



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

RESOLUCIÓN NÚMERO 4025 DE 2017

(15 NOV. 2017)

Por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia.

LA SUBDIRECTORA DE CONTROL DE LA DIRECCIÓN DE VIGILANCIA DE LAS REGALÍAS DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN,

Con fundamento en lo previsto en los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011¹, los artículos 112 a 120 de la Ley 1530 de 2012² y la subsección 4 de la sección 2 del capítulo 2 del título 4 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1082 de 2015³ en concordancia con lo establecido en el numeral 1º del artículo 5º del Decreto 1118 de 2014⁴ y de acuerdo con los siguientes,

I. HECHOS

1. El 4 de noviembre de 2014, mediante memorando N° 20144440114953, la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, informó a esta Subdirección que "en el marco de las visitas de monitoreo realizadas a la Gobernación de Antioquia (...) se identificó que dichas entidades presuntamente utilizaron recursos del SGR para atender obligaciones del Sector Salud, **contraídas antes de entrar en vigencia el Sistema General de Regalías y que en su momento no fueron financiadas con recursos de Regalías**" (Negrilla fuera del texto original).
2. El 29 de enero de 2015, mediante Acto N° DVR-SDC-20154460000789⁵, la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 5º del Decreto 1118 de 2014, en concordancia con lo establecido en los artículos 112 a 120 de la Ley 1530 de 2012, inició con indagación preliminar el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15 en relación con el Departamento de Antioquia, decretando de oficio la práctica de pruebas documentales, con la finalidad de establecer la ocurrencia de presuntas irregularidades en la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías y la pertinencia de formular cargos dentro de la actuación administrativa.
3. El mismo 29 de enero de 2015, mediante acto administrativo N° DVR-SDC-20154460000789, se ordenó oficiar a la Subdirección de Proyectos de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, al Departamento de Antioquia y a la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD del Departamento de Antioquia, con el propósito de que se allegara al expediente administrativo las siguientes documentos: "(...) informe en el que se señale si el proyecto (...) con vigencia anterior al 31 de diciembre de 2011 fue financiado, en su momento con recursos de regalías y compensaciones (...) copia íntegra y legible de todos los documentos aportados y actuaciones adelantadas por el departamento de Antioquia con ocasión al proyecto (...)". Las pruebas solicitadas dentro de esta actuación fueron aportadas

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

³ por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional

⁴ Por el cual se modifican los Decretos 3517 de 2009 y 1832 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

⁵ Comunicado a la Gobernación de Antioquia con oficio 20154460039701 del 29/01/2015 entregado el 03/02/2015 en las instalaciones de la entidad territorial mediante guía N° 230000485725 de la Empresa Interrapidísimo.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

parcialmente⁶ por el señor Sergio Fajardo Valderrama durante la diligencia de rendición de versión libre.

4. El 16 de marzo de 2015, mediante memorando N° 20154420033723, la Subdirección de Proyectos de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, en respuesta al memorando N° 20154460012013 del 29 de enero de 2015, informó lo siguiente:

"(...) una vez revisadas las bases de datos en la unidad de red "Regalías en "arawaked" (!) administradas por el Departamento Nacional de Planeación y la información publicada por el Departamento de Antioquia en el Formulario Único Territorial a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), http://.chip.gov.co/schip_rt/ de la Contaduría General de la República, no se evidenciaron inversiones con recursos de regalías y compensaciones relacionados con este proyecto en las vigencias 2007 a 2011(...)".

5. El 25 de marzo de 2015, el señor Sergio Fajardo Valderrama, gobernador de Antioquia para la época de los hechos investigados, haciendo uso de su derecho de defensa presentó escrito con la exposición de su versión libre, respecto de la cual esta Subdirección se pronunciará más adelante.
6. El 9 de septiembre de 2015⁷, mediante acto administrativo N° DVR-SDC-20154460078529, esta Subdirección formuló un cargo al departamento de Antioquia y a su representante legal para la época de los hechos, por presuntamente incumplir las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías con base en el análisis de la información obrante en el expediente, recopilada en la etapa de indagación preliminar.
7. El 15 de octubre de 2015, el señor Sergio Fajardo Valderrama, en calidad de representante legal del departamento de Antioquia, mediante oficio con radicado N° 20156630490522, presentó escrito de descargos sin aportar ningún documento adicional.
8. El 28 de marzo de 2016, mediante acto administrativo N° DVR-SDC-20164460000129⁸, la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ordenó la apertura del período probatorio y decretó la práctica de pruebas por treinta días (30) hábiles dentro del PACS-010-15, término que venció el 23 de mayo de 2016, dentro del cual se practicaron las siguientes:

Pruebas testimoniales solicitadas en el escrito de descargos presentado por la Gobernación de Antioquia, practicadas el 6 de mayo de 2016 en la ciudad de Medellín (Antioquia) en las instalaciones de la Regional Eje Cafetero de la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Dirección de Vigilancia de las Regalías., respecto de las siguientes personas:

- Luz María Agudelo Suárez, identificada con cédula de ciudadanía N° 42.960.027, en su calidad de Secretaria Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia (para la época de los hechos).
- María Eugenia Ramos Villa, identificada con cédula de ciudadanía N° 42.885.629 quien fungió como Directora de Planeación Departamental. (para la época de los hechos).
- Carmen Cecilia Montes Hincapié, identificada con cédula de ciudadanía N° 21.396.784 quien ejerció como profesional especializada en Gestión Integral de Recursos- Secretaría Seccional de Salud y Protección Social (para la época de los hechos).
- Gloria Emilse Vásquez Castaño, identificada con cédula de ciudadanía N° 43.036.300 quien fue la Directora de Gestión Integral de Recursos-Secretaría Seccional de Salud y Protección Social (para la época de los hechos).

⁶ Se aportó solamente el formato F-SCV-16 y los documentos que lo acreditaban como representante legal del Departamento para ese momento.

⁷ Notificado personalmente el 23 de septiembre de 2015.

⁸ Acto comunicado al departamento de Antioquia mediante Oficio N° 20164460020241 del 13 de enero de 2016, entregado el 6 de abril de 2016 mediante Guía 4-72 N° Guía N° RN547466995CO y al señor SERGIO FAJARDO VALDERRAMA mediante oficio N° 20164460291311 del 13 de enero de 2016, entregado el 6 de abril de 2016 mediante Guía 4-72 N° RN547466880CO.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

9. El 16 de junio de 2016, mediante acto administrativo N° DR-SPC-20164460019979⁹, esta Subdirección en atención a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, declaró vencido el período probatorio y corrió traslado para alegar de conclusión por el término de diez (10) días hábiles al departamento de Antioquia y al señor Sergio Fajardo Valderrama.
10. El 13 de julio de 2016, con oficio radicado DNP N° 20166630355882, el señor Fajardo a través de su apoderada la señora Aracelly Tamayo Restrepo, allegó escrito de alegatos de conclusión.
11. El 18 de julio de 2016, el departamento de Antioquia, a través de su apoderada la señora Erika Hernández Bolívar, mediante oficio con radicación N° 20166630363782, presentó alegatos de conclusión.

II. FRENTE AL CARGO FORMULADO: INCUMPLIR LAS NORMAS SOBRE UTILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

A continuación, se realizará un análisis temático del cargo formulado a la luz de la normativa aplicable y de las pruebas recaudadas dentro del presente procedimiento correctivo y sancionatorio, en los siguientes términos:

1. APROBACIÓN DEL PROYECTO "APOYO A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUSBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE" BPIN 2012003050002.

El 4 de octubre de 2012, el entonces Representante Legal del departamento de Antioquia, presentó ante la "Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD Regional¹⁰" (sic) solicitud de "(...) verificación, viabilización, evaluación, priorización y aprobación o negación (...)" respecto del proyecto denominado "APOYO A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUSBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE".

En la misma fecha se surtió la sesión N° 1 del OCAD departamental de Antioquia, en la que se aprobó la financiación del denominado proyecto de inversión en cuantía de \$8.000.000.000 de asignaciones directas del Sistema General de Regalías y \$107.626.000 con recursos propios del Departamento de Antioquia. Así mismo, se designó como ejecutor del mismo al Departamento de Antioquia. bajo las siguientes acotaciones:

"(...) Presentado por la Doctora Luz María Agudelo de la Secretaría de Salud y Protección Social de Antioquia (...) Se aspiran a contar con 8 mil millones de pesos del SGR. (...) Este proyecto ha sido financiado en años anteriores por Regalías (...) Es para el cubrimiento de **atención a enfermedades de alto costo** para población pobre no cubierta por el sistema de salud. (...) (negrillas del texto original)

Ha sido constante el aumento de la deuda del departamento a las IPS que prestan el servicio a esta población; y hasta tanto el sistema de salud no se regule y presente otras alternativas, se tendrá que buscar financiación con estos recursos. (...)"¹¹

La Metodología General Ajustada presentada como soporte al OCAD departamental, incluyó las siguientes especificaciones en relación con la alternativa seleccionada:

⁹ Acto comunicado al departamento de Antioquia mediante Oficio N° 20164460520601 del 16 de junio de 2016, entregado el 30 de junio de 2016 mediante Guía 4-72 N° Guía N° RN595860054CO y al señor SERGIO FAJARDO VALDERRAMA mediante oficio N° 20164460520711 del 16 de junio de 2016, entregado el 30 de junio de 2016 mediante Guía 4-72 N° RN595860045CO.

¹⁰ En la solicitud se indicó Secretaría Técnica OCAD Regional del SGR, sin embargo, se entiende que corresponde a la Secretaría Técnica del OCAD departamental de Antioquia.

¹¹ Acta sin número correspondiente a la sesión N° 1 del OCAD departamental del Antioquia celebrada el 4 de octubre de 2012.

M

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

"(...) 2. Identificación y descripción del problema

Problema Central

PERSISTENCIA DE LAS CONDICIONES DE SALUD DESFAVORABLES QUE DETERIORAN LA CALIDAD DE VIDA, NO PERMITIENDO EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS, LIMITANDO EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LA POBLACIÓN ANTIOQUEÑA

Descripción de la situación existente

EN EL DEPARTAMENTO PERSISTEN CONDICIONES DE SALUD DESFAVORABLES QUE PROPICIAN LA PRESENCIA DE ENFERMEDADES CRÓNICAS, INFECCIOSAS Y OTRAS ENFERMEDADES RELACIONADAS CON EL PERÍODO PERINATAL, CONDICIONADAS POR EL ENTORNO SOCIAL, ECONÓMICO, CULTURAL Y POLÍTICO ENTRE OTROS, SITUACIÓN QUE ES MAS CRÍTICA EN LA POBLACIÓN POBRE Y VULNERABLE DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Magnitud actual

DEFICIENTE ACCESO A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD DE LA POBLACIÓN OBJETO DEL DEPARTAMENTO, AGUDIZADO POR UNA DEUDA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS CERCANA A \$162 MIL MILLONES DE PESOS. VER ANEXOS.

2.1 Identificación del problema o necesidad

Causas que generan el problema

Tipo: Directa

DEFICIENTE E INEQUITATIVO ACCESO DE LA POBLACIÓN POBRE A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

(...)

INSUFICIENCIA DE RECURSOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA PRESTACIÓN A LOS SERVICIOS DE SALUD.

(...) 5. Objetivo – Propósito

Objetivo General – Propósito

PERSISTENCIA DE LAS CONDICIONES DE SALUD DESFAVORABLES QUE DETERIORAN LA CALIDAD DE VIDA, NO PERMITIENDO EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS, LIMITANDO EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LA POBLACION ANTIOQUEÑA

(...) Objetivo Específicos

MEJORAR EL ACCESO DE LA POBLACIÓN POBRE A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD FORTALECER EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE REFERENCIA Y CONTRARREFERENCIA GESTIONAR RECURSOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA PRESTACION A LOS SERVICIOS DE SALUD

(...) Alternativa

PAGO DE PARTE DE LA DEUDA ACUMULADA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD PARA LA POBLACIÓN POBRE Y VULNERABLE OBJETO DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

(...) Descripción de la alternativa

SE REALIZARÁN PAGOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD, A LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD DE LA RED DEPARTAMENTAL: HOSPITAL GENERAL DE MEDELLIN LA SUMA DE 3000 MILLONES DE PESOS Y AL HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN VICENTE DE PAUL DE MEDELLIN LA SUMA DE \$ 5000 MILLONES. QUE ATIENDEN POBLACIÓN REMITIDA DE LAS IPS DE LA SUBREGIÓN DEL VALLE DE ABURRA Y

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

OTRAS SUBREGIONES DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. LOS SERVICIOS AVALADOS CORRESPONDEN A ATENCIONES POR SERVICIOS DE MEDIANA Y ALTA COMPLEJIDAD, QUE TIENEN UN ALTO COSTO PARA LOS USUARIOS Y SU NÚCLEO FAMILIAR.

ES DE ANOTAR QUE EL DEPARTAMENTO TIENE UN IMPORTANTE DEFICIT DE RECURSOS QUE SE HA GENERADO POR UNA DEMANDA DE SERVICIOS SUPERIOR A LOS INGRESOS REALES DE CADA VIGENCIA FISCAL, ADEMÁS HAY SOLICITUDES DE ATENCIONES EN SALUD REPRESADAS EN EL CRUE, CON ESTE PROYECTO SE ESPERA MITIGAR EN PARTE ESTA SITUACIÓN.

7. Costos del Proyecto

(...) Relación de Actividades

Etapa	Año	Actividad	Ruta crítica	Valor
Preinversión	2012	FORMULACION DEL PROYECTO PARA LA CONSECUCCIÓN DE RECURSOS FINANCI	si	1,500,000
Inversión	2012	ANALISIS DE LAS SOLICITUDES DE ATENCIÓN EN SALUD	no	61,126,000
Inversión	2012	PAGAR PARTE DE LA DEUDA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD PARA L	si	8,000,000,000
Inversión	2012	SEGUIMIENTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS	si	45,000,000
Valor total				8,107,626

(...)"

Adicionalmente, a partir de la información consultada en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas-SUIFP-SGR, se verificó que el 25 de septiembre de 2012, la Secretaría de Planeación del Departamento de Antioquia¹² expidió certificación indicando que el "(...) el proyecto de inversión es susceptible de ser financiado con recursos del Sistema General de Regalías (...) cumple con los requisitos y lineamientos establecidos en el Acuerdo No 006¹³ y 0012 de 2012, ambos expedidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías"

Efectos jurídicos de los acuerdos que aprueban la financiación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

Con el fin de analizar los efectos jurídicos de los Acuerdos expedidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- del Sistema General de Regalías, es preciso acudir a la noción de acto administrativo que a través de sus pronunciamientos ha desarrollado el Consejo de Estado, entre estas la siguiente:

"Si bien es cierto que el Código Contencioso Administrativo Colombiano no contiene una definición sobre acto administrativo, la doctrina ha intentado definirlo expresando que se entiende como tal la manifestación de la voluntad de la Administración, que, en cumplimiento de funciones administrativas, está encaminada a producir efectos jurídicos (...)"¹⁴

Así mismo, esa Corporación¹⁵, indica que preexisten 5 elementos claves para llegar a la conclusión de existencia de un acto administrativo, a saber:

"(i) la expresión o manifestación concreta de la administración; (ii) la expresión unilateral del querer de la administración; (iii) el ejercicio de la función administrativa mediante la declaración de la voluntad de la administración; (iv)

¹² Quien suscribió el documento como Secretaria Técnica del OCAD departamental de Antioquia.

¹³ Por el cual se fijan los lineamientos sectoriales para la formulación y presentación de los proyectos de inversión que se pretendan financiar con recursos del Fondo de Compensación Regional, del Fondo de Desarrollo Regional y de las Asignaciones Directas del Sistema General de Regalías.

¹⁴ Sentencia de 17 de febrero de 2011. Expediente 2009-00080-01, Magistrado ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁵ Sentencia del 23 de octubre de 2017. Expediente 25000-23-36-000-2013-00802-01, Magistrado ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

M2

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

que su contenido material equivalga al ejercicio de una función administrativa así provenga de cualquiera de los órganos del poder público o de particulares. (v) que posea la fuerza suficiente para decidir y crear situaciones jurídicas a partir de su contenido, de manera que esta se configura como la característica reveladora o de mayor importancia”.

Por otra parte, el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, dispone que los actos administrativos quedarán en firme cuando:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

De conformidad con el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato.

Por otra parte, el artículo 6 de la Ley 1530 de 2012, determinó que el funcionamiento de los órganos de administración y decisión, así como la forma de seleccionar sus integrantes serán definidos por el reglamento y que estos órganos son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que son susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.

De esta forma Decreto 1082 de 2015¹⁶ que compiló entre otros el Decreto 1075 de 2012, por el cual se reglamentó la organización y funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y de las Secretarías Técnicas, dispuso en el inciso segundo del artículo 2.2.4.3.1.1, que “Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión contarán con una Secretaría Técnica, un presidente designado por los miembros del respectivo órgano colegiado, y se regirán por el reglamento que expida la comisión rectora.” y en el artículo 2.2.4.3.2.2 ídem, señaló que: “son funciones de la Secretaría Técnica de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD, las siguientes: (...)” “11. Suscribir los Acuerdos y Actas, conjuntamente con el presidente del respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión. (...)”

Bajo este entendido, de las decisiones de los OCAD, se dejará constancia en Actas que deben ser suscritas por el presidente y el Secretario Técnico y aprobadas por los miembros de dichos Órganos, en consecuencia, el acta aprobada, será soporte para expedir los acuerdos de aprobación del proyecto, tal y como lo establece el artículo 6 del Acuerdo 004 de 2012¹⁷, expedido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, al indicar en el inciso quinto que: “Las decisiones de los OCAD sobre los proyectos de inversión se adoptarán mediante Acuerdos, los cuales serán suscritos y expedidos dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la suscripción del acta por el Presidente y el Secretario Técnico. Estos actos se comunicarán a los ejecutores y beneficiarios de los recursos.”

En este sentido, se tiene que, en el caso concreto, respecto del trámite de aprobación que surtió el denominado proyecto “APOYO DE LA ATENCION DE LA POBLACION POBRE NO CUBIERTA CON SUBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE”, ante el Órgano

¹⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional

¹⁷ Por el cual se adopta el Reglamento Único Interno de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y sus Secretarías Técnicas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1530 de 2012.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

Colegiado de Administración y Decisión del departamento de Antioquia, se realizó de la siguiente manera:

- El 4 de octubre de 2012, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD- del departamento de Antioquia, realizó Sesión N° 1, según consta en el acta suscrita por la Presidente Delegada del OCAD, María Eugenia Ramos Villa y la Secretaria Técnica del mismo, Juliana Moreno Botero¹⁸, en la cual se presenta el proyecto en análisis y se procede con su aprobación a partir de tres (3) votos a favor.¹⁹

De esta forma el acta aprobada se convierte en el soporte para expedir el Acuerdo de aprobación del proyecto.

- El 17 de diciembre de 2012, se expidió por parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD- del departamento de Antioquia el Acuerdo N° 001²⁰ suscrito por el presidente del OCAD Sergio Fajardo Valderrama y por la Secretaría Técnica del mismo órgano María Eugenia Ramos Villa.

Dicho lo anterior, la decisión del OCAD surte efectos jurídicos bajo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a. Que la decisión o manifestación de voluntad del Órgano se haya proferido en cumplimiento de los trámites especiales, esto es, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2.2.4.3.2.2. del Decreto 1082 de 2015 y el artículo 6 del Acuerdo N° 004 de 2012 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. En este sentido, la decisión del OCAD relacionada en el Acta de Sesión se reproduce en el Acuerdo Aprobatorio suscrito tanto por el presidente del OCAD como por su secretario Técnico.
- b. Que además de dar cumplimiento formal a lo enunciado, se debe cumplir entre otras los siguientes requisitos, que se refieren al contenido del acto de expresión de la voluntad del Órgano Colegiado de administración y Decisión:
 - Objeto
 - Los motivos o causas (Circunstancias de hecho o derecho)
 - Finalidad
 - Comunicación a los ejecutores o beneficiarios

Bajo este entendido y una vez se haya agotado lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el cual señala las condiciones necesarias para la firmeza de los actos administrativos, se entiende en firme el acto administrativo y en consecuencia este empieza a producir efectos jurídicos.

2. EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA COMO EJECUTOR DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

a. Representación legal de la entidad ejecutora de los recursos del Sistema General de Regalías.

Como ya se expuso, el denominado proyecto de inversión "APOYO A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUSBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE" BPIN 2012003050002, fue aprobado por el OCAD

¹⁸ En cumplimiento del artículo 6 del Acuerdo No 0004 de 2012.

¹⁹ Los tres niveles de gobiernos votaron a favor

²⁰ A través del cual se aprobó el proyecto denominado "APOYO DE LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUSBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE" identificado con BPIN 2012003050002

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

departamental de Antioquia, quien a su vez designó como ejecutor del mismo al departamento de Antioquia.

El artículo 303 de la Constitución Política de 1991 indica que "(...) En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; (...)".

Así mismo, para el caso concreto del departamento de Antioquia, se tiene que el 1 de enero de 2012, el señor Sergio Fajardo Valderrama, quien se identifica con la cédula de ciudadanía N° 70.546.658, se posesionó ante el Juzgado Segundo Penal Municipal de Medellín como gobernador del departamento de Antioquia.

De esta manera, teniendo en consideración que al departamento de Antioquia le fueron asignadas las funciones, obligaciones y responsabilidades propias de las entidades designadas como ejecutoras de los recursos del SGR, las mismas se encuentran en cabeza de su representante legal, es decir, del gobernador.

En este sentido y en aplicación del artículo 209 Constitucional, el representante legal de las entidades públicas debe ejercer esta función administrativa al servicio de los intereses generales y con fundamento en "(...) los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad".

b. Obligaciones de las entidades designadas como ejecutoras de los recursos del Sistema General de Regalías.

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1530 de 2012, las entidades designadas como ejecutoras de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías deben ejecutarlos "(...) con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable (...) adicionalmente, este artículo impone al ejecutor designado la obligación de garantizar (...) la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión (...)", así como el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación.

Así mismo, el artículo 2.2.4.1.2.2.7 del Decreto 1082 de 2015²¹, señaló como responsabilidad de las entidades designadas como ejecutoras de los recursos del SGR "(...) la ejecución de los mismos en los términos del artículo 93 de la Ley 1530 de 2012²², y serán responsables por los mismos frente al contratista y a terceros, con las asignaciones a su cargo".

Por su parte, el artículo 2.2.4.1.2.2.14 del Decreto en mención indica que "(...) Corresponde al jefe del órgano respectivo o a su delegado del nivel directivo de la entidad ejecutora designada por el órgano colegiado de administración y decisión, ordenar el gasto sobre las apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad en desarrollo de los artículos anteriores, en consecuencia, serán responsables fiscal, penal y disciplinariamente por el manejo de tales apropiaciones, en los términos de las normas que regulan la materia".

En el mismo sentido, el artículo 2.2.4.2.1.4 del mencionado Decreto, dispone que las entidades administradoras, beneficiarias y ejecutoras son responsables de "(...) **identificar las situaciones que puedan afectar la correcta utilización de los recursos** y el cumplimiento de los resultados programados; así como de implementar de forma inmediata las acciones de mejora que se requieran". (Negrilla fuera del texto original).

Por último, en relación con la responsabilidad que les atañe a las entidades públicas designadas como ejecutoras de los recursos del Sistema General de Regalías, el artículo 2.2.4.4 del Decreto 1082 de 2015, estableció que los OCAD en ningún caso son responsables por la ejecución de los

²¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

²² Artículo 93. Ejecución Presupuestal. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

proyectos de inversión y que "(...) **La correcta ejecución de los proyectos de inversión es exclusiva responsabilidad de las entidades públicas designadas como ejecutoras** por los órganos colegiados de administración y decisión". (Negrilla fuera del texto original).

3. EJECUCIÓN DEL PROYECTO "APOYO A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUSBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE" BPIN 2012003050002.

En consulta realizada el 14 de noviembre de 2017, a los aplicativos del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de SGR, así como a la documentación física y digital allegada como soporte probatorio del PACS-010-15, se tiene el estado de ejecución que se detalla:

BPIN	2012003050002
ENTIDAD EJECUTORA	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
ACUERDO APROBACIÓN	001 DE 2012
OCAD	DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA
VALOR	\$8.107.626.000,00
FUENTES DE FINANCIACIÓN	Asignaciones Directas \$8.000.000.000 Recursos Propios del departamento de Antioquia \$107.626.000,00
EJECUCIÓN FÍSICA	100%
EJECUCIÓN FINANCIERA	100%
ESTADO ACTUAL	CERRADO
RESOLUCIÓN DE CIERRE	S2016060072540 DEL 10/08/2016

a. Conceptos de pagos realizados con los recursos del SGR.

Mediante oficio con radicación DNP N° 20156630143542 del 25 de marzo de 2015, el ex gobernador del departamento de Antioquia allegó, entre otros, las siguientes resoluciones suscritas por la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia: "(...) Resolución 066644 del 29/11/12 (...) Resolución 066651 del 28/11/12 (...) Resolución 066645 del 28/11/12 (...) Resolución 066678 del 28/11/12 (...).

A partir de lo anterior, se constató que la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia autorizó el pago de \$8.000.000.000 provenientes de las asignaciones directas del SGR de la vigencia 2012, por concepto de deudas generadas con ocasión a la atención en salud urgente a la población pobre no asegurada y pagos de prestaciones en salud de 2do. y 3er. nivel de la población pobre y vulnerable del Departamento no asegurada, con base en la siguiente relación:

RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	EXPEDICIÓN	RECURSOS	IPS PRESTADORA DEL SERVICIO	PAGOS REALIZADOS
66644	28/11/2012	SGR	La Fundación Hospital Universitaria San Vicente de Paul de Medellín	\$ 4.918.079.878
66651	28/11/2012		La IPS Universitaria	\$ 1.102.418.999
66645	28/11/2012		Hospital Pablo Tobón	\$ 1.938.431.216
66678	28/11/2012		La Fundación Hospital San Vicente de Paul de Río Negro	\$ 41.069.907
TOTAL				\$8.000.000.000

Fuente: Elaboración SDC con base en los actos administrativos que integran el acervo probatorio del PACS-010-15.

107

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

b. Compromisos adquiridos en vigencia del Sistema General de Regalías

De acuerdo con lo señalado en el acto de formulación de cargos sobre la presunta utilización de los recursos del Sistema General de Regalías para el pago de compromisos adquiridos con anterioridad a 31 de diciembre de 2011, el representante legal del departamento de Antioquia para la época de los hechos, a través de su escrito de descargos expresó los siguiente:

"En desarrollo de la Ley 1530 de 2012, el Gobierno Nacional buscó generar condiciones sociales de equidad y definió en el acuerdo 006 de la Comisión Rectora los requisitos generales para la formulación de proyectos sin especificar requisitos especiales para proyectos de inversión en el sector salud. Posteriormente, para este sector se estableció a través del acuerdo 0013 de 2012 expedido por la Comisión Rectora, en su artículo 39, los requisitos para la formulación de proyectos reconociendo necesidades específicas del sector salud, tendientes a la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y el control de eventos de salud pública.

(...)Ahora bien aunque el proyecto está formulado para el pago de la prestación de servicios de la población pobre vulnerable no cubierta por el régimen subsidiado, la destinación del proyecto no puede enmarcarse en el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011, ni en la excepción establecida por el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012 y mucho menos le es aplicable el procedimiento que se establece mediante los Decretos 1949, 1074 y 1080 de 2012, puesto que estos procedimientos están destinados exclusivamente para la atención del pago de la deuda. saneamiento fiscal y financiero o asunción de compromisos con cargo a vigencias futuras o a contratos celebrados antes del 31 de marzo de 2011 en relación con el pago de deudas del régimen subsidiado. (...)

Con anticipación a la sanción de la Ley 1530 de 2012, el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011 estableció la posibilidad de que las entidades territoriales asumieran con cargo a las asignaciones directas del Gobierno Nacional, las deudas del régimen subsidiado que se tuvieran con las entidades promotoras de salud en virtud de contratos celebrados antes del 31 de marzo de 2011.

Posteriormente, el artículo 31 (sic) de la Ley 1530 de 2012, faculta la asunción de compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011, con cargo a asignaciones directas de regalías, cuando se haya comprobado que recursos provenientes del FAEP, el impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos son insuficientes para el pago de dichos compromisos, y siempre que se trate de saldos de los recursos de regalías y compensaciones sin comprometer a 31 de diciembre de 2011, los causadas y no recaudados por las entidades beneficiarias durante la vigencia 2011, así como los retenidos con ocasión de decisiones tomadas en ejercicio de las funciones de control y vigilancia, componentes contenidos en el artículo 144 de la ley 1530 de 2012 que a su vez, indica que en el caso de que se trate de este tipo de recursos debe seguirse una verificación de disponibilidad de saldos derivados de otras fuentes de financiación.

Para el caso concreto, ninguno de los supuestos anteriores se configura, tratándose del proyecto formulado por la Gobernación de Antioquia, pues no es un proyecto destinado al pago de deudas al régimen subsidiado por contratos suscritos antes del 31 de diciembre de 2011, ni causados y no recaudados por las entidades beneficiarias durante la vigencia 2011 y tampoco se solicita la destinación de saldos no comprometidos del Fondo Nacional de Regalías.

Lo que se solicitó fue la aprobación de un proyecto de inversión denominado "Apoyo de la atención de la población pobre no cubierta con subsidio de salud en todo el departamento de Antioquia", para ser desarrollado con recursos de asignaciones directas del SGR destinados a la atención de población que no se encuentra cubierta por el régimen subsidiado, proyecto que fue formulado de acuerdo con la Línea Estratégica 4 - Inclusión Social, Programa Antioquia Sana, Garantía del Goce de Derechos en Salud del Plan de Desarrollo 2012 - 2015 "Antioquia la Mas Educada", tal como consta en certificado expedido por el Departamento Administrativo de Planeación y que fue aportado como parte de los requisitos de presentación del proyecto para su aprobación por parte del OCAD. (...)

Sobre este tema, el Departamento Nacional de Planeación expidió la Circular 003 de 10 de febrero de 2012, en la cual se señaló lo siguiente:

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

"(...) 2. OTROS COMPROMISOS ADQUIRIDOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2011

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 144 del Decreto-Ley 4923 de 2011, las entidades beneficiarias de recursos de regalías directas y compensaciones deben atender el pago de compromisos derivados de vigencias futuras, servicio de la deuda y acuerdos de reestructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal, adquiridos hasta el 31 de diciembre de 2011 con el lleno de los requisitos legales, con cargo a los saldos de los recursos de regalías y compensaciones sin comprometer a 31 de diciembre de 2011, los causados y no recaudados por las entidades beneficiarias durante la vigencia de 2011, así como los retenidos en ocasión de decisiones tomadas en ejercicio de las funciones de control y vigilancia asignadas al Departamento Nacional de Planeación. (...)

2.3 Afectación Presupuestal y Pago de Otros Compromisos

Una vez realizada la acreditación y financiación de los compromisos conforme a los numerales 1 y 2 anteriores la entidad debe tener en cuenta las siguientes indicaciones: (...)

2.3.3 Cuando se requiera acudir a los recursos del Sistema General de Regalías para atender estos compromisos, la afectación presupuestal y pago de aquellos correspondientes a la vigencia 2012, se hará con cargo al Presupuesto de dicho sistema dispuesto en el Decreto 4950 de 2011, según corresponda a las asignaciones directas o a los Fondos, previa presentación a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión correspondientes (...)" (Resaltado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 2.2.4.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015²³, definió el alcance del concepto "compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011", así:

"Para efecto de dar aplicación a lo dispuesto por el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012, se entiende por compromisos asumidos a 31 de diciembre de 2011 los siguientes:

1. El pago de las obligaciones asumidas con el lleno de formalidades que el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece.
2. El servicio de la deuda derivado de operaciones de crédito amparadas con regalías directas y compensaciones.
3. Cumplimiento de acuerdos de reestructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal y financiero amparados con regalías directas y compensaciones.

La identificación y pago de los compromisos asumidos a 31 de diciembre de 2011, se adelantará dando observancia a la prelación de créditos previamente establecida en el presente artículo. Cuando se haga necesaria a utilización de asignaciones directas o de los recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, no se requerirá de la formulación de proyectos de inversión, siendo el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo la instancia encargada de aprobar la destinación de recursos necesarios para el pago de dichos compromisos".

Así mismo, afirmó que:

"(...) Como corolario de lo antes señalado, es dable concluir que LAS OBLIGACIONES PAGADAS CON LOS RECURSOS DEL PROYECTO "ATENCIÓN A LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUBSIDIO EN SALUD" no son obligaciones del Departamento con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, tal como se sustenta a continuación:

1. Desde que se inició el procedimiento con la investigación preliminar, se confundió el hecho de que con los recursos aprobados se pagaron los servicios que con anterioridad al 31 de diciembre de 2011 prestaron a la población vinculada las instituciones prestadoras de salud, con el concepto de atención al servicio de la deuda. Esto ya quedó claro, y no volveremos sobre este argumento. Lo que, si es relevante aclarar, es que a pesar de que los servicios de salud se le prestaron a la atención pobre vinculada en los años 2010 y 2011, esto no quiere decir que, para la Gobernación, sean obligaciones ciertas desde el momento de la prestación del servicio.

2. Por la normatividad del sistema de salud, no es posible asimilar la fecha de prestación del servicio con la fecha en que se contrae la obligación para el Departamento de Antioquia, toda vez que

²³ Compilatorio del artículo 2 del Decreto 1949 de 2012.

10/17

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

la misma ley la excluye y no la contempla, y sujeta la obligación al reconocimiento del costo de los servicios, ya que no podría endilgarse una obligación si ni siquiera es conocida por la entidad territorial a cargo del pago. Así las cosas, establecer la fecha de la obligación como la fecha de prestación de los servicios de salud es, en últimas (sic), considerar la prestación del servicio como un hecho cumplido que la misma ley excluye. (...)"

En conclusión, los compromisos pagados con recursos del Sistema General de Regalías por parte del departamento de Antioquia para la época de los hechos fueron reconocidos en la vigencia 2012.

Posteriormente, a través de oficio con Radicación DNP N°20166630355882 del 13 de julio de 2016, la apoderada del ex gobernador del departamento de Antioquia presentó alegatos de conclusión en los que señaló:

"(...) Así las cosas, se observa entonces que las normas de carácter presupuestal han previsto los mecanismos que deben observar los órganos de la administración para cancelar los compromisos durante la vigencia fiscal en la cual se contraen, en el caso en comento se contrae el compromiso en la fecha en que efectivamente es reconocido y aceptado por la entidad, prohibiéndose además tramitar o legalizar actos administrativos que afecten el Presupuesto cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Por tanto, en concordancia con las normas expuestas, el certificado de disponibilidad presupuestal y su registro presupuestal, deben cumplirse antes del reconocimiento de la obligación, por lo cual solo hasta dicho momento se considera como tal.

Además, en tratándose de prestación de los servicios de salud en atención de urgencias, el **Decreto 1281 de 2002**, estableció en cuanto a la presentación de las facturas por parte de los Prestadores de Servicios de Salud, lo siguiente:

"Artículo 7°. Trámite de las cuentas presentadas por los prestadores de servicios de salud. Además de los requisitos legales, quienes estén obligados al pago de los servicios, no podrán condicionar el pago a los prestadores de servicios de salud, a requisitos distintos a la existencia de autorización previa o contrato cuando se requiera, y a la demostración efectiva de la prestación de los servicios.

Cuando en el trámite de las cuentas por prestación de servicios de salud se presenten glosas, se efectuará el pago de lo no glosado. Si las glosas no son resueltas por parte de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, IPS, en los términos establecidos por el reglamento, no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias.

En el evento en que las glosas formuladas resulten infundadas el prestador de servicios tendrá derecho al reconocimiento de intereses moratorios desde la fecha de presentación de la factura, reclamación o cuenta de cobro. Las cuentas de cobro, facturas o reclamaciones ante las entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado, las entidades territoriales y el Fosyga, **se deberían presentar** a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la prestación de los servicios o de la ocurrencia del hecho generador de las mismas. Vencido este término no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias." (negrillas dentro del texto original)

Ahora bien, al respecto de las afirmaciones realizadas por el ex gobernador del departamento de Antioquia y con base en el material probatorio recaudo es preciso indicar que el artículo 40 de la Ley 1530 de 2012, señala: "(...) Con los recursos de regalías y compensaciones no se financiarán gastos de funcionamiento, ni programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero", así mismo, el artículo 144 de la norma en mención dispone que:

"Los saldos de los recursos de regalías y compensaciones sin comprometer a 31 de diciembre de 2011, los causados y no recaudados por las entidades beneficiarias durante la vigencia 2011, así como los retenidos con ocasión de decisiones tomadas en ejercicio de las funciones de control y vigilancia asignadas al Departamento Nacional de Planeación, se destinarán a atender el pago de compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011, incluidas las vigencias futuras asumidas con el lleno de los requisitos legales. Estos compromisos deben estar debidamente certificados por el representante legal de la entidad territorial.

Si dichos recursos fueran insuficientes para cubrir los compromisos adquiridos, las entidades beneficiarias utilizarán los siguientes recursos:

1. A los que hace referencia el artículo 136 de la presente ley, salvo en lo relacionado con el Fondo Nacional de Regalías.
2. Los saldos disponibles a su favor, en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

3. Los recursos del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos.
4. **Las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del artículo 361 de la Constitución Política.**

De mantenerse algún faltante, las entidades beneficiarias podrán decidir si dichos compromisos se asumen con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional (...). (Negrilla fuera de texto).

Por su parte, artículo 2.2.4.1.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015²⁴, definió el alcance del concepto "compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011", así:

"Para efecto de dar aplicación a lo dispuesto por el artículo 144 de la Ley 1530 de 2012, se entiende por compromisos asumidos a 31 de diciembre de 2011 los siguientes:

1. El pago de las obligaciones asumidas con el lleno de formalidades que el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece.
2. El servicio de la deuda derivado de operaciones de crédito amparadas con regalías directas y compensaciones.
3. Cumplimiento de acuerdos de reestructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal y financiero amparados con regalías directas y compensaciones.

La identificación y pago de los compromisos asumidos a 31 de diciembre de 2011, se adelantará dando observancia a la prelación de créditos previamente establecida en el presente artículo. Cuando se haga necesaria a utilización de asignaciones directas o de los recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, no se requerirá de la formulación de proyectos de inversión, siendo el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo la instancia encargada de aprobar la destinación de recursos necesarios para el pago de dichos compromisos". (Negrilla fuera de texto).

Así mismo el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto mencionado en la documentación presentada por el ex representante legal del Departamento, insta a las entidades territoriales señala específicamente que el presupuesto de estas se afecta a través del acto administrativo que así lo ordena, y que ese acto administrativo estará perfeccionado cuando cuente con el certificado de disponibilidad y el registro presupuestal correspondiente.

Con base en el material probatorio recolectado en el trámite del procedimiento correctivo y sancionatorio se concluye que el reconocimiento de las acreencias pagadas con recursos del Sistema General de Regalías por el departamento de Antioquia en cuantía de \$8.000.000.000, se perfeccionó con la expedición de los registros presupuestales correspondientes, que se realizó el 15 de noviembre de 2012, aun cuando se trataba de servicios prestados con anterioridad, razón por lo cual es necesario afirmar que estas obligaciones fueron adquiridas en vigencia del Sistema General de Regalías, de acuerdo con la siguiente relación:

No. RESOLUCION PROFERIDA POR LA SECRETARÍA SECCIONAL DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL DE ANTIOQUIA	Fecha de la Resolución	No. CDP	No. RP	Fecha de CDP y RP	VALOR
66644	28/11/2012	3300008031	4300012481	15/11/2012	\$ 4.918.079.878
66645	28/11/2012	3300008030	4300012480	15/11/2012	\$ 1.938.431.216
66651	28/11/2012	3300008033	4300012483	15/11/2012	\$ 1.102.418.999
66678	28/11/2012	3300008032	4300012482	15/11/2012	\$ 41.069.907
TOTAL					\$ 8.000.000.000

c. Pagos efectivamente realizados.

En consulta al aplicativo de cuentas del Gesproy-SGR, se evidenció el registro de los siguientes pagos, por un total de \$8.000.000.000 de la Entidad Ejecutora:

²⁴ Anteriormente artículo 2 del Decreto 1949 de 2012 "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones", compilado y derogado por el Decreto 1082 de 2015.

[Handwritten signature]

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

Detalle de Concepto

Pagos SGR

Total Valor Pagos SGR: \$8.000.000.000,0

Mostrar: 40 registros por página

Buscar:

ID	Fecha Pago	Nit Beneficiario	Beneficiario	No Contrato	Valor
1	03/12/2012	8909018292	HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE	066845	1920431216
2	03/12/2012	9002913530	Fundación Hospital San Vicente de Paul Rionegro	086670	41066907
3	03/12/2012	3110161528	INSTITUCIÓN PRESTADORA DE SERVICIOS DE SALUD UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA-IPS UNIVERSITARIA	066351	4102413899
4	30/11/2012	390909518-4	FUNDACION HOSPITALARIA SAN VICENTE DE PAUL	066044	4916079870

Mostrando página 1 de 1

Anterior Siguientes

Cancelar

Fuente: Captura de pantalla realizada el 14 de noviembre de 2017 a través del aplicativo Gesproy SGR.

A partir de lo anterior, se evidencia que los pagos realizados por la Entidad Ejecutora se surtieron con anterioridad a la fecha de aprobación del "proyecto de inversión" que se estudia, esto es 17 de diciembre de 2012, mediante acuerdo 01 del OCAD Departamental.

d. Concepto de los pagos realizados: Prestación en salud a la Población Pobre No Asegurada-PPNA

Según la Metodología para estimación y resultados obtenidos de la Población Pobre No Asegurada, suscrita por el Departamento Nacional de Planeación, esta población corresponde a personas sin capacidad de pago, no identificadas como beneficiarias por el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios SISBEN²⁵

En relación con este tipo de población, el MSPS ha enfocado sus esfuerzos en alternativas que permitan la prestación del servicio de salud, entre las que se encuentran "(...) la afiliación al sistema pagando solo la cotización en salud, mediante el subsidio al desempleo para la cotización en salud que otorgan las Cajas de Compensación Familiar (Ley del Cesante), y mediante la asignación de subsidios parciales a la cotización"²⁶, propendiendo por lograr la cobertura universal en salud.

Con el propósito de atender la problemática de las personas que no contaban con capacidad de pago ni afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, desde 2001, se ha generado un desarrollo normativo tendiente a garantizar que la PPNA pueda acceder a la prestación del servicio de salud. Es así como en ese año mediante la Ley 715 de 2001²⁷ se estableció cuál sería la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a salud:

"(...) Artículo 47. Destino de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud. Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los siguientes componentes:

47.1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.

²⁵ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/metodologia-ppna-sisben-junio-oct.pdf>

²⁶ Ministerio de Salud y Protección Social- Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones. "Población Pobre No Asegurada. Metodología para su estimación y resultados [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Paginas/results.aspx?k=\(\(dcispartof:%22+Poblaci%C3%B3n+Pobre+no+Afilada%22\)\)](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Paginas/results.aspx?k=((dcispartof:%22+Poblaci%C3%B3n+Pobre+no+Afilada%22)))

²⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

47.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierta con subsidios a la demanda. (...)

Artículo 49. Distribución de los recursos de la participación para la prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Para el cálculo de los recursos del componente destinado a la prestación de los servicios de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se tomará el total de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud en la respectiva vigencia y se le restarán los recursos liquidados para garantizar la financiación a la población pobre (...)

Para distribuir los recursos entre estas entidades territoriales, se tomará el monto total de los recursos para este componente, se dividirá por la población pobre por atender nacional ajustada por dispersión poblacional y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. El valor per- cápita así resultante, se multiplicará por la población pobre por atender de cada municipio, corregimiento departamental o distrito ajustada por dispersión poblacional y por un factor de ajuste que pondere los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. La población atendida para los efectos del presente cálculo será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución.

A cada departamento le corresponderá el 59% de los montos resultantes de efectuar los cálculos anteriormente descritos de los municipios y corregimientos departamentales de su jurisdicción, **los cuales deberán destinarse para garantizar la atención en salud de los servicios diferentes a los de primer nivel de complejidad,** con los mismos criterios que la Nación aplica en la distribución para este componente.

(...) Para los efectos del presente artículo se entiende como población pobre por atender, urbana y rural de cada distrito, municipio o corregimiento departamental, la población identificada como pobre por el Sistema de Identificación de Beneficiarios que defina el Conpes, no asegurada al régimen contributivo o a un régimen excepcional, ni financiada con recursos de subsidios a la demanda.

(...)

Parágrafo 4°. La ampliación de cobertura también se realizará con recursos del Fosyga (...).

En el 2011, por medio del artículo 32 la Ley 1438²⁸ se estableció que cuando una persona requiera atención en salud y no esté asegurada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), sin contar con capacidad de pago, realizará el siguiente trámite:

“(...) será atendida obligatoriamente. La afiliación inicial se hará a la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado mediante el mecanismo simplificado que se desarrolle para tal fin. Realizada la afiliación, la Entidad Promotora de Salud, verificará en un plazo no mayor a ocho (8) días hábiles si la persona es elegible para el subsidio en salud. De no serlo, se cancelará la afiliación y la **Entidad Promotora de Salud procederá a realizar el cobro de los servicios prestados.** (...) En todo caso el pago de los servicios de salud prestados será cancelado por la Entidad Promotora de Salud si efectivamente se afilió a ella; **si no se afilió se pagarán con recursos de oferta a la institución prestadora de los servicios de salud de conformidad con la normatividad general vigente para el pago de servicios de salud.** (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

El 12 de febrero de 2013, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 196 “Por el cual se fija el procedimiento y los criterios de distribución y asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud en el componente de prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios de la demanda y se dictan otras disposiciones”

“Artículo 3. Recursos del Sistema General de Participaciones para la financiación de la prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios de la demanda (...) los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud destinados a la financiación de la prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios de la demanda, corresponderán al resultado de descontar de los recursos destinados para la financiación del Régimen Subsidiado y cuya participación incrementará hasta máximo el ochenta (80%) en el año 2015 (...).

²⁸ Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

Así mismo, a través del artículo 43 de la Ley 715 de 2001, se establecieron como funciones de los departamentos en relación con la salud, entre otras las siguientes:

"(...) 43.1.4. Supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del Sistema General de Participaciones con destinación específica para salud, y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud. (...)

43.2.1. Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.

43.2.2. Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental". (negritas fuera de texto)

A partir de las normas mencionadas se concluye que en virtud del principio de universalidad que rige al Sistema General de Seguridad Social en Salud, todos los ciudadanos colombianos tienen derecho a recibir la prestación de los servicios de salud independientemente de su capacidad de pago, afiliación o contribución a este Sistema, así mismo se concluye, que a los departamentos les compete el pago de la atención en salud prestada a la Población Pobre No Asegurada a través de los recursos del Sistema General de Participaciones en el componente de salud o a través de los recursos propios.

3. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Mediante Acto Legislativo N° 05 de 2011, el Gobierno Nacional modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política estableciendo parámetros de participación y utilización de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, para lo cual se dispuso lo siguiente:

"Artículo 360. (...) Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías."

"Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. (...)"

Parágrafo 3°. Crease el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno. (...)"

Así las cosas, ni la Constitución Política, ni las normas que componen el SGR establecen que el pago de servicios de salud a la PPNA pueda o deba ser financiada con los recursos del Sistema General de Regalías.

Reglas generales de los proyectos de inversión del SGR

Los proyectos de inversión pública son aquellas iniciativas que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan recursos públicos, con el fin de mejorar la capacidad de producción de bienes o servicios por parte del Estado de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2.2.4.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015:

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

"(...) Proyectos de inversión pública. Para los efectos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional, de Compensación Regional, demás beneficiarios y las asignaciones directas, los proyectos de inversión pública son aquellas iniciativas que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

En concordancia con lo anterior, el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012 establece las reglas generales para los proyectos de inversión a financiarse con recursos del Sistema General de Regalías, en los siguientes términos:

"(...) Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes.

Cuando se presente solicitud de financiación para estructuración de proyectos, la iniciativa debe acompañarse de su respectivo perfil."

Adicionalmente, el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012, especifica las características de los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías, los cuales deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno enunciándolas así:

1. Pertinencia, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales.
2. Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.
3. Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes.
4. Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.
5. Articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia. (...)"

En un análisis integral del denominado proyecto: "APOYO A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUSBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE" identificado con BPIN 2012003050002, se evidencia que el mismo fue presentado por el señor Sergio Fajardo Valderrama ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD departamental de Antioquia, con el objeto de buscar alternativas de financiación para cubrir cuentas acumuladas a cargo del Departamento de Antioquia con anterioridad al 31 de diciembre 2011, a favor de entidades hospitalarias de la red pública y privada, **es decir para el pago de deuda acumulada por la prestación de servicios en salud**; siendo aprobado por el OCAD Departamental, mediante Acuerdo 001 del 17 de diciembre de 2012, no obstante, según las normas del Sistema General de Regalías, el mismo no se ajusta a las reglas generales de los proyectos de inversión a financiarse con recursos del Sistema General de Regalías, pues devienen en una destinación diferente a aquella consagrada Constitucionalmente respecto de los recursos del SGR, establecida en el artículo 361 de la Constitución Política Colombiana, en los siguientes términos:

"(...) Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. (...)" (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

4. USO INADECUADO, INEFICAZ Y CONTRARIO A LA LEY DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.

Como se mencionaba, por expresa disposición del artículo 361 constitucional y legal los recursos del Sistema General de Regalías se deben destinar al financiamiento de proyectos con el propósito de que la ejecución de los mismos contribuya al, principalmente al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, fomenta al ahorro o financie la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento de la cartografía geológica del subsuelo.

Ahora bien, en lo que se refiere concretamente a la destinación de los recursos de las asignaciones directas, es necesario señalar que el artículo 40 de la Ley 1530 de 2012 dispone que estos:

"(...) se destinarán a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

Para la destinación de estos recursos, las entidades beneficiarias se sujetarán a su régimen de competencias vigente, y aplicarán los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno.

Con los recursos de regalías y compensaciones no se financiarán gastos de funcionamiento, ni programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero (...)"

De lo citado se concluye que, la finalidad que tienen estos recursos no es otra que la financiación de proyectos de inversión que propendan por el desarrollo social, económico o ambiental y que tiendan hacia el aumento de la competitividad económica de la entidad territorial que se ve beneficiada con ellos.

En el caso que nos ocupa, se evidencia que si bien la destinación de los recursos de asignaciones directas del SGR en cuantía de \$8.000.000.000 contempló el pago de acreencias por la prestación de servicios de salud a población pobre que no contaba con ningún tipo de aseguramiento, **no cumplió la finalidad ni los objetivos** establecidos constitucional y legalmente, aunque dichos pagos se hubiesen enmarcado dentro de un denominado "proyecto de inversión".

Tampoco se desconoce que el pago de estas obligaciones a las instituciones prestadoras de salud atendieron un fin loable, cual fue el de retribuir un servicio público prestado a la población más vulnerable del departamento de Antioquia, cuya responsabilidad se encuentra en cabeza del ejecutivo, sin embargo, ello no desvirtúa que el departamento de Antioquia debía acudir a la fuente de financiación que legalmente se estableció para cubrir este tipo de prestaciones y menos aún desvirtúa que la Entidad Territorial pudiera eximirse de cumplir la obligación legal de financiar con recursos del SGR proyectos de inversión, es decir, aquellos que impulsan el desarrollo del Departamento.

Así las cosas, cualquier uso diferente al determinado, aunque eventualmente logre generar beneficios en la población, se configura como un uso inadecuado de los mismos al no cumplir con la finalidad prevista, cual es la inversión en proyectos que generen desarrollo social, económico o ambiental y que tiendan hacia el aumento de la competitividad económica de las entidades territoriales.

Por otra parte, la financiación de acreencias del Sistema de Seguridad Social en Salud con recursos del Sistema General de Regalías, evidencia un uso ineficaz de los mismos como quiera que no se orientan hacia ningún tipo de desarrollo del departamento de Antioquia, ni al mejoramiento en las instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad²⁹ de la población, objetivos que se persiguen con este tipo de recursos; y por último, deviene en uso contrario a la ley de los recursos del SGR, al obviar el contenido de las disposiciones legales que establecen taxativamente su destinación.

²⁹ Definición de competitividad propuesta por el World Economic Forum consultado en www.weforum.org/es/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

III. RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN

En consideración a lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1530 de 2012, los órganos colegiados de administración y decisión son los responsables de "(...) definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos (...)".

En el mismo sentido, las normas del SGR han establecido funciones, competencias específicas para estos órganos a lo largo del ciclo de inversión de los recursos del Sistema General de Regalías, así:

CICLO DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN SGR	RESPONSABILIDAD MIEMBRO DEL OCAD
Formulación y estructuración	Corresponde a cualquier persona natural o jurídica la formulación y estructuración de los proyectos de inversión de acuerdo con las necesidades de su territorio.
Presentación	Corresponde a los representantes legales de las entidades territoriales y a los representantes de las comunidades étnicas de las que trata el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012 presentar el proyecto de inversión con el cumplimiento de los requisitos previstos en el Acuerdo 38 de 2016 suscrito por la Comisión Rectora.
Inscripción en el Banco de Programas y Proyectos	Corresponde a la secretaría técnica del OCAD.
Conformación del Comité Consultivo	El OCAD es responsable de la conformación del Comité Consultivo y de la idoneidad de la selección de sus miembros (Art. 57 Ley 1530 de 2012).
Convocatoria a sesión	El presidente del OCAD tiene la obligación de solicitar a la secretaría técnica que convoque a las sesiones, mínimo, una vez cada semestre, así las cosas, si el delegado del Gobierno nacional es presidente debe cumplir con la función asignada. Así mismo, corresponde a la presidencia definir que la sesión se pueda realizar de manera no presencial. Sin perjuicio de la facultad del OCAD para solicitar la modalidad de la sesión, según la naturaleza y la importancia de los temas a tratar.
Citación a sesión / Envío de documentos soporte de la sesión	Corresponde a la secretaría técnica del OCAD conforme lo señalado anteriormente.
Verificación de requisitos	Corresponde a la secretaría de planeación de la entidad territorial, de conformidad con los recursos que financien el proyecto de inversión
Solicitud de aplicación del Sistema de Evaluación por Puntaje	Para la sesión de aprobación deben exigir a la secretaría técnica del OCAD su aplicación. El resultado de la aplicación del Sistema de Evaluación por Puntajes es la herramienta con la que los miembros del OCAD cuentan para soportar sus decisiones respecto al proyecto de inversión, para esta finalidad existe la posibilidad de realizar mesas de trabajo previas a las sesiones, con el objetivo de discutir y preparar los diferentes temas que se presenten a consideración de los miembros del OCAD. (Acuerdo 032 de 2015)
Aplicación del Sistema de Evaluación por Puntajes	De acuerdo con lo señalado anteriormente, la aplicación del Sistema de puntajes corresponde a la secretaría técnica
Viabilización	Corresponde a los miembros del OCAD definir respecto de la viabilización del proyecto de inversión (Art 6 Ley 1530 de 2012), para lo cual debe tener a su disposición los documentos soportes del mismo.
	El OCAD no viabiliza proyectos de inversión que estén cofinanciados con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, pues la viabilización la realiza el DNP (Art 26 Ley 1530 de 2012)
Priorización	Corresponde a los miembros del OCAD priorizar los proyectos de inversión (Art 6 Ley 1530 de 2012) de conformidad con los criterios del artículo 27 de la Ley 1530 de 2012. La priorización del proyecto se realiza con fundamento en lo registrado en el Banco de Programas y Proyectos y su formulación en la MGA (Art 2.2.4.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015)
Designación del ejecutor	Corresponde a los miembros del OCAD realizar la designación del ejecutor (artículo 6 y 28 Ley 1530 de 2012) en los términos del artículo 2.2.4.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015. El OCAD también debe tener en cuenta las alertas generadas por el SMSCE
	Acciones a realizar en esta etapa: 1) Solicitar la información que amplíe los puntos que no sean claros sobre un proyecto de inversión puesto a su consideración. 2) Requerir el concepto del comité consultivo de los que trata el artículo 57 de la Ley 1530 de 2012, aun cuando estos conceptos no son vinculantes.
Designación de instancia encargada de la contratación de la interventoría	Corresponde a los miembros del OCAD decidir la instancia que adelante la contratación de la interventoría, según lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 28 de la Ley 1530 de 2012.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

CICLO DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN SGR	RESPONSABILIDAD MIEMBRO DEL OCAD	
Aprobación	Corresponde a los miembros del OCAD aprobar los proyectos de inversión previa verificación de la disponibilidad de recursos certificado por el MHCP (art. 27 ley 1530 de 2012). La aprobación se debe adelantar en los términos del artículo 2.2.4.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015. Adicionalmente su aprobación se realiza con fundamento en lo registrado en el banco de programas y proyectos y teniendo en cuenta su formulación en la MGA (Art 2.2.4.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015)	3) Cuando se realicen modificaciones al proyecto, estas siempre deben estar incorporadas en el banco de programas y proyectos y su formulación en la MGA. (Art 2.2.4.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015)
Ejecución	Desde las normas que regulan el SGR, la ejecución corresponde al ejecutor designado y no al OCAD o a sus miembros por el hecho de pertenecer a éste. (Art. 2.2.4.4.4 del Decreto 1082 de 2015; parágrafo del artículo 2 del Acuerdo 036 de 2016).	
Ajustes	Corresponde a los miembros del OCAD aprobar los ajustes de los proyectos de inversión sometidos a su consideración	Acciones a realizar en esta etapa:
		1) Aprobar ajustes previa verificación de los requisitos y lineamientos establecidos en el Acuerdo 037 de 2016 de la Comisión Rectora del SGR.
		2) Verificar que los ajustes sometidos a consideración son posibles en los términos del Acuerdo 037 del 2016 y en el Manual Operativo del SUIFP – SGR.
Liberación de recursos	Corresponde a los miembros del OCAD aprobar la liberación total o parcial de recursos de los proyectos de inversión, previa verificación de lo establecido en el Acuerdo No 037 de 2016.	
Contratación	Las normas de contratación corresponden a la normativa aplicable a la entidad pública ejecutora (El SGR no modificó el régimen de contratación estatal)	
Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de la Ejecución	El reporte de la información corresponde a los actores del SMSCE descritos en el artículo 101 de la Ley 1530 de 2012, entre los que no se encuentra el OCAD en su conjunto.	

Fuente: DNP

Es pertinente mencionar que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y sus Secretarías Técnicas, no se encuentran contemplados como sujetos pasivos de control en el parágrafo del artículo 2.2.4.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, razón por la cual su proceder particular no fue analizado en el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15.

IV. DAÑO ECONÓMICO CAUSADO

A partir del conjunto de pruebas recaudadas dentro del procedimiento correctivo y sancionatorio, se evidencia que \$8.000.000.000 del SGR fueron destinados al pago de deudas correspondientes a obligaciones de prestaciones de salud a población pobre no asegurada, a cargo del Departamento de Antioquia y que los mismos dejaron de beneficiar a la totalidad de la población de este Departamento, como se pretende a partir de la destinación constitucional y legal indicada para estos recursos.

Frente al daño generado a los recursos públicos del Sistema General de Regalías que se evidenció en el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, es de mencionar que la Corte Constitucional en sentencia C-340 de 2007, describió este tipo de daños como: "(...) la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado (...)"

En el caso bajo estudio, toda vez que los \$8.000.000.000 del SGR fueron destinados a pagos de deudas previamente adquiridas por el departamento de Antioquia con distintas entidades e instituciones del sector de la salud, ya no pueden destinarse a proyectos tendientes a incrementar el desarrollo

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

económico del Departamento, situación que afecta directamente los intereses de los ciudadanos y que disminuyó en esa cuantía el presupuesto departamental para el cumplimiento de esta finalidad.

V. MEDIDAS CORRECTIVAS Y SANCIONATORIAS

La Subdirección de Control de la Dirección de la Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación cuenta con la facultad para adelantar y decidir en primera instancia los procedimientos correctivos y sancionatorios a partir de las funciones que establece el Decreto 1118 de 2014, el cual le otorga autonomía para determinar el tipo de medida a imponer para garantizar la protección de los recursos del Sistema General de Regalías de conformidad con la Ley.

En cumplimiento de sus funciones y acorde con la valoración de la afectación causada al bien jurídico tutelado, esta Subdirección impondrá la medida que considere pertinente como respuesta a las lesiones ocasionadas por el uso inadecuado, ineficaz y contrario a la ley de los recursos del Sistema General de Regalías.

En el mismo sentido, el artículo 116 de la Ley 1530 de 2012, establece como medidas correctivas, la suspensión de giros y la no aprobación de proyectos de inversión con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación.

A su vez, el artículo 117 de la Ley 1530 de 2012, establece como medidas sancionatorias, la desaprobación del proyecto de inversión con su consecuente devolución de recursos, la imposición de multas y la designación de gestor temporal de asignaciones directas y de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

De la misma manera, el artículo 107 de la Ley 1530 de 2012 dispone: "Criterios de gradualidad. Las medidas (...) correctivas y sancionatorias se graduarán atendiendo, además de las consideraciones expuestas en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la proporcionalidad, razonabilidad y el impacto social, económico o ambiental de la irregularidad".

En desarrollo de la multa como medida de control sancionatoria, el artículo 2.2.4.2.2.4.4 del Decreto 1082 de 2015 indica que:

"(...) De acuerdo con las causales establecidas en el artículo 113 de la Ley 1530 de 2012, la multa prevista en el artículo 119 de la Ley 1530 de 2012, se impondrá al representante legal de la entidad beneficiaria o ejecutora, previo procedimiento correctivo y sancionatorio, sin perjuicio de la aplicación de otras medidas correctivas y sancionatorias a que haya lugar. La multa en ningún caso podrá exceder los 100 SMMLV y para su imposición se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Si se comprueba resistencia, negativa u obstrucción en el curso del procedimiento correctivo y sancionatorio, se impondrá multa desde cinco (5) SMMLV hasta diez (10) SMMLV;
2. Si hay reincidencia en la comisión de causales que ameritaron la imposición de medidas de control, se impondrá multa desde cinco (5) SMMLV hasta veinte (20) SMMLV;
3. Si se prueba beneficio económico por parte del representante legal de la entidad beneficiaria o ejecutora, se impondrá multa desde veinte (20) SMMLV hasta ochenta (80) SMMLV;
4. Si se prueba daño o peligro social, económico o ambiental se impondrá multa desde veinte (20) SMMLV hasta cien (100) SMMLV.

En el evento que concurren más de dos criterios de graduación de esta medida, la base para calcular la multa será la mayor entre ellas".

Para el efecto, el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo establece los siguientes criterios para tasar la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas, así:

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

- a. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
- b. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
- c. Reincidencia en la comisión de la infracción.
- d. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
- e. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
- f. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
- g. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
- h. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

Por lo tanto, la determinación de la medida a imponer obedece a la concordancia que debe existir entre las consideraciones fácticas y legales en relación con el bien jurídico tutelado, limitadas por la razonabilidad y el debido proceso, tendientes a corregir o sancionar los hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficiente, ineficaz y contrario a la ley de los recursos del Sistema General de Regalías.

Es pertinente mencionar que, las medidas de control buscan que los sujetos procesales adecuen su conducta a garantizar el cumplimiento de la Ley 1530 de 2012. Las medidas correctivas, buscan instruir a las entidades ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías, con el propósito de reducir a futuro la comisión de hechos u omisiones que ocasionen un inadecuado, ineficiente, ineficaz y contrario a la ley de estos recursos, son una decisión ejemplarizante que pretende que el comportamiento que la originó no se repita. En consecuencia, su imposición se hace siempre en concordancia con el interés público. Por su parte, las medidas sancionatorias, una vez verificada la comisión de la conducta irregular por los sujetos procesales, buscan imponer un gravamen al o los sujetos procesales que con su comportamiento generaron una situación que alteró el curso normal de la destinación, uso y ejecución de los recursos.

VI. CADUCIDAD

La caducidad invocada en el escrito de alegatos de conclusión, por parte de la apoderada del ex representante legal del departamento de Antioquia, señala:

"(...) señala la ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el capítulo III, la normatividad establecida para el trámite y efectos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, señalando en su artículo 52, la caducidad de la facultad sancionatoria en los siguientes términos:

"Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria.

"Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

"Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

"La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria"

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

De acuerdo a lo establecido en la mencionada disposición, en la cual regula en forma clara y precisa que la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, hemos de remitirnos entonces al contenido del auto por el cual se profiere pliego de cargos DVR-SDC-20154460078529, en el cual se establece que "Mediante Memorando N° 20144440114953 del 04 de noviembre de 2014, la Subdirectora de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación remitida a la Subdirección de Control informe de Visita de Monitoreo elaborada a partir de la visita efectuada los días 15 y 16 de mayo de 2014 al proyecto " APOYO A LA ATENCIÓN DE LA POBLACION POBRE NO CUBIERTA CON SUBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE, con BPIN 20120030500002.

Y a la respuesta entregada por mi representado al momento de contestar los descargos, en el cual es enfático en señalar que: "Con la necesidad así planteada, se presentó ante el OCAD el proyecto denominado "APOYO A LA ATENCION DE LA POBLACION POBRE NO CUBIERTA CON SUBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, OCCIDENTE" identificado con BPIN 2012003050002, por valor de \$8,107,626,000 de los cuales \$8,000,000,000 fueron financiados con recursos de asignaciones directas del Sistema General de Regalías, y \$107,626,000 con recursos propios del Departamento de Antioquia. El proyecto se ejecutó en su totalidad en el año 2012".

De acuerdo a lo mencionado anteriormente surge como conclusión, que si los recursos fueron ejecutados en su totalidad en el año 2012, es a partir de esta fecha que se debe revisar el hecho, la conducta u omisión que reprocha, pues así la visita se haya realizado durante el año 2014, el proceso debió iniciar en forma inmediata para evitar que transcurrieran los términos de caducidad, toda vez que si la finalidad del proceso administrativo sancionatorio es lograr acoplar la conducta del funcionario, luego de transcurrir tres (3) años después de ocurridos los hechos, actos u omisiones que se reprochan, ciertamente esta finalidad se pierde totalmente, tornándose absolutamente ineficiente e ilegítima cualquier sanción que se pretenda imponer por vía coercitiva, por haber transcurrido el término de caducidad establecido en la disposición antes citada".

Al respecto, es importante mencionar que la facultad para imponer medidas de control como resultado de los procedimientos correctivos y sancionatorios adelantados en el marco del componente de control del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación-SMSCE del SGR, está regulada por lo dispuesto en el artículo 126 de la ley 1530 de 2012, que establece: "(...) Caducidad y Prescripción. La facultad para imponer medidas de control **caduca a los cinco (5) años** de la comisión de la presunta irregularidad, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción o la ejecución. (...) (Negrilla fuera del texto original)

A la luz de la referida norma, se concluye que no le asiste razón a la apoderada del ex representante legal del Departamento, cuando alega la caducidad de la facultad sancionatoria, toda vez que omite el aparte de la norma citada que menciona que su aplicación se surtirá "(...) salvo lo dispuesto en leyes especiales", que, frente al fenómeno de la caducidad, entre otros temas, es precisamente el artículo 126 de la ley 1530 de 2012, el que rige el procedimiento correctivo y sancionatorio adelantado por la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías.

VII. CONSIDERACIONES

PRIMERO. Que el artículo 113 de la Ley 1530 de 2012 en su literal a), dispone como causal el uso inadecuado, ineficiente, ineficaz y contrario a la ley de los recursos del Sistema General de Regalías para adelantar el procedimiento correctivo y sancionatorio, "Incumplir las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, previstas en la presente ley."

SEGUNDO. Que mediante el Decreto 1082 de 2015, el Gobierno nacional compiló las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector de Planeación Nacional y que dispuso en el artículo 3.1.1 la derogatoria de todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector que versan sobre las

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

mismas materias³⁰ e indicó que los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el mismo, mantendrán su vigencia y ejecutoriedad bajo el entendido que sus fundamentos jurídicos permanecen el Decreto compilatorio

TERCERO. Que de acuerdo con el artículo 2.2.4.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, son sujetos pasivos de seguimiento, control y evaluación dentro del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE, entre otros, las entidades públicas designadas como ejecutoras de un proyecto de inversión por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD³¹ y sus representantes legales.³²

CUARTO. Que en virtud de lo acreditado dentro del PACS-010-15, el OCAD departamental de Antioquia, a través de Acuerdo 01 del 17 de diciembre de 2012, aprobó la destinación de \$8.000.000.000 del SGR (Asignaciones directas del departamento de Antioquia) para la financiación del denominado proyecto "APOYO A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUSBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE", identificado con BPIN N° 201200305000002.

QUINTO. Que el departamento de Antioquia fue designado como ejecutor del denominado proyecto de inversión "APOYO A LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE NO CUBIERTA CON SUSBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE", adquiriendo así las obligaciones de garantizar la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, de responder frente al contratista y a terceros con las asignaciones a su cargo, de ser responsable fiscal, penal y disciplinariamente por el manejo de tales apropiaciones, en los términos de las normas que regulan la materia y, de identificar las situaciones que puedan afectar la correcta utilización de los recursos y el cumplimiento de los resultados programados, entre otras.

SEXTO. Que en virtud de los documentos contables y presupuestales acotados y del registro realizado por el departamento de Antioquia a través del aplicativo de cuentas de GESPROY-SGR, se verificó que el departamento de Antioquia pagó obligaciones por prestación de servicios de salud a la Población Pobre No Asegurada por \$8.000.000.000, el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 2012, con cargo a los recursos del SGR, es decir, en fechas anteriores a la expedición del Acuerdo 01 del OCAD departamental de Antioquia, proferido el 17 de diciembre de 2012, a través del cual se aprobó la financiación del denominado proyecto identificado con BPIN 2012003050002 con recursos del SGR, así:

ID	FECHA DE PAGO	NIT BENEFICIARIO	BENEFICIARIO	N° CONTRATO	VALOR
1	3/12/2012	8909018262	Hospital Pablo Tobón Uribe	66645	\$1.938.431.216
2	3/12/2012	9002613539	Fundación Hospital San Vicente de Paul Rio Negro	66678	\$ 41.069.907
3	3/12/2012	8110161928	Institución prestadora de Servicios de Salud Universidad de Antioquia IPS Universitaria	66651	\$1.102.418.999
4	30/11/2012	890900518-4	Fundación Hospital San Vicente de Paul	66644	\$ 4.918.079.878
TOTAL					\$ 8.000.000.000

SÉPTIMO. Que al tener en cuenta que el departamento de Antioquia es una persona jurídica de derecho público, la función del cumplimiento de las obligaciones asignadas en calidad de entidad ejecutora de los recursos del SGR, recaen sobre su representante legal, es decir sobre el gobernador del Departamento para la época de los hechos.

OCTAVO. Que las obligaciones pagadas por el departamento de Antioquia por \$8.000.000.000 con cargo a los recursos del SGR fueron reconocidas por el Departamento en vigencia 2012 aunque la prestación de los servicios de salud que dieron lugar a las mismas se surtieron en vigencias anteriores, razón por la cual estas obligaciones no se configuraron como compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011, ni

30 Entre otros, el Decreto 1949 de 2012 y 414 de 2013.

31 Artículo 2.2.4.2.1.2, numeral 12, Decreto 1082 de 2015.

32 Artículo 2.2.4.2.1.2, numeral 13 Decreto 1082 de 2015.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

se venían pagando con recursos de regalías y compensaciones, como se acreditó con el material probatorio recaudado en esta investigación.

NOVENO. Que la Ley 715 de 2001, la Ley 1438 de 2011 y el Decreto 169 de 2013, establecen que la atención en salud a la Población Pobre No Asegurada debe ser cubierta por las entidades territoriales con recursos propios y con los recursos que el Sistema General de Participaciones ha destinado para tal fin.

DÉCIMO. Que el artículo 361 de la Constitución Política, la Ley 1530 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015 establecen que los recursos del Sistema General de Regalías deben destinarse exclusivamente a la financiación de proyectos de inversión que propendan por el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento de la cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía.

DÉCIMO PRIMERO. Que al ordenar el pago de \$8.000.000.000 provenientes de recursos de asignaciones directas del Sistema General de Regalías al pago de obligaciones derivadas de la prestación de servicios de salud a población pobre no asegurada, el departamento de Antioquia desconoció la fuente de financiación destinada legalmente para su pago y realizó una destinación inadecuada, ineficaz y contrario a la ley de los recursos del SGR al obviar la destinación específica asignada por la Constitución y la Ley, cual es la inversión en proyectos que generen desarrollo social, económico o ambiental y que tiendan hacia el aumento de la competitividad económica de las entidades territoriales; así mismo generó un uso ineficaz de los recursos del Sistema General de Regalías al impedir que estos fueran destinados a la finalidad consagrada por la Constitución y la Ley, desconociendo la prudencia y diligencia en la aplicación de las normas legales aplicables a cada actuación que le es exigible a los representantes legales de las entidades ejecutoras de los recursos del Sistema General de Regalías.

DÉCIMO SEGUNDO. Que con lo pagos a las entidades e instituciones prestadoras de servicios de salud en cuantía de \$8.000.000.000 el departamento de Antioquia evitó que estos recursos fueran usados en el incremento del desarrollo económico del Departamento, situación que afecta directamente los intereses de los ciudadanos y que disminuye en la cuantía señalada el presupuesto departamental para el cumplimiento de esta finalidad.

DÉCIMO TERCERO. Que la destinación determinada por la Constitución y la Ley en relación con los recursos del Sistema General de Regalías incluye la necesidad de que estos sean invertidos en proyectos de inversión pertinentes, viables, sostenibles, con impacto en la población y articulados con los planes de desarrollo nacionales y territoriales, reglas que no se cumplen en el denominado proyecto identificado con BPIN 2012003050002, toda vez que el mismo se enfoca exclusivamente al pago de acreencias generadas en contra de la Entidad Territorial con ocasión de la prestación de servicios de salud a la PPNA.

DÉCIMO CUARTO. Que dentro del procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, se probó que el departamento de Antioquia a través del representante legal de la época de los hechos investigados, incumplió las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías al destinar la suma de \$8.000.000.000 al pago de acreencias adquiridas por el departamento de Antioquia con entidades e instituciones del Sistema de Seguridad Social en Salud que prestaron servicios de salud a Población Pobre No asegurada, pagos que adicionalmente fueron realizados de forma anterior a la respectiva aprobación por parte del OCAD departamental de Antioquia, dando lugar a un uso inadecuado, ineficaz y contrario a la ley de estos recursos, generando un daño económico en perjuicio del bien jurídico tutelado por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, al impedir que los recursos del Sistema General de Regalías beneficiaran a la población del departamento de Antioquia con desarrollo y mejoramiento en las instituciones, políticas y factores que determinan su nivel de productividad.

DÉCIMO QUINTO. Que con la conducta llevada a cabo por el departamento de Antioquia a través de la Secretaría de Salud y del representante legal se permitió pagar parte de las acreencias correspondientes a la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada del departamento de Antioquia, lo cual aunque no cubrió la totalidad de la acreencia del Departamento estimada en cerca de 162 mil millones de pesos (según registro realizado en la MGA del proyecto) permitió la disminución de las cuentas acumuladas por esta Entidad Territorial con las entidades hospitalarias de la red pública y privada.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

DÉCIMO SEXTO. Que durante el desarrollo del procedimiento correctivo y sancionatorio tanto el departamento de Antioquia como el representante legal de la época de los hechos demostraron diligencia y una participación activa en el ejercicio del derecho de defensa en tanto dieron cumplimiento a los términos establecidos y aportaron el material probatorio solicitado.

DÉCIMO SÉPTIMO. Que dentro del PACS-010-15 no se probó que el representante legal de la época de los hechos obtuviera beneficio económico particular a partir de las conductas descritas, ni que presentara reincidencia en la comisión de la infracción, tampoco presentó resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión, ni utilizó medios fraudulentos, ni usó a ninguna persona para ocultar la infracción u ocultar sus efectos, por el contrario, queda probado que el pago de estas obligaciones a las instituciones prestadoras de salud retribuyeron un servicio público prestado a la población más vulnerable del departamento de Antioquia, que no obstante, tenía una fuente de financiación diferente a la de regalías que está orientada solo a proyectos de inversión, entendidos como aquellos que propenden por el desarrollo del Departamento.

DÉCIMO OCTAVO. Que los hechos que dieron lugar al PACS-010-15, sucedieron durante el periodo de gobierno del señor Sergio Fajardo Valderrama, en ese sentido, el obligado a realizar un uso adecuado, eficiente y legal a los recursos del SGR, era el señor Sergio Fajardo Valderrama. En ese sentido, no puede reprocharse la conducta omisiva expuesta, ni al actual mandatario, ni a la entidad designada ejecutora, y por lo mismo las medidas de control no podrían serles extensivas, de una parte, por cuanto el Representante Legal actual de la entidad no participó en los hechos y, de otra parte, por cuanto el departamento de Antioquia no podría verse afectado con una decisión que es atribuible a la acción de su Representante Legal.

DÉCIMO NOVENO. Que teniendo en cuenta lo acreditado dentro del presente procedimiento correctivo y sancionatorio y atendiendo los principios que orientan la función administrativa entre los que se encuentran la buena fe, la imparcialidad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la transparencia, se ordenará la imposición de una multa de 20 SMLMV al representante legal del departamento de Antioquia al momento de los hechos que dieron lugar al PACS 010-15, como tasa mínima en aquellos caso en los que se acredita la generación de un daño económico a los recursos del Sistema General de Regalías según lo establecido en el artículo 2.2.4.2.2.4.4 del Decreto 1082 de 2015 y en observancia de los criterios generales para la graduación de las sanciones administrativas establecidas en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VIII. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar probado que el señor Sergio Fajardo Valderrama identificado con la cedula de ciudadanía número 70.546.658, en calidad de representante legal del departamento de Antioquia para la época de ocurrencia de los hechos investigados, incurrió en la causal establecida en el literal a) del artículo 113 de la Ley 1530 de 2012, al incumplir las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Imponer al señor Sergio Fajardo Valderrama identificado con la cedula de ciudadanía número 70.546.658, quien para la época de los hechos investigados ostentaba la calidad de representante legal del departamento de Antioquia, la medida sancionatoria de multa equivalente a Veinte Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (20) SMLMV, la cual debe pagar en la Cuenta Corriente N° 3-0070-0-00683-0 del Banco Agrario de Colombia, denominada SISTEMA GENERAL DE REGALIAS – RENDIMIENTOS FINANCIEROS, dentro de los diez (10) días siguientes a la firmeza del presente acto administrativo.

Del respectivo comprobante de pago debe remitirse copia a la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación. En caso de que no se acredite el pago de la multa impuesta en el término otorgado, se dará inicio al cobro coactivo previsto en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y por el procedimiento administrativo coactivo previsto en el Estatuto Tributario o, en su defecto, en el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.

Continuación de la resolución por la cual se decide el procedimiento correctivo y sancionatorio PACS-010-15, adelantado en contra del departamento de Antioquia y su representante legal.

ARTÍCULO TERCERO. - Notificar el presente acto administrativo al representante legal del departamento de Antioquia o a quien haga sus veces y al señor Sergio Fajardo Valderrama, identificado con la cedula de ciudadanía número 70.546.658, indicándole que frente al mismo proceden los recursos de reposición y apelación de que trata el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, los cuales deben interponerse por escrito, ante la Subdirectora de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente acto.

ARTÍCULO CUARTO. - Reportar a los órganos de control, para que en el marco de su competencia, investiguen los hechos u omisiones a cargo del Órgano Colegiado de Administración y Decisión-OCAD departamental de Antioquia y su Secretaría Técnica en atención a las funciones, competencias y responsabilidades de sus miembros y funcionarios en relación con la evaluación, viabilización, aprobación y priorización del denominado proyecto "APOYO A LA ATENCION DE LA POBLACION POBRE NO CUBIERTA CON SUBSIDIO EN SALUD EN TODO EL DEPARTAMENTO, ANTIOQUIA, OCCIDENTE, identificado con BPIN 2012003050002.

ARTÍCULO QUINTO. - Comunicar, para los fines pertinentes, el contenido del presente Acto administrativo a la Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, remitiendo copia de la misma.

ARTÍCULO SEXTO. - Comunicar el contenido del presente Acto administrativo a los respectivos órganos de control, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.4.2.3.3 del Decreto 1082 de 2015, una vez se encuentre ejecutoriado.

Dado en Bogotá D.C., 15 NOV. 2017

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

MÓNICA ISABEL POSSO DEL CASTILLO
Subdirectora de Control

Proyectó: Milton José De Luque Mendoza, Paola Salas Riaño, Diana Vernaza

Revisó: Jorge Thompson Amaris / Mertha Xiomara Aguirre / Guillermo Salah Zuleta

M