior es afirmativa, la evaluación se realiza a todas las metas del proyecto		
• Proyecto 1		
Situación encontrada:		
3. El Banco de Proyectos evalúa las metas de los proyectos, con base en los informes de las dependencias ejecutoras sobre el avance de los mismos a través de la ejecución contractual (verifique registros)		
• Proyecto 1		
Situación encontrada:		

Cuestionario III-Reporte de información

REPORTE DE INFORMACION		
1. Entrega a la Contraloría el informe de rendición de cuentas en los plazos establecidos (verificación realizada antes de la visita)		
2. La entidad realizó el reporte del SICEP en el plazo establecido (verificación realizada antes de la visita)		
3. La entidad realizó el reporte del FUT en el plazo establecido (verificación realizada antes de la visita)		
4. Realiza el reporte de información al SUI en los plazos establecidos (verificación realizada antes de la visita)		
5. Si la respuesta anterior es afirmativa, verifique[37]:		
• Incluye el reporte de estratificación de acuerdo a la metodología del DANE (verificación realizada antes de la visita)		
• Incluye el formato de certificación sanitaria en el cual se señala el valor del IRCA mensual para cada uno de los meses del año evaluado (verificación realizada antes de la visita)		
• Si la respuesta anterior es afirmativa y el IRCA calculado es superior al 5% se realizan las acciones estipuladas en la resolución 2115 de 2007 con respecto a la notificación a las entidades competentes (verificación realizada antes de la visita con el INS)		
• Incluye el Reporte de las empresas prestadoras de servicios públicos en el municipio, que contenga la totalidad de los prestadores y el número de usuarios de los servicios		
6. Si el municipio es certificado en educación, realiza el reporte de matrícula a través del SIMAT		

[37] Decreto 1447 de 2010 y Resolución SSPD – 20101300015115 de 2010

7. Realiza el reporte al SIVIGILA en los plazos establecidos		
8. Realiza el reporte de Inversión de Regalías al DNP en los plazos establecidos (verificación realizada antes de la visita)		

Cuestionario IV-Evaluación Plan Indicativo

EVALUACION PLAN INDICATIVO Si la entidad realizó el reporte del SICEP en el plazo establecido, verifique lo siguiente:		
Pregunta	**SI**	**NO**
1. La entidad diligencia en el SICEP el formato L 1 "Evaluación de eficacia de sectores básicos" (solicite al Secretario de Planeación que le presente el aplicativo diligenciado)		
2. Si la respuesta anterior es afirmativa, revise si cada unos de los proyectos analizados cumple lo siguiente:		
• Proyecto 1		
• Cumple la meta programada al inicio de la vigencia (verifique el Valor final del indicador de producto con el valor programado)		
• Los recursos se ejecutaron de acuerdo al monto programado		

Cuestionario V-Interventoría Régimen Subsidiado

AUDITORIA REGIMEN SUBSIDIADO		
Pregunta	**SI**	**NO**
7. La entidad financia con recursos de regalías, la afiliación y continuidad al régimen subsidiado		
8. Si la respuesta anterior es afirmativa, la entidad elabora los planes de mejoramiento con base en las observaciones de los informes de Interventoría de evaluación y seguimiento del régimen subsidiado[38] (solicite el último informe de interventoría y el plan de mejoramiento)		
Situación encontrada:		

Cuestionario VI - Autoevaluación

Modulo de Evaluación			**Autoevaluación**
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. Realiza la autoevaluación del sistema de control interno, verifica la existencia de cada uno de los elementos de control y evalúa su efectividad en los procesos.			
2. Realiza informes de autoevaluación de los Planes de Acción por dependencias			
• Secretaria de Planeación			
• Secretaria de Salud			
• Secretaria de Educación			
• Secretaria de de Obras Públicas			
• Secretaria de Hacienda			
3. Realiza informes de autoevaluación de la gestión por procesos			
• Planeación			
• Gestión de la Salud			
• Gestión de Educación			
• Gestión de Obras Públicas			
• Gestión de Bienes y servicios			
• Gestión Financiera			
4. Realiza la medición de los indicadores de los procesos misionales según la frecuencia establecida (verifique registros de la medición y la ficha de indicador)			

[38] Resolución 660 de 2008 Ministerio de la Protección Social

• Educación			
Tasa de cobertura neta en educación básica y media			
• Salud			
Cobertura en afiliación al régimen subsidiado (Niveles SISBEN I, II y III)			
• Agua Potable y alcantarillado			
Tasa de cobertura de agua potable urbana y rural			
Tasa de cobertura de alcantarillado urbana y rural			
Calidad de agua (IRCA)			
Continuidad del servicio de agua potable			
• Mortalidad infantil máxima			
Tasa de mortalidad infantil de menores de un año			

Cuestionario VII - Evaluación Independiente

Modulo de Evaluación	**Evaluación Independiente**		
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. La E.T elaboró y envió oportunamente el informe Ejecutivo Anual de Control Interno al Consejo Asesor Nacional en materia de Control Interno			
2. Realiza informes sobre la existencia, funcionamiento y coherencia de los elementos que conforman el Sistema de Control Interno de la E.T			
Situación encontrada:			
3. La Oficina de Control interno o quien haga sus veces, realiza evaluaciones independientes a los controles de los procesos y formula recomendaciones para su mejoramiento (verifique con informes de evaluación independiente)			
Situación encontrada:			
4. Está conformado el Comité de coordinación del sistema de control Interno			
5. Cuenta con el Plan Anual de Auditoría Interna aprobado por el representante legal de la entidad y el Comité de coordinación de control interno			
Situación encontrada:			
6. Cumple el Plan Anual de Auditoría Interna (verifique con los informes de auditoría si la entidad realizó las auditorias que tenía programadas)			
Situación encontrada:			
7. Si la entidad no cuenta con el Plan Anual de Auditoría Interna, realiza auditorías internas (verifique con los informes de auditoría)			
Situación encontrada:			

Cuestionario VIII- Rendición Pública de Cuentas

RENDICIÓN PUBLICA DE CUENTAS		
1. Realiza rendiciones públicas de cuentas, verifique la publicación del último informe de la rendición de cuentas		
• Fecha de la última rendición de pública de cuentas:		
• Fecha programada para la próxima rendición pública de cuentas:		
2. El informe de rendición pública de cuentas, evalúa el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo		
3. La entidad tiene un canal de comunicación para recibir las observaciones de la comunidad previas a la rendición pública de cuentas		
4. La entidad recibe las observaciones de la comunidad durante la rendición pública de cuentas		

Anexo 05. Lista de Chequeo - Modulo Mejoramiento Continuo

Modulo Mejoramiento Continuo			
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. Cuenta con planes de mejoramiento por procesos formulados a partir de los resultados de: la autoevaluación de la gestión por procesos, evaluación de los planes de acción y evaluaciones independientes, para los siguientes procesos:			
• Planeación			
• Gestión de la Salud			
• Gestión de Educación			
• Gestión de Obras Públicas			
• Gestión Contractual			
• Gestión Financiera			
2. Si las respuestas anteriores son afirmativas, en los planes de mejoramiento establece acciones, responsables y fechas:			
3. Para las auditorías internas realizadas por la entidad, verifique si la entidad formuló los Planes de mejoramiento			
• Auditoría 1:			
• Auditoría 2:			
• Auditoría 3:			
• Auditoría 4:			
• Auditoría 5:			
4. Incorpora modificaciones a su gestión, a partir de las observaciones recogidas durante la rendición pública de cuentas			
Situación encontrada:			
5. Realiza seguimiento a las observaciones de la Contraloría sobre la información reportada en los formatos de rendición de cuentas			
6. Designa un responsable para consolidar el Plan de Mejoramiento al informe de Auditoría con enfoque integral realizado por la Contraloría			
7. Designa un responsable para realizar seguimiento al avance en la implementación del Plan de Mejoramiento formulado como respuesta al informe de Auditoría con enfoque integral realizado por la Contraloría			
8. Realiza seguimiento al avance en la implementación del Plan de Mejoramiento formulado como respuesta al informe de Auditoría con enfoque integral realizado por la Contraloría (verifique informes de avance internos)			
Situación encontrada:			
9. Los directivos conocen los resultados de la evaluación de desempeño integral realizada por el DNP, entreviste a los directivos de las dependencias enunciadas y confronte las respuestas con la información consultada en el DNP			
• Alcalde			
• Secretaria de Planeación			
• Secretaría de Hacienda			
• Secretaria de Salud			
• Secretaria de Educación			
• Otra dependencia			

Procesos:	Identifica (SI / NO)		
	Acción	Responsable	Fecha
• Planeación			
• Gestión de la Salud			
• Gestión de Educación			
• Gestión de Obras Públicas			
• Gestión Contractual			
• Gestión Financiera			

Anexo 06. Lista de Chequeo Módulo Gestión Documental

Modulo Gestión Documental			
Pregunta	**SI**	**NO**	**NS/NR**
1. La entidad cuenta con archivo central			
2. Designa un responsable para la administración del archivo central			
3. Cuenta con procedimientos para la administración del archivo de gestión			
4. Cuenta con procedimientos para la administración del archivo central			
5. En el archivo central cuenta con registros para el ingreso y salida de documentos			
6. Cuenta con tablas de retención documental			
7. La entidad aplica las tablas de retención documental			

Anexo 07: Lista de Chequeo Módulo Participación Ciudadana

Cuestionario I : Transparencia de la Gestión

Transparencia de la Gestión		
Pregunta	**SI**	**NO**
1. Se difunde de manera amplia y suficiente el Plan de Desarrollo a los gremios, organizaciones sociales y comunitarias y ciudadanía en general		
Si la respuesta es afirmativa, explique mediante qué medios y verifique que la información esté actualizada.		
2. La Secretaría de Planeación informa a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión: la ejecución de los programas, proyectos, contratos o la prestación de los servicios públicos financiados con regalías		
Si la respuesta es afirmativa, explique mediante qué medios y verifique que la información esté actualizada.		
3. La Secretaria de Planeación organiza sesiones amplias de explicación o cuenta con instrumentos masivos de divulgación sobre recursos asignados, beneficiarios, metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos		
Si la respuesta es afirmativa, explique cómo y cuándo. Solicite registros de dichas sesiones.		
4. Si el municipio es categoría 1 y 2, cuenta con oficina de prensa para informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía		
Situación observada		
5. Cómo apoya la entidad territorial los ejercicios de control social realizados a la inversión financiada con recursos de regalías. Solicite ejemplos de casos puntuales.		
Situación observada		
6. La entidad lleva un registro sistemático de las observaciones de las veedurías y evalúa los correctivos que surgen de las recomendaciones		
Situación encontrada		
7. El programa, proyecto o contrato seleccionado para el ejercicio de prevención fue o es objeto de un ejercicio de veeduría ciudadana.		
Situación encontrada		
8. El municipio convoca por lo menos dos veces al año a ediles, organizaciones sociales y veedurías para presentar informes de gestión y de los proyectos más importantes que serán desarrollados en la administración. Solicite registros de dichas convocatorias.		
9. En el ejercicio de las auditorías internas se evalúan y verifican la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana		

Cuestionario II: Control Social a los Servicios Públicos

Control Social a los Servicios Públicos Domiciliarios		
Pregunta	SI	NO
1. El Comité de Control Social a los Servicios Públicos para Acueducto y Saneamiento Básico se encuentra operando. Verifique con el Acta de Constitución.		
2. Las autoridades municipales han capacitado y asesorado al Comité en su constitución y operación. Solicite registros de capacitaciones.		
3. Las autoridades municipales tienen en cuenta las propuestas del Comité de Desarrollo y Control Social, para :		
a. Formular planes y programas para resolver deficiencias del servicio. Verifique registros existentes.		
b. Modificar decisiones en materia de Estratificación. Verifique registros existentes.		
c. Definición del monto, criterio y distribución de los subsidios. Verifique registros		

existentes		
4. Las autoridades municipales llevan un registro actualizado de los Comités de Desarrollo y Control que han sido reconocidos e inscritos en la Alcaldía municipal		

Cuestionario III: Participación ciudadana en Salud

Participación Ciudadana en Salud		
Pregunta	SI	NO
Régimen Subsidiado - Veedurías Comunitarias		
1. La Secretaria de Salud tiene registro de ejercicios realizados por los veedores comunitarios al proceso de afiliación al régimen subsidiado.		
2. Si la respuesta anterior es afirmativa, se han tenido en cuenta los resultados y recomendaciones producto de este ejercicio para mejorar la gestión de la Secretaría		
Plan de Salud Territorial – Participación ciudadana		
1. Se tienen en cuenta las propuestas de la comunidad para la formulación del Plan Territorial de Salud, en especial en los componentes relacionados con la mortalidad infantil. Verifique convocatorias y actas del desarrollo de foros, audiencias ciudadanas y mesas de trabajo con las comunidades.		
2. Las autoridades locales pone a disposición de la ciudadanía información completa, oportuna y veraz de la forma como avanza la ejecución y el cumplimiento de las metas del Plan de Salud Territorial. Verifique los medios y si la información está actualizada.		
Servicios de Atención a la Comunidad - Salud		
1. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) y prestadoras del servicio de salud, tienen una oficina de atención al usuario de manera personalizada, ubicada en sitio de fácil acceso y dotada de las herramientas logísticas y tecnológicas necesarias para su normal funcionamiento. Verifique con visita aleatoria a una EAPB de la cabecera municipal.		

Cuestionario IV: Entrevista a la ciudadanía

Pregunta	**Ciudadano N° 1**	
Veedores en diversos sectores	**SI**	**NO**
El ciudadano conoce el Plan de Desarrollo del Municipio		
Si la respuesta es afirmativa, conoce los programas y proyectos prioritarios para dar solución a las necesidades más apremiantes de la comunidad		
El ciudadano tiene fácil y libre acceso a la información sobre programas, proyectos, contratos y servicios prestados por la entidad territorial.		
Si la respuesta es afirmativa, el ciudadano puede distinguir aquellos que son financiados con regalías.		
El ciudadano puede expresar opiniones y observaciones sobre los proyectos de acuerdo que se adelantan en las comisiones permanentes del órgano de elección popular correspondiente.		
El ciudadano conoce los recursos presupuestales asignados a sus programas y proyectos de interés		
El ciudadano conoce las metas físicas, financieras y cronogramas de ejecución para las obras que ejecuta la administración territorial en su comunidad, barrio, corregimiento.		
Las solicitudes de información realizadas a la administración han tenido respuesta		
En caso de que la respuesta sea negativa, explique en qué casos y qué funcionarios han negado la información		
El ciudadano entrevistado ha participado en algún ejercicio de veeduría a los recursos de regalías		
En caso afirmativo, señale si:		
1. Ha comunicado a la ciudadanía los avances de los procesos de control o vigilancia desarrollados por la veeduría.		
2. Ha solicitado a los funcionarios responsables de la inversión, la adopción de		

mecanismos correctivos pertinentes?		
3. Ha denunciado ante las autoridades competentes hechos irregulares?		
4. Si la anterior respuesta es afirmativa, explique a cuáles entidades y los motivos		

Control Social a Servicios Públicos		
Los Comités de Desarrollo y Control Social interesados en el servicio público de Agua Potable y Saneamiento Básico ha realizado alguna de las siguientes actividades de conformidad con sus funciones (Ley 142 de 1994, Art. 63)		
1. Proponer a las empresas de servicios públicos domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.		
Situación encontrada :		
2. Procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, en concertación con las empresas de servicios públicos domiciliarios y los municipios		
Situación encontrada:		
3. Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación		
Situación encontrada:		
4. Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos		
5. Examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto		
6. Solicita información sobre el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingreso para realizar seguimiento a los subsidios del sector.		
Situación encontrada:		
7. Impulsar procesos de cambio de cultura de los usuarios de los servicios, como uso racional del servicio y pago oportuno de las facturas		
Situación encontrada:		
8. Ejercer el derecho de petición cuando se presentan problemas en la Prestación.		

Participación Ciudadana en Salud		
Los ciudadanos que participan en los espacios creados por la Ley para ejercer control social al sector salud:		
9. Conoce las prioridades y metas en salud establecidas en el Plan de Salud Territorial..		
10. Conoce las metas en disminución de la mortalidad infantil y estrategias para lograrlo		
Los Veedores comunitarios en salud han realizado ejercicios de verificación en el proceso de afiliación de beneficiarios al Régimen Subsidiado		
Los miembros de los Comités de Participación Comunitaria intervienen en las siguientes actividades, en lo concerniente al Sistema General de Seguridad Social en Salud en su jurisdicción (Decreto 1757 de 1994)		
1. Participan en los procesos de diagnóstico, programación, control y evaluación de los servicios de salud		
2. Presentan proyectos en salud ante la respectiva entidad territorial		
3. Verificar que los recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiamiento se administren adecuadamente y se utilicen en función de las prioridades establecidas en el Plan de Salud de la comunidad		
4. Solicitar al alcalde y/o concejo municipal la convocatoria de consultas populares para asuntos de interés en salud		