

**SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD**

BOGOTÁ, ABRIL 2017



**REVISADO POR:**  
EMIRO JOSE GARCIA PALENCIA  
JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

**AUDITORES DE APOYO**  
Ing. Armando Rondón Lancheros  
Ing. Raúl Amaya Espitia

**AUDITOR**  
Hernando Ardilla González

**OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA**  
Auditoría Específica Proceso de Gestión Cobro Coactivo – Riesgos -  
Dirección Financiera SDS

 <p>ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia</p> 
--	---	--

324

1. OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORIA..... 3

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA AUDITORIA..... 3

3. ALCANCE DE LA AUDITORIA..... 3

4. CRITERIOS DE AUDITORIA..... 3

5. MARCO LEGAL..... 3



6. METODOLOGÍA UTILIZADA..... 4

7. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN Y DE DATOS..... 4

8. ASPECTOS POSITIVOS..... 20

9. HALLAZGOS DE NO CONFORMIDAD Y OPORTUNIDADES DE MEJORA..... 21

Contenido

 <p>OFICINA DE CONTROL INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia</p>	
---	--	---

- 5.1. Constitución Nacional, (Arts. 116, 209 y 269).
- 5.2. Ley 87 de 1993 Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones."
- 5.3. Decreto 2145 de 1999. Normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública.
- 5.4. Directiva Presidencial 09 de 1999. Lineamientos de lucha contra la corrupción."
- 5.5. Decreto 943 de 2014. Modelo Estándar de Control Interno (MECI)."
- 5.6. Decreto 4485 de 2009. Actualización de la NTC en la Gestión Pública."
- 5.7. Ley 1474 de 2011. Normas de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública." Artículo 73.
- 5.8. CPACA. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (Ley 1437 de 2011- Art. 99).

**5. MARCO LEGAL**

- 4.1. Identificación, análisis, evaluación, seguimiento y comunicación de los riesgos en el proceso.
- 4.2. Mapa de Riesgos de la SDS.
- 4.3. Metodología de riesgos del proceso a evaluar, suministrados por la Dirección de Planeación Institucional y Calidad.

**4. CRITERIOS DE AUDITORIA**

En términos de vigencia, se auditará y evaluará la gestión del riesgo en el Cobro Coactivo durante el año fiscal de 2016.



**3. ALCANCE DE LA AUDITORIA**

Evaluar la Gestión de Riesgo en el proceso de Cobro Coactivo de la Dirección Financiera de la SDS.

**2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA AUDITORIA**

Evaluar la Gestión de Riesgo en el proceso de Cobro Coactivo de la Dirección Financiera de la SDS.

**1. OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORIA**

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia</p>	
--	---	--	---

5.9. Ley 1066 de 2006, (Art. 5º), Normas para normalización de la Cartera Pública.

5.10. Ley de Transparencia (Ley 1712/14).

5.11. Decretos 507 y 516/13. Reorganización SDS.

5.12. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública - NTCGP 1000:2009.

5.13. Guía para la Administración del Riesgo - Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP – 2011.

5.14. Lineamiento y Política para la Administración del Riesgo en la SDS Código-SDS-PYC.MT-001 V.03.

5.15. Mapa de riesgos de gestión del proceso.

5.16. Manual de Contratación de la SDS.

5.17. Manual Técnico del Modelo Estándar del Control Interno para el Estado Colombiano - MECI 2014 del DAFP.

## 6. METODOLOGÍA UTILIZADA

Auditoría Específica – Gestión del Riesgo en el proceso – Pruebas de cumplimiento.

## 7. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN Y DE DATOS.

### 7.1 ANÁLISIS DE BASES DE DATOS DE COBRO COACTIVO

De acuerdo con el cronograma aprobado por el jefe de la OCI SDS, se inició la auditoría con una etapa previa, con la presentación y aprobación de la Lista de Verificación, colecta de insumos e instalación de la Mesa de Apertura con la presencia de la Directora Financiera y los gestores del proceso por auditar.

La Auditoría se estructuró en las siguientes Fases:

7.1.1. **Planeación.** La cual tuvo su ejecución en la primera semana del mes de marzo de 2017.

7.1.1.1. Conocimiento de la entidad y/o proceso. Para lo cual se realizó una visita preliminar y se acudió a la aplicación institucional ISOLUCION.

7.1.1.2. Elaboración del plan de auditoría. Que se remitió al proceso con la notificación de inicio de la auditoría.

7.1.1.3. Enviar plan de auditoría y notificación de la realización de la Mesa de Apertura.

#### 7.1.2. Ejecución

7.1.2.1. Mesa de Apertura. Realizada el 08 de Marzo de 2017 y en la que se recabó en el plan de auditoría y el cronograma por cumplir.

7.1.2.2. Visitas de campo. Tuvieron lugar entre la tercera y cuarta semana del mes señalado.

#### 7.1.3. Informes

7.1.3.1. Reporte preliminar de resultados. El cual vía correo será entregado al jefe de la OCI, para su debida revisión y aprobación, ante lo cual inmediatamente y por la misma vía, se remitirá al proceso para su análisis y pronunciamiento, en virtud del debido proceso.

7.1.3.2. Mesa de cierre. Se realizará el 31 de marzo de 2017.

7.1.3.3. Informe final. Terminada la Mesa de Cierre, se procederá al inmediato remite del Informe Definitivo al proceso en el correspondiente formato físico.

7.1.3.4. Envío informe final.

#### 7.1.4. Seguimiento



7.1.4.1. Revisar plan de mejoramiento.

7.1.4.2. Realizar seguimiento a plan de mejoramiento.

Terminado el Trabajo de Campo<sup>1</sup> y acopiados los insumos y evidencias, como también hechas las entrevistas y Mesas de Trabajo, con la aplicación de la Lista de Verificación y las herramientas de auditoría<sup>2</sup>, se procedió al análisis correspondiente a partir de la verificación del riesgo identificado para el proceso y su control correspondiente, de acuerdo con el Mapa de Riesgos institucional.

<sup>1</sup> ISOLUCION. Acta de Reunión. Código SDS-PYC-FT-001 V.4. Folios de la Carpeta de Trabajo.

<sup>2</sup> ISOLUCIÓN SDS. Lista de Verificación de Auditorías y Evaluaciones. Código SDS-ESC-FT-001-V6. Anexo en Carpeta de Trabajo.

 OFICINA DE CONTROL INTERNO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5	Elaborado por: Ingrid Iovine Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia	
---	--	---

39

3. Sea oportuno señalar que en la Metodología NTC ISO 31000 de 2011, el término resulta en desuso como quiera que en la actualidad se habla de la incertidumbre.  
 4. DAFP, Guía para la Administración del Riesgo, Pág. 13. Qué es el riesgo.  
 5. NTC ISO 3100, Num 5.5.1 Literal a y c que dan a entender que el riesgo para ser eliminado, requiere la eliminación de su objeto, esto es debería entonces desaparecer su causa que para el caso sería el proceso.

En mesa de trabajo realizada con la gestora de calidad de la Dirección Financiera, se advierte que el riesgo en el mapa correspondiente al proceso auditado, está bien dependencia a la cual se encuentra adscrita la gestión del Cobro Coactivo, se a propósito de procurar su reducción, mitigación o eliminación<sup>5</sup> de su ocurrencia. Lo cual significaría que controlar es reducir los riesgos que entrañan amenazas y que obligan a implementar una política institucional de Administración del Riesgo, “La eficiencia del control está en el manejo de los riesgos...”

En tal sentido la Norma Técnica NTC ISO 31000 interpreta que:  
 a su misionalidad.

Conforme a tal definición, surge el concepto de administración del riesgo en las entidades públicas por su permanente exposición a riesgos o eventos de impacto de la entidad en general o de uno de sus procesos.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, documento base para el institucional lineamiento y Política para la Administración del Riesgo en la SDS, éste se entiende como la posibilidad<sup>3</sup> de un evento que impacta los objetivos

**7.1.5. Riesgo Cobro Coactivo: "No gestionar oportunamente las obligaciones económicas que impone la entidad y que se encuentran en favor del FDS"**

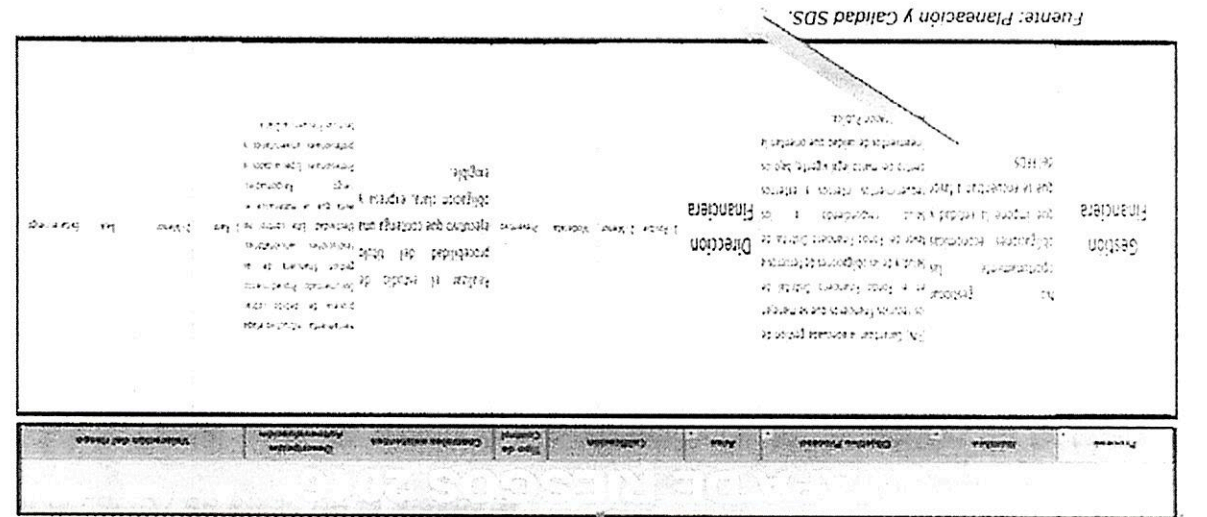


Tabla 1. Mapa de Riesgo Gestión Cobro Coactivo SDS

	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO          SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN          CONTROL DOCUMENTAL          INFORME DE AUDITORIA          Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T.          Revisado por: Emiro José García          Aprobado por: Emiro José García          Palencia</p>	
--	---	--	--

formulado de acuerdo a la evaluación al Mapa de Riesgos de la Dirección Financiera, mientras que los controles deben ser reformulados en razón a que el implementado no está mitigando el riesgo en este proceso, lo cual reconoce persona autorizada de acuerdo con la Resolución 2173 de 2014<sup>6</sup>, esto es, estamos ante una importante falencia en la construcción y seguimiento de los inhibidores del Riesgo Institucional para este proceso en verificación.

No obstante en su decir, la gestora admite que la Dirección Financiera identifica que el riesgo al que se expone el proceso es la prescripción y por tal la pérdida de la facultad de cobrar, en tal sentido la funcionaría asume que el riesgo en solitario del actual Mapa, deriva de la pluralidad de causas entre ellas: Indebido archivo, carencia de Talento Humano, Sistemas de Información, normatividad mal aplicada, imposible ubicación del obligado, cambio de dependencia de la gestión en evaluación, etc., que de suyo reconoce la existencia de uno de mayor jerarquía y linaje jurídico, lo que permite concluir que estamos ante la necesidad de identificar algunos riesgos que lograrán amenazar de manera oculta los objetivos institucionales, al punto de convertirse en Riesgos de Imagen, que pudieran incidir en el conocido Riesgo Estratégico<sup>7</sup>.

### 7.1.6. Control al Riesgo del Cobro Coactivo:

Ilustración 1. Mapa de Riesgos para el Cobro Coactivo

Proceso	Nombre	Objetivo Proceso	Área	Calificación	Tipo de Control	Controles existentes	Descripción Autoevaluación	Valoración del riesgo
Financiera	gestión de los recursos financieros que se manejan en el fondo financiero distrital de oportunamente las solicitudes de gobierno territorial	que impone la entidad y sus reconocidos a los obligaciones económicas favor de fondos financieros distrital de	Dirección Financiera	Alta	Control	Realizar el estudio de documentos procedentes de los recursos financieros que se manejan en el fondo financiero distrital de oportunamente las solicitudes de gobierno territorial	Realizar el estudio de documentos procedentes de los recursos financieros que se manejan en el fondo financiero distrital de oportunamente las solicitudes de gobierno territorial	Alta

"Realizar el estudio de Procedibilidad del título ejecutivo que contenga una obligación clara, expresa y exigible"

Fuente: Planeación y Calidad SDS

<sup>6</sup> Normativa que asigna roles y responsabilidades de la Política de Administración del Riesgo en la SDS, en su Art. 1º lit. d.  
<sup>7</sup> DAFP, Guía para la Administración del Riesgo, Pág. 14. Que es el riesgo.

### 7.1.6.1. Jurisdicción Coactiva y Competencia.

La jurisdicción ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio *exorbitante*" de la Administración Pública, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.

Esto se traduce en una especial prerogativa para los entes administrativos, lo que de suyo entraña el reto de constituir un proceso que en la medida que éste fortalecido, genera hacia afuera de la SDS una eficaz reducción del Riesgo de imagen<sup>8</sup> y hacia dentro una oportunidad de estructurar una dependencia fortalecida en la noción legal y jurisprudencial, tomando en cuenta que no obstante algunas disquisiciones en cuanto a que si una autoridad administrativa adquiere por virtud de la facultad legalmente otorgadas<sup>9</sup> una condición de "Juez", lo cierto es que aquella *tiene jurisdicción coactiva*, esto es, potestad judicial para hacer un recaudo de dineros en favor de una entidad pública por vía ejecutiva y como resultado de una sanción pecuniaria impuesta mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado, que se convierte por sus atributos, (obligación Clara, Expresa y Exigible), en Título Ejecutivo, sin tener que necesariamente acudir ante el juez de competencia.

Hechas estas precisiones, veamos como en la actualidad se encuentra dentro de la estructura jerárquica de la SDS, la gestión del proceso auditado:

### 7.1.6.1.1. Decreto 122 de 2009.

Mediante este instrumento normativo, se dispuso que la gestión en comento, estuviera a cargo de la subdirección jurídica y su función ejercida por un grupo



<sup>8</sup> DAFP. Guía para la Administración del Riesgo. Pág. 14. Relacionado con la percepción y la confianza por parte de la ciudadadania hacia la institución.

<sup>9</sup> CPACA. Artículo 98. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.

Ley 1066 de 2006. Normalización de la cartera pública. Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades que regímen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario

Parágrafo 2°. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1° y 2° del artículo 820 del Estatuto Tributario.



 <p>ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO          SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN          CONTROL DOCUMENTAL          INFORME DE AUDITORIA          Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T.          Revisado por: Emiro José García Palencia          Aprobado por: Emiro José García Palencia</p> 
--	---	--

funcional de Jurisdicción Coactiva, juntos adscritos a la entonces Dirección Jurídica y de Contratación, en cabeza de cuyo Director(a)<sup>10</sup> quedaba radicada la competencia coactiva.

**7.1.6.1.2. Resolución 1469 de 2009.**

Normativa interna mediante la cual se adopta un nuevo Reglamento de Recaudado de Cartera del FFDS, como desarrollo del Decreto 122/09, antes aludido y que en su Art. Sexto, como ya se dijo da titularidad legal de la competencia coactiva, al director(a) correspondiente dentro de la entonces nueva estructura organizativa de la SDS, creando de paso el Grupo Funcional de Jurisdicción Coactiva.

**7.1.6.1.3. Decreto 507 de 2013<sup>11</sup>**

Mediante el mismo, se reorganiza la SDS, implementándose bajo el mando del despacho, Cinco (05) Subsecretarías entre las cuales está la Corporativa, que entre las dependencias a sus órdenes tiene a la Dirección Financiera, ahora responsable del cobro coactivo y sin que figure en la gestión del mismo estructura alguna como gestora de la misma, aunque existe un grupo de profesionales que no obstante adelantar por esencia una gestión jurídica, se ubican sin definición e identidad legal como proceso que correspondiera a lo que la jurisprudencia y la ley por esencia definen.

La antedicha norma deroga sus antecedentes<sup>12</sup>, lo que de suyo entrará la desaparición del Grupo Funcional Jurisdicción Coactiva, fijando implícitamente en quien funge como líder de la Dirección Financiera, la facultad de realizar el cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago de las acreencias a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud, lo que significa que se adosa entre la generalidad de la Gestión Financiera, un proceso que por definición

<sup>10</sup> Decreto 122 de 2009, Art. Sexto. De la Copetencia Funcional "... ejerce la competencia funcional para el cobro persuasivo, coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago de conformidad con el Decreto Distrital 503 de 2007, modificatorio del Literal d) del Art 2º del Decreto 066 de 2007, "Por el cual se establece el Reglamento Interno de Recaudado de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", en los aspectos relacionados con la competencia de cobro coactivo del Fondo Financiero de Salud, y que quedara así: "d). En el Fondo Financiero Distrital de Salud, la competencia funcional para el cobro persuasivo, coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, sera ejercida por la Dirección Jurídica y de Contratación de la Secretaría Distrital de Salud."

<sup>11</sup> Decreto 507 de 2013, "Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C."

ARTÍCULO 42º. DIRECCIÓN FINANCIERA. Corresponde a la Dirección Financiera el ejercicio de las siguientes funciones: (...)  
 7. Realizar el cobro persuasivo, el cobro coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago de las acreencias a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud.

<sup>12</sup> Decreto 507 de 2013. ARTÍCULO 45º. Modificado por el art. 1. Decreto Distrital 529 de 2013. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga en lo pertinente el Decreto 122 de 2007, el literal f) del artículo 2º del Decreto 397 del 26 de agosto de 2011 y los Decretos 342 de 2007 y 482 de 2010 y demás normas que le sean contrarias.

30

legal y por vía jurisprudencial, es una jurisdicción, todo por virtud del Art. 43 del Decreto 507/13.

Hasta acá tenemos entonces que en una entidad oficial la gestión de Cobro Coactivo es de esencia jurídica porque la ley para su gestión le otorgó jurisdicción, que insistimos es la potestad judicial, en este caso para imponer a una persona sancionada su deber de pagar, so pena de medidas coherativas hasta su debido cobrar.

Así las cosas, surge para esta pesquisa el interrogante de si la ubicación de la gestión en evaluación dentro la actual estructura jerárquica de la entidad, responde a la naturaleza con la que normativamente se le distingue o constituye un eventual riesgo de desnaturalización de dicho proceso, esto es, un Riesgo Legal.

Ahora bien, si por sustracción de materia al derogarse en lo pertinente el Decreto 122/09 e igual suerte corre la Resolución 1469/09, nos encontramos ante un vacío *reglamentario interno de Recaudo de Cartera del FDS, lo cual contraviene el Art. 2º de la Ley 1066/06*<sup>13</sup>.



### 7.1.6.2. Verificación del Título Ejecutivo

Siendo como es el título ejecutivo el in put de la gestión coactiva y sobre la certidumbre de la obligación inserta en el mismo, preciso resulta su verificación preliminar por el competente con el fin de a su vez tener la certidumbre de que la Resolución Sancionatoria ostenta los atributos del título ejecutivo, esto es, claro, expreso y actualmente exigible.

### 7.1.6.2.1. Vía y formato de ingreso del Título Ejecutivo al proceso de Cobro Ejecutivo.

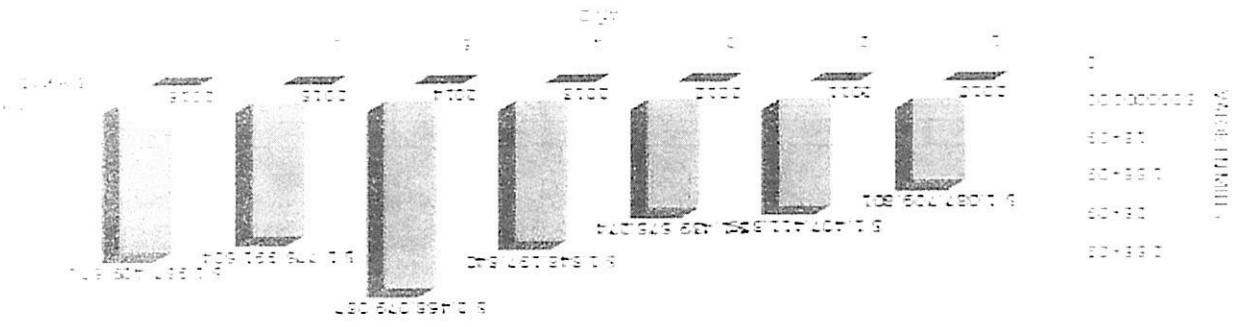
Sólo hasta el año de 2016 los títulos ejecutivos con el correspondiente Certificado de Ejecutoria han sido migrados a la herramienta implementada por la Dirección de TIC SDS y conocida como "Share Point" y desde entonces se viene revisando mensualmente por parte de los encargados de adelantar lo operativo en el cobro coactivo, dicha herramienta con el fin de verificar la existencia de títulos ejecutivos para su gestión.

<sup>13</sup> Artículo 2º. *Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor.* Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán: 1. Establecer mediante normativa de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.... El Decreto 4473 del 15 de diciembre de 2006, por medio del cual se reglamentó la Ley 1066 de 2006, en especial el numeral 1 del artículo 2, señaló la obligación para las Entidades Públicas que recauden caudales públicos, de adoptar con carácter general su propio "Reglamento Interno de Recaudo de Cartera".

 <p>ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Revisado por: Emiro José García Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia</p>	
--	--	---	---

29

Fuente: Informe a la Dirección Financiera.





RECAUDOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIGENCIAS DE 2010 A 2016

Tabla 1. Recaudos de Sanciones Administrativas de 2010 a 2016

Antes de la fecha indicada, el proceso se surtía físicamente lo que produce una moratoria en la recepción de los títulos y de un universo de Treinta y tres mil seiscientos ochenta y ocho, (33.688) expedientes, sólo Seis mil quinientos cincuenta y cinco, (6.555) han sido migrados a la herramienta en mención para conformar una base de datos que aunque versátil no ofrece seguridad en el manejo de la información y adolece de la trazabilidad que registre el historial de sus variaciones en información.

Ahora bien, de las Resoluciones ya sistematizadas, Cuatro mil quinientas dieciocho (4.518), le fueron otorgada la condición de PRIORITARIAS por razón de la proximidad de la fecha límite para que el título pierda fuerza ejecutoria por una de las causas legales<sup>14</sup>, lo que equivale a decir que la gestión se centra en las mismas para evitar que la SDS pierda la facultad coercitiva y por consecuencia la materialización del riesgo identificado en el mapa específico dentro de la gestión financiera.

 <p>ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia</p>	
--	---	--	---

29

**7.1.6.2.2. Gestión Actual basada en las Bases de Datos procesadas con las herramientas Acces y Share Point.**

**7.1.6.2.2.1. SHARE POINT**

El archivo de Excel denominado "SHARE POINT INTRANET BD AUDITORIA(14-03-2017)", contiene Seis mil quinientos cincuenta y cinco (6.555) registros, de los cuales Cuatro mil setecientos quince, (4.715) tienen estado ejecutoriada, mil ochocientos treinta y seis, (1.836) no ejecutoriadas y cuatro, (04) devueltas por errores en resolución, lo que impide a la misma adquirir la condición de título ejecutivo.

Hecha la consulta a las Cuatro mil setecientos quince, (4.715) resoluciones contenidas en la tabla con estado ejecutoriada, observamos que en Tres mil cuatrocientos noventa y nueve, (3.499) resoluciones no se describe la sanción, no obstante por el destinatario se entiende que son de naturaleza sancionatoria, Trescientas cuarenta y cuatro, (344) son "acto administrativo", nueve, (09) "amonestar", cuatorcientas setenta y siete, (477) "confirmar", una (01) "exonerar", Cinco, (05) "rechaza recurso", Cincuenta y una, (51) "en recurso", Ciento veintidós, (122) "resolución mandamiento de pago" y Siete, (07) "revocar".

**Tabla 2. Discriminación de datos Intranet**

Periodo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Actos Ejecutoriados	14	77	182	232	53	4	1	1	4	3	1	477
Actos No Ejecutoriados												1
Devueltas												4
Resoluciones Mandamiento de Pago	6	3	18	54								81
Resoluciones												5
Resoluciones Mandamiento de Pago												122
Total	20	80	200	286	53	4	1	1	4	3	1	477

FUENTE: SHARE POINT INTRANET BD AUDITORIA(14-03-2017).XLS

7.1.6.2.2.2. ACCES


El archivo de Excel denominado "BD ACCES AUDITORIA (14-03-2017)", contiene treinta y tres mil seiscientos ochenta y ocho, (33.688) registros, de los cuales Seiscientos veintinueve, (629) tienen estado "acuerdos de pago", Ciento treinta y ocho, (138) "archivo central", Dos mil quinientos noventa y uno, (2.591) "archivo central carga verificación", Cincuenta y cuatro, (54) "caja sin letra", Cuatro mil cuatrocientos setenta y siete, (4.477) "coactivo", un, (01) "convenio", Veinticuatro, (24) "duplicados", Docientos cincuenta y siete, (257) "hospitales", Doce mil novecientos cinco, (12.905) "identificar ubicar", Trescientos diecinueve, (319) "intranet", Cinco mil quinientos diecisiete, (5.517) "pago total", Cuatro mil novecientos ochenta y cinco, (4.985) "persuasivo", Mil setecientos setenta y seis, (1.776) "revocatoria", Quince, (15) "revocatoria con pagos".

Tabla 3. Tabla de Datos Access que discrimina el Estado Expediente

Estado	SANCCIONES	CUANTIA DE SANCCION
ACUERDOS DE PAGO	629	771.361.741
ARCHIVO CENTRAL	138	192.978.804
ARCHIVO CENTRAL CARGA VERIFICACION	2.591	3.505.152.638
CAJA SIN LETRA	54	312.364.973
COACTIVO	4.477	4.221.503.364
CONVENIO	1	86.555.187
DUPLICADO	24	20.678.638
HOSPITALES	257	603.270.742
IDENTIFICAR UBICAR	12.905	32.353.208.224
INTRANET	319	698.219.915
PAGO TOTAL	5.517	6.045.169.449
PERSUASIVO	4.985	4.082.089.441
REVOCATORIA	1.776	2.157.093.909
REVOCATORIA CON PAGOS	15	17.918.683
TOTAL	33.688	55.067.605.702

FUENTE: BD ACCES AUDITORIA (14-03-2017).XLS

Identificar Ubicar. Es un guarismo que se debe sustraer del Universo de Coactivos, toda vez que no se tiene certidumbre de si llegará a la Gestión de Cobro Coactivo, además que puede ocurrir que haya duplicidad en la carga de la información.

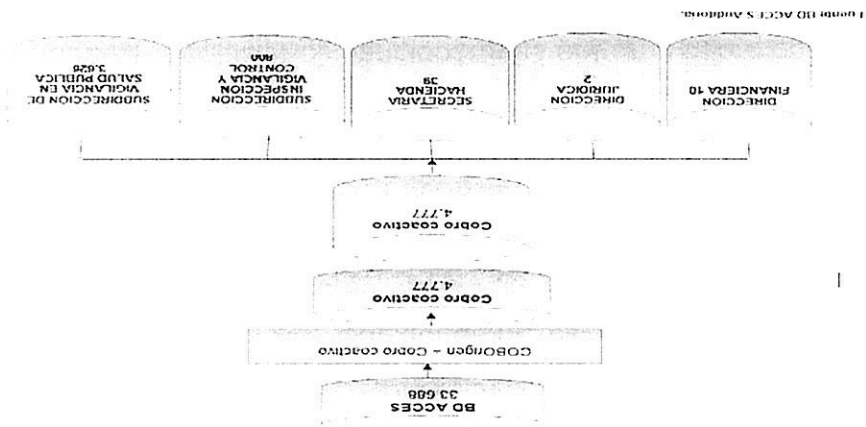
 ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. <small>SECRETARÍA DE PLANEACIÓN</small>	OFICINA DE CONTROL INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5	Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Aprobado por: Emiro José García Palencia
---	---	---





27

Ilustración 2. Panorama actual de las fuentes de Sanciones



7.1.6.2.3. Gestión de Resoluciones con Ejecutoria.

De acuerdo con el informe presentado por el profesional especializado 222-3216 y que se refleja en el siguiente gráfico:

Tabla 6. Expedientes Ejecutoriados

MES	VIGILANCIA Y CONTROL	VIGILANCIA EN SALUD PUBLICA	EJECUTORIA	NO EJECUTORIA	TOTAL EJECUTORIAS	TOTAL EJECUTORIAS Y NO EJECUTORIAS
30/10/2016	50	0	50	134	50	184
30/11/2016	35	290	325	131	325	456
30/12/2016	41	594	563	118	635	681
30/01/2017	18	582	600	162	600	762
28/02/2017						
30/03/2017						
30/04/2017						
30/05/2017						
30/06/2017						
30/07/2017						
TOTAL	1407	2837				4244
HACIA ATRAS						
INCLUYENDO						
SEPTIEMBRE						
TOTAL						

Fuente: Informe 2017IE 1792 O

16 Memorando Interno, bajo partida 2017IE 1792 O adiado 27-01-2017, al saliente Director Financiero SDS

Sumese a lo anterior el hecho que del gran universo de resoluciones sancionatorias, se desconoce su ejecutoria y por tal su posibilidad de recaudo o el riesgo de prescripción.

Frente a tales guarismos y la no implementación de la herramienta tecnológica (SIIAS), con un módulo de Cobro Coactivo funcional y confiable, lo cual contraviene la Resolución 2173 de 2014 que establece los roles y responsabilidades de la política de Administración de la SDS<sup>17</sup>.

1. Falta de sistematización total de la información de todos los procesos en una única base de datos. Se entiende que debería ser el SIIAS, el cual no obstante siete (07) años en fase de desarrollo, aún no se ha implementado en el módulo de cobro coactivo y del gran universo de Treinta y tres mil seiscientos ochenta y ocho, (33.688) sanciones, solo se han migrado seis mil quinientos cincuenta y cinco, (6.555) a dicha herramienta, de las cuales se establece que Cuatro Mil quinientas dieciocho (4.518) están debidamente ejecutoriadas.

Del referido informe se desprende la existencia de debilidades, siendo de inusitada importancia por lo que representan en la configuración del riesgo identificado institucionalmente, las siguientes:



Significa lo anterior, que tales circunstancias rindieron su fruto en cuanto se incrementó el recaudo en el año de 2016.

- 2.1. Cuántas resoluciones sancionatorias entran a cobro coactivo.
- 2.2. Origen de las mismas.
- 2.3. Cantidad que constituye Ejecutivos por que la resolución que le da origen se encuentra debidamente ejecutoriada.
- 2.4. Cantidad que contrario sensu, por falta de ejecutoria del acto administrativo originario, no reúne los requisitos para ejercer la facultad coercitiva.

2. Que a partir de octubre de 2016, la herramienta en mención permitió tener una base de datos que deja en claro hasta diciembre de 2016:

- 1. Que antes de octubre de 2016, no se tenía información precisa sobre la vocación de la Resolución Sancionatoria para constituirse en Título con fuerza ejecutiva, en virtud a que no se había migrado hasta entonces información cierta al SIIAS que permitiera establecer con meridiana claridad la ejecutoria del referido acto administrativo.

Se interpreta del anterior gráfico las siguientes circunstancias en particular:

 <p>ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia</p>	
--	---	--	---



Expedientes por numero de Documento		Direccion Financiera - Cobro Coactivo	
1	1	1	1
2	2	2	2
3	3	3	3
4	4	4	4
5	5	5	5
6	6	6	6
7	7	7	7
8	8	8	8
9	9	9	9
10	10	10	10

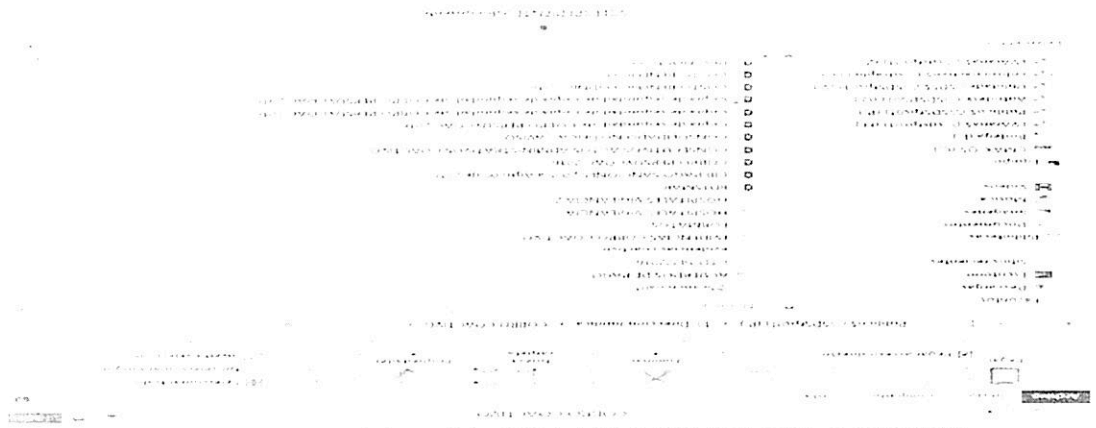




Ilustración 3 Base de Datos Cobro Coactivo en Acces – Vista en Pantalla

7.1.6.3.1. ACCESS

Cobro coactivo cuenta en el momento con dos bases de datos en Access y Share Point (Intranet), las cuales trabajan simultáneamente, la primera trabaja como captura y repositorio de los datos y la segunda herramienta funciona como generador de reporte y retroalimenta la información física y magnética de la oficina.

7.1.6.3. BASE DE DATOS Y HERRAMIENTAS PARA SU GESTIÓN

Cabe precisar que el establecimiento de la causal de remisibilidad por costo beneficioso, se enmarca dentro del concepto amplio de "saneamiento contable", entendido como todas y cada una de las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele de forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las Entidades públicas. (Artículo 1º de la Ley 716 de 2001).

 <b>OFICINA DE CONTROL INTERNO</b> SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5	Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia	 <b>ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</b>
--	--	---

Visualmente el manejo de Access es sencillo y claro permite generar un primer informe del estado del expediente sin necesidad de tener el expediente físico.



Subdirección de Contratación SDS

legal y serán de propiedad de EL FONDO. **DECIMA SEPTIMA.- CONFIDENCIALIDAD:** La información que le sea entregada o a la que tenga acceso EL CONTRATISTA en desarrollo y ejecución del presente contrato, gozan de confidencialidad. Por ello toda información a la que tenga acceso EL CONTRATISTA, solo podrá ser usada para fines inherentes a su actividad en desarrollo del contrato que aquí se suscribe. La protección es indefinida, por lo que no se podrá hacer uso de ella en ningún tiempo, ni durante la ejecución del contrato, ni una vez finalizado. Cualquier incumplimiento a este compromiso podrá ser objeto de las sanciones que se pactan en este contrato y las contenidas en la ley. **DECIMA**

**Ilustración 4 Clausula de Confidencialidad Contratistas**

riesgo. CLAUDIA DE CONFIDENCIALIDAD, sin que signifique la erradicación del operativo de indebido manejo y se terminó por blindar con la conocida como en un solo operador el manejo de la Base de datos, con lo cual se mitiga el riesgo seguimiento del porque o quien lo modifico: Al respecto se avanzó centralizando una sola persona – contratista-) y si se borra algún registro no se puede hacer tenía una seguridad alta, (desde hace 3 meses vinculada es alimentada solo por Se deja un acceso en la carpeta públicos, ya que la base de datos en Acces no

información de un periodo determinado. demás integrantes de cobro coactivo usan de insumo; es un backup de Segunda opción: público: >cobro coactivo; acá a diario se información verídica de la oficina de cobro coactivo. Para ingresar a la base de datos en Access, se puede de dos maneras, la primera es con autorización de modificación, la cual se realiza mediante un enlace de cobro coactivo, esta opción nos permite realizar cualquier modificación a la base de datos, teniendo el rol administrador de la información y es la que maneja la información verídica de la oficina de cobro coactivo.

 <p>ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Aprobado por: Emiro José García Palencia</p>	
--	---	---	---

4

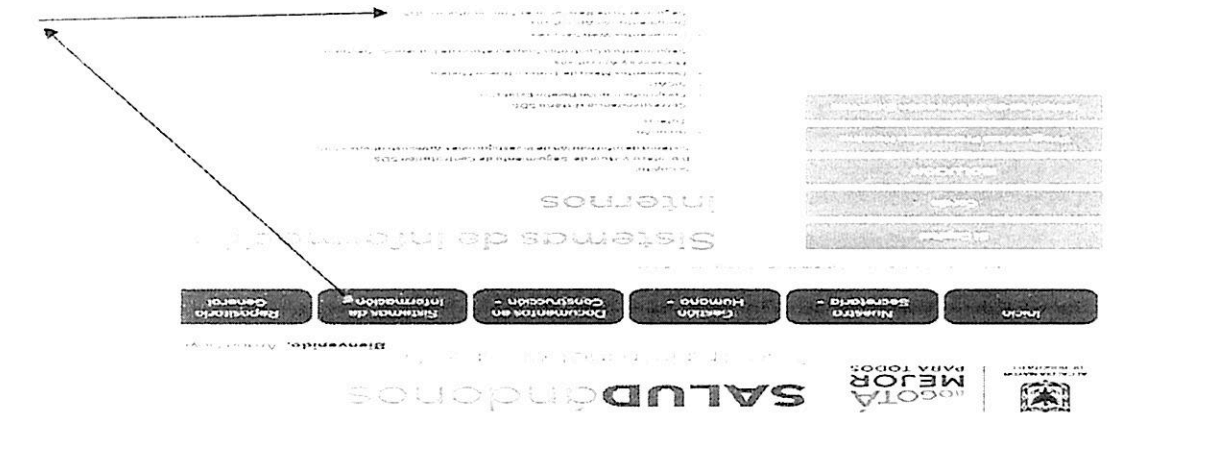
- 1. Una herramienta inteligente.
- 2. Una gestión eficaz y eficiente sustentada en apoyos tecnológicos.

Se hecha entonces de menos una plataforma que a partir de sus atributos mitigue la incertidumbre, (al cabo moderna definición del riesgo), dando al proceso y de

contera a la entidad lo siguiente:  
 No obstante estamos ante un fragmento de trazabilidad y con apenas un insuficiente porcentaje de migración<sup>18</sup>, (19% equivalente a 6.555 Resoluciones Sancionatorias de un universo de 33.688), circunstancia que no nos permite una visión en panorama real y en trazabilidad desde las dependencias generadoras hasta toda la Gestión Coactiva, (que es lo único que permite la herramienta en cuestión).

Las ventajas de la intranet con respecto a la base de datos de Acces, radica en la facilidad para desplegar los expedientes, verificar la dependencia generadora y realizar los seguimientos a cada registro, (genera una relación directa con el expediente ya convertido a magnético sin necesidad de acudir al expediente físico).



Fuente: Pagina Web SDS



La ruta de ingreso a la base de share point es mediante la intranet – sistemas de información – sistema de información internos – seguimiento de resoluciones sancionatorias sds. Mediante el link:  
<http://sdssp.intranet/sitios/sds/ExpedientesResolucionesSDS/Forms/AllItems.aspx>

Ilustración 5. Ruta Ingreso a Share Point

### 7.1.6.3.1. SHARE POINT (INTRANET)

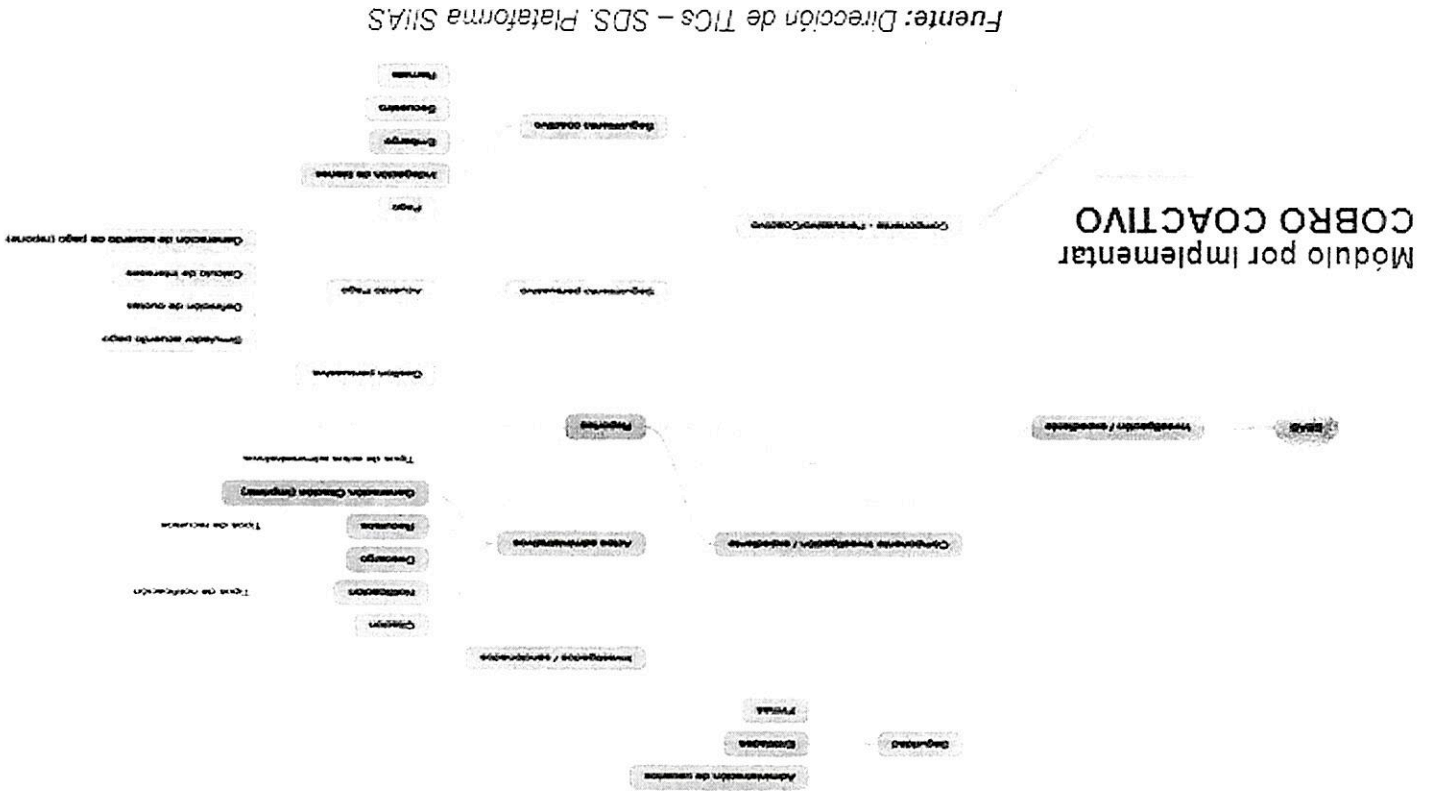
 ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN	OFICINA DE CONTROL INTERNO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5 Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia	
--	--	---

28

3. Una gestión con objetivos y eficaces controles.
4. Una gestión verificable en cada una de sus etapas, actuaciones y sus operadores.
5. Conformación de expedientes en formato digital, para el adelantar un procedimiento virtual al tenor de los mandatos del CPACA.



Ilustración 6. Alcances de la Plataforma SIAS

### Sistema de Información de Investigaciones Administrativas en Salud – SIAS MODULOS DEL SISTEMA



Fuente: Dirección de TICs – SDS. Plataforma SIAS

Estas características son las que en el decir de los desarrolladores al servicio de la entidad en la Dirección de TICs, las que daría la plataforma SIAS que en no obstante su tiempo de desarrollo aún no incorpora el módulo de Cobro Coactivo, toda vez que aún se encuentra en Etapa de Experimentación.

 <p>ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<p>OFICINA DE CONTROL INTERNO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN CONTROL DOCUMENTAL INFORME DE AUDITORIA Código: SDS-ESC-FT-003 V.5</p>	<p>Elaborado por: Ingrid Ivonne Ochoa T. Revisado por: Emiro José García Palencia Aprobado por: Emiro José García Palencia</p>	
--	---	--	---

## 8. ASPECTOS POSITIVOS.

En correspondencia con la actitud de los gestores del proceso con la evaluación, se destaca como aspecto positivo La disponibilidad inmediata para atender los requerimientos de la OCI, el conocimiento del proceso y la idoneidad de sus profesionales para adelantarlo.

Corresponde también, destacar en condición de aspectos positivos: La Organización de Resoluciones migradas al Share Point por priorización ante el riesgo de prescripción, a partir de la implementación del Share Point y migración de Resoluciones Sancionatorias a dicha herramienta a partir de 2016, se ha incrementado el recaudo en comparación con vigencias anteriores como quedó ilustrado, implementación de la Cláusula de Confidencialidad en el contrato que vincula al proceso a la profesional que opera las bases de datos y su eficaz reemplazo por funcionaría de planta al término del mismo.

## 9. HALLAZGOS

### 9.1. NO CONFORMIDADES.

9.1.1. Vacío normativo suscitado por la no actualización del Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del FFD, lo cual contraviene el Art. 2º de la Ley 1066/06 y la Resolución 2173 de 2014 que establece los roles y responsabilidades de la política de Administración de la SDS<sup>19</sup>.

9.1.2. No implementación de la herramienta tecnológica, (SIIAS), con un módulo de Cobro Coactivo funcional y confiable, lo cual contraviene la Resolución 2173 de 2014 que establece los roles y responsabilidades de la política de Administración de la SDS.

### 9.2. OPORTUNIDADES DE MEJORA.

9.2.1. Desde la perspectiva del Riesgo Legal, es importante reconsiderar la ubicación jerárquica interna del Cobro Coactivo, estructurando una dependencia que ejerza en términos de Ley, su facultad jurisdiccional con un grupo funcional de profesionales coordinados por un líder con competencia para hacer cobro persuasivo, coactivo y acuerdos de pago.

9.2.2. Reformulación del Mapa de Riesgos, en procura de identificar algunos riesgos que pudieran amenazar de manera oculta los objetivos institucionales, al punto de convertirse en Riesgos de Imagen, que pudiera incidir el conocido riesgo

<sup>19</sup> Resolución 2173 de 2014, Art. 1. Literales a) y b)

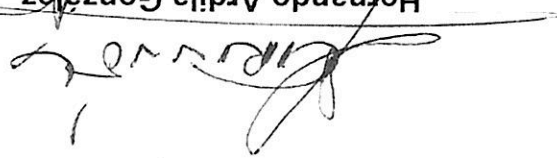
22


estratégico y como quiera que el mismo proceso admite la existencia de otros riesgos como la Prescripción, pérdida de información y/o datos a partir de la no alta contabilidad de las actuales bases de datos, lo que de suyo entraña una total revisión de los controles a los mismos.

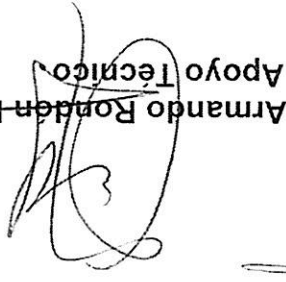
9.2.3. Se recomienda concluir para todos los expedientes la adecuación de las carpetas conforme a las normas de archivística y una vez efectuada dicha tarea, escanear los expedientes para que sean subidos a SIIAS y se pueda en un mediano plazo tener un expediente magnético de todo el universo de expedientes de cobro coactivo.

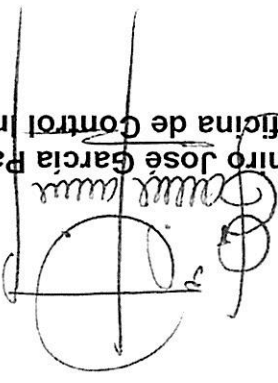
9.2.4. Verificar periódicamente que SIIAS incluya todas las variables legales que se requieran para el desglose de la información solicitada por todos los usuarios.

9.2.5. Migración total del Universo de Resoluciones Sancionatorias a la herramienta ACCES, para conformar al menos temporalmente un Base de Datos confiable a efectos de establecer la firmeza de la misma y por tanto su fuerza ejecutoria, que mitiguen el riesgo de la prescripción activando la jurisdicción cohercitiva de la SDS, lo cual contraviene el Título IV del CPACA, en sus Art. 98<sup>20</sup> y 99<sup>21</sup>.

  
**Hernando Ardila González**  
 Auditor

  
**Raul Amaya Espitia**  
 Apoyo Técnico

  
**Armando Rondán-Laneros**  
 Apoyo Técnico

  
**Emiro José García Palencia**  
 Jefe Oficina de Control Interno SDS

Aprueba

<sup>20</sup> CPACA. Artículo 98. *Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo.* Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.

<sup>21</sup> CPACA. Artículo 99. *Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado.* Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos