

**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**

**OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**AUDITORÍA AL FONDO DE SOLIDARIDAD PARA SUBSIDIOS  
Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS – FSSRI  
DIRECCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

**A OCTUBRE DE 2016**

**BOGOTÁ D.C., 15 DE NOVIEMBRE DE 2016**

OCI-INFORME-067-2016  
TRD 15.73 Auditoría FSSRI

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 1. OBJETIVO .....                                               | 3  |
| 2. ALCANCE .....                                                | 3  |
| 3. CLIENTES.....                                                | 3  |
| 4. EQUIPO DE TRABAJO.....                                       | 3  |
| 5. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA.....                               | 3  |
| 6. METODOLOGÍA .....                                            | 4  |
| 6.1. MEDICIÓN DEL RIESGO.....                                   | 4  |
| 6.2. MEDICIÓN DEL CONTROL .....                                 | 5  |
| 6.3. MEDICIÓN DE LA GESTIÓN .....                               | 5  |
| 7. CONTINGENCIAS Y VALIDACIÓN .....                             | 6  |
| 8. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....                             | 6  |
| 8.1. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA EL PAGO DE SUBSIDIOS.....    | 6  |
| 8.1.1 Función Legal.....                                        | 6  |
| 8.1.1.1 Zonas No Interconectadas.....                           | 7  |
| 8.1.1.2 Sistema Interconectado Nacional .....                   | 9  |
| 8.1.2 Sistema de Gestión de la Calidad .....                    | 10 |
| 8.2. VALIDACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS CUENTAS DE SUBSIDIOS ..... | 14 |
| 8.2.1 Función Legal.....                                        | 14 |
| 8.2.1.1 Zonas No Interconectadas .....                          | 15 |
| 8.2.1.2 Sistema Interconectado Nacional .....                   | 17 |
| 8.2.2 Sistema de Gestión de la Calidad .....                    | 18 |
| 8.3. MAPA DE RIESGOS - IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS .....          | 20 |
| 8.4. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....                 | 21 |
| 8.5. PROPUESTA INDICADORES PLAN DE ACCIÓN .....                 | 24 |
| 9. FIRMAS.....                                                  | 25 |

## AUDITORÍA FONDO DE SOLIDARIDAD PARA SUBSIDIOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS - FSSRI

### 1. OBJETIVO

Auditar la administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - FSSRI, con base en la normatividad legal establecida.

### 2. ALCANCE

La auditoría con corte al 31 de octubre de 2016, cubrió los siguientes temas: Función Legal, Mapa de Riesgos y Sistema de Gestión de la Calidad.

### 3. CLIENTES

Los clientes de la auditoría son el Despacho del Ministro de Minas y Energía, el Despacho de la Viceministra de Energía y la Dirección de Energía Eléctrica, así como la ciudadanía en general<sup>1</sup>.

### 4. EQUIPO DE TRABAJO

El equipo de trabajo estuvo conformado por Ingrid Cecilia Espinosa Sánchez, Jefe de la Oficina de Control Interno, quien supervisó la evaluación y aprobó el Informe Final y Luisa Fernanda Berrocal Negrete, Profesional Especializado, quien hizo la auditoría. La Profesional Gladys Yolanda Ramos Quintero, revisó el Informe Preliminar para la validación.

### 5. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA

- Ley 142 de 1994. *“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*.
- Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015. *“Por el cual se reglamentan las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995, 286 de 1996 y 632 de 2000, en relación con la liquidación, cobro, recaudo y manejo de las contribuciones de*

---

<sup>1</sup> Toda vez que el literal d) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, establece que se debe publicar de manera proactiva todos los informes de gestión, evaluación y auditorías del sujeto obligado.

*solidaridad y de los subsidios en materia de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física”.*

- Decreto 1537 de 2001. *“Por el cual se reglamente parcialmente la Ley 87 de 1996 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado”.*
- Decreto 4110 de 2004. *“Por la cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública”.*
- Ley 1117 de 2006. *“Por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2”.*
- Resolución 182138 de 2007. *“Por la cual se expide el Procedimiento para otorgar subsidios del sector eléctrico en las Zonas No Interconectadas”.*
- Decreto 381 de 2012. *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”.*
- Decreto 943 de 2014. *“Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)”.*
- Decreto 1073 de 2015. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”.*
- Ley 1753 de 2015. *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo”.*
- Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009<sup>2</sup>.
- Programa de Auditoría Independiente 2016.

## 6. METODOLOGÍA

La auditoría se hizo mediante mesas de trabajo, solicitud de información, verificación documental, consultas a las bases de datos y validación de la información publicada en la página web del Ministerio.

### 6.1. MEDICIÓN DEL RIESGO

Se procedió a determinar si la variable analizada cuenta con riesgo identificado en el Mapa de Riesgos. Cuando no se encontró documentado el riesgo, la Oficina de Control Interno procedió a identificarlo con base en el criterio normativo aplicable, para posteriormente analizarlo, valorarlo y determinar su **materialización**.

El criterio aplicado para establecer la materialización del riesgo, de las variables analizadas, correspondió a los siguientes parámetros de valoración y medición del nivel del riesgo.

---

<sup>2</sup> Adoptado mediante Decreto 4485 de 2009.

Bajo: Se refiere a que el tópico analizado muestra un grado de desarrollo importante y aporta de manera sustancial al logro de los objetivos. De manera no significativa, presenta algunas dificultades, pero los resultados finales se obtienen sin mayor contratiempo. *No presenta Materialización de Riesgo* respecto del cumplimiento normativo y del procedimiento establecido. [Se identifica con el color **Verde**]

Mediano: Es cuando el tópico analizado muestra un grado de desarrollo. Su aporte al logro de los objetivos no es sustancial y presenta dificultades operativas que retrasan la ejecución de las metas previstas. *Presenta algún grado de Materialización de Riesgo* respecto del cumplimiento normativo y del procedimiento establecido. [Se identifica con el color **Amarillo**]

Alto: Significa que el tópico muestra un desarrollo, pero su funcionamiento causa problemas para la normal ejecución de la gestión. Si bien no impide el logro de los resultados, los retrasa de manera importante y sólo se obtienen de manera parcial. *Presenta Materialización de Riesgo* respecto del cumplimiento normativo y del procedimiento establecido. [Se identifica con el color **Rojo**]

## 6.2. MEDICIÓN DEL CONTROL

Se procedió a determinar si la variable analizada cuenta con control identificado en el Mapa de Riesgos o en el procedimiento documentado. Cuando no se encontró documentado el control, la Oficina de Control Interno procedió a describirlo con base en el riesgo identificado, para posteriormente analizarlo y determinar su **eficiencia**.

El criterio aplicado para determinar la *Eficiencia* o *Ineficiencia* del control descrito de la variable evaluada, correspondió a los siguientes parámetros de medición del control.

Control Eficiente: Cuando el control contribuye con la prevención de la materialización del riesgo inherente, indica que el control se aplica o es apropiado.

Control Ineficiente: Cuando el control no contribuye con la prevención de la materialización del riesgo inherente, indica que el control no se aplica, es ineficaz o inapropiado.

## 6.3. MEDICIÓN DE LA GESTIÓN

Con base en el análisis e impacto del resultado alcanzado por el ejecutor de la variable analizada, la materialización del riesgo inherente y la eficiencia del control, la Oficina de Control Interno procedió a establecer la **efectividad** de la gestión.

El criterio aplicado para determina la Efectividad o No Efectividad de la gestión del ejecutor de la variable evaluada, correspondió a los siguientes parámetros.

Gestión Efectiva: Cuando la acción realizada condujo al logro de los resultados programados, a la observancia normativa o al cumplimiento del procedimiento establecido, a través del uso óptimo de los recursos utilizados<sup>3</sup>, la no materialización del riesgo inherente o la eficiencia del control.

Gestión No Efectiva: Cuando la acción realizada no condujo al logro de los resultados programados, a la observancia normativa o al cumplimiento del procedimiento establecido, viéndose afectada por la no utilización óptima de los recursos, la materialización del riesgo inherente o la ineficiencia del control.

## 7. CONTINGENCIAS Y VALIDACIÓN

No se presentaron factores de contingencia, dado que el suministro de la información fue oportuno para la ejecución de la Auditoría.

La solicitud de validación del Informe preliminar, fue enviada el 3 de noviembre de 2016, a la Dirección de Energía Eléctrica la cual respondió mediante correo electrónico del 9 de noviembre de 2016. Las observaciones y comentarios de la validación fueron incluidos en este documento.

## 8. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 8.1. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA EL PAGO DE SUBSIDIOS

#### 8.1.1 Función Legal

Criterio Normativo: Ley 142 de 1994<sup>4</sup>. Artículo 67. *“Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos. El Ministerio de Minas y Energía, el de Comunicaciones y el de Desarrollo, tendrán, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, las siguientes funciones: ...*

<sup>3</sup> Desde el punto de vista de la Economía, definida como la ausencia de desperdicio en la obtención de un resultado determinado. Glosario DAFP, del 6 de marzo de 2012.

<sup>4</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

*67.4. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación”.*

Decreto 847 de 2001<sup>5</sup> compilado en el Decreto 1073 de 2015. Artículo 3°. *“FUNCIONES DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA EN RELACIÓN CON EL FONDO DE SOLIDARIDAD PARA SUBSIDIOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. Corresponde al Ministerio de Minas y Energía en relación con el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, además de desarrollar las funciones establecidas en las leyes, las siguientes: 1. Presentar el anteproyecto de presupuesto relacionado con los montos de los recursos que se asignarán para el pago de subsidios con cargo al Presupuesto General de la Nación y con recursos del Fondo. 2. Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad. 3. Administrar y distribuir los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y/o del Presupuesto Nacional, de conformidad con las leyes vigentes”*

Ley 1117 de 2006. Artículo 2°. Adiciónese un numeral al Artículo 99 de la Ley 142 de 1994, así: 99.10 Los subsidios del sector eléctrico para las zonas no interconectadas se otorgarán a los usuarios en las condiciones y porcentajes que defina el Ministerio de Minas y Energía, considerando la capacidad de pago de los usuarios en estas zonas (...).

Decreto 381 de 2012. Artículo 16. *“Funciones Dirección de Energía Eléctrica. 15. Elaborar presupuesto para los subsidios del sector eléctrico, gestionar su distribución y hacer seguimiento a la ejecución”.*

#### **8.1.1.1 Zonas No Interconectadas**

Verificación: Mediante mesa de trabajo del 19 de octubre de 2016 con los profesionales Javier Rojas y Manuel Campo, se verificaron las actividades desarrolladas para dar cumplimiento a la funciones legales del MME de administrar y distribuir los recursos del FSSRI<sup>6</sup>, e *“Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse...”*<sup>7</sup>, así:

<sup>5</sup> Por el cual se reglamentan las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995, 286 de 1996 y 632 de 2000, en relación con la liquidación, cobro, recaudo y manejo de las contribuciones de solidaridad y de los subsidios en materia de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.

<sup>6</sup> Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015.

<sup>7</sup> Ley 142 de 1994.



- Estimación de combustible necesario en el mes inmediatamente anterior a cada trimestre (ene-mar, abr-jun, jul-sep, oct-dic), con base en el análisis de datos históricos de consumo de cada E.S.P.
- Expedición de resoluciones mensuales por concepto de despachos efectivos de combustible del mes inmediatamente anterior. Este valor es girado directamente a las empresas distribuidoras del combustible, con el fin de garantizar el suministro constante de combustible, lo que le permite a las E.S.P generar energía permanentemente.
- De conformidad con las validaciones trimestrales (ene-mar, abr-jun, jul-sep, oct-dic) con base en la información reportada al SUI por las E.S.P, se expiden resoluciones para el pago de los subsidios. Esto se hace una vez las E.S.P reportan la información definitiva en el SUI.
- Durante la vigencia 2016 se están haciendo pagos de vigencias expiradas y por lo tanto algunas resoluciones incluyen déficit de periodos anteriores.

En lo que va corrido de la vigencia 2016, el MME ha expedido 19 resoluciones de distribución de recursos del FSSRI - Zonas No Interconectadas (ZNI), así:

| N° RESOLUCIÓN | FECHA  | MONTO             | RESUELVE                                                                                                   |
|---------------|--------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1             | 4 0112 | 02/02/2016        | \$9.890.206.494 Combustible Diciembre 2015                                                                 |
| 2             | 4 0182 | 23/02/2016        | \$6.000.000.000 3er. Y 4to. Trimestre de 2014, 4to. Trimestre 2015, 1er. Trimestre 2016 parcialmente       |
| 3             | 4 0183 | 23/02/2016        | \$9.679.686.234 Combustible Enero 2016                                                                     |
| 4             | 4 0278 | 16/03/2016        | \$8.908.132.989 Combustible Febrero 2016                                                                   |
| 5             | 4 0292 | 22/03/2016        | \$21.300.000.000 Déficit 2012 - 2015, 1er. Trimestre 2016 parcialmente                                     |
| 6             | 4 0383 | 15/04/2016        | \$9.283.563.908 Combustible Marzo 2016                                                                     |
| 7             | 4 0405 | 25/04/2016        | \$7.686.621.092 Déficit 2015, Déficit 1er. Trimestre 2016, 1er. Trimestre 2016 parcialmente                |
| 8             | 4 0514 | 20/05/2016        | \$9.724.876.373 Combustible Abril 2016                                                                     |
| 9             | 4 0515 | 20/05/2016        | \$18.106.916.813 Déficit 1er. Trimestre 2016, 2do. Trimestre 2016 parcialmente                             |
| 10            | 4 0593 | 15/06/2016        | \$10.350.275.269 Combustible Mayo 2016                                                                     |
| 11            | 4 0623 | 23/06/2016        | \$17.213.593.731 Déficit 2011 y 2015, Déficit 1er. Trimestre 2016, 2do. Trimestre 2016 parcialmente        |
| 12            | 4 0667 | 11/07/2016        | \$9.872.128.519 Combustible Junio 2016                                                                     |
| 13            | 4 0691 | 15/07/2016        | \$5.627.871.481 Déficit 2008 - 2015, Déficit 1er. Y 2do. Trimestre 2016                                    |
| 14            | 4 0793 | 17/08/2016        | \$9.848.299.261 Combustible Julio 2016                                                                     |
| 15            | 4 0805 | 19/08/2016        | \$20.753.861.739 Déficit 2008 - 2011, Cierre 2010, Déficit 2do. Trimestre 2016, Cierre 2do. Trimestre 2016 |
| 16            | 4 0885 | 13/09/2016        | \$10.442.865.122 Combustible Agosto 2016                                                                   |
| 17            | 4 0913 | 21/09/2016        | \$11.870.465.478 Déficit 2008 - 2011, Déficit 2do. Trimestre 2016, 3er. Trimestre 2016 parcialmente        |
| 18            | 4 0973 | 11/10/2016        | \$10.334.459.144 Combustible Septiembre 2016                                                               |
| 19            | 4 0994 | 21/10/2016        | \$15.074.766.250 Déficit 2008 - 2011, 3er. Trimestre 2016 parcialmente                                     |
| TOTAL         |        | \$221.968.589.897 |                                                                                                            |

De lo anterior se establece que la Dirección de Energía Eléctrica cumple con la función de *“Elaborar presupuesto para los subsidios del sector eléctrico, gestionar su distribución y hacer seguimiento a la ejecución”* de conformidad con el artículo 16 del Decreto 381 de 2012, conllevando esto al cumplimiento de la función legal del MME de administrar y distribuir los recursos del FSSRI, establecida en el Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015, y la función definida en la Ley 142 de 1994 de



*“Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse...”*

Observación: La Dirección de Energía Eléctrica en lo que va corrido de la vigencia 2016, ha expedido 19 resoluciones de distribución de subsidios del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI) - ZNI, por un valor total de \$221.968.589.897, 10 de las cuales corresponden al pago de despacho efectivo de combustible, permitiendo establecer que se está dando cumplimiento a la función estipulada en el artículo 16 del Decreto 381 de 2012 (gestionar la distribuciones de los subsidios), al artículo 3° del Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015 (administrar y distribuir los recursos del FSSRI) y al artículo 67 de la Ley 142 de 1994 (identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público).

#### 8.1.1.2 Sistema Interconectado Nacional

Verificación: Mediante mesa de trabajo del 24 de octubre de 2016 con el profesional José Edilberto Muñoz Ruiz, se verificaron las actividades desarrolladas para dar cumplimiento a la funciones legales del MME de administrar y distribuir los recursos del FSSRI<sup>8</sup>, e *“Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse...”*<sup>9</sup>, así:

- Estimación del valor del anticipo trimestral de conformidad con el último trimestre validado.
- Expedición de resoluciones mensuales por concepto de anticipo de subsidios.
- De conformidad con las validaciones trimestrales (ene-mar, abr-jun, jul-sep, oct-dic) con base en la información certificada remitida por las empresas, se expiden resoluciones para cierre del respectivo trimestre.

En lo que va corrido de la vigencia 2016, el MME ha expedido 12 resoluciones de distribución de recursos del FSSRI – Sistema Interconectado Nacional (SIN), así:

<sup>8</sup> Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015.

<sup>9</sup> Ley 142 de 1994.

**Auditoría FSSRI**  
**DIRECCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

|              | N° RESOLUCIÓN | FECHA      | MONTO                      | RESUELVE                                |
|--------------|---------------|------------|----------------------------|-----------------------------------------|
| 1            | 4 0060        | 21/01/2016 | \$105.089.750.000          | Primer anticipo primer trimestre 2016   |
| 2            | 4 0156        | 17/02/2016 | \$106.026.652.000          | Segundo anticipo primer trimestre 2016  |
| 3            | 4 0263        | 14/03/2016 | \$110.619.869.205          | Cierre cuarto trimestre 2015            |
| 4            | 4 0275        | 16/03/2016 | \$64.910.104.000           | Tercer anticipo primer trimestre 2016   |
| 5            | 4 0362        | 11/04/2016 | \$100.029.815.000          | Primer anticipo segundo trimestre 2016  |
| 6            | 4 0477        | 10/05/2016 | \$107.974.870.000          | Segundo anticipo segundo trimestre 2016 |
| 8            | 4 0568        | 11/07/2016 | \$108.500.000.000          | Primer anticipo tercer trimestre 2016   |
| 7            | 4 0594        | 15/06/2016 | \$133.436.131.000          | Cierre primer trimestre 2016            |
| 9            | 4 0794        | 17/08/2016 | \$117.397.839.000          | Segundo anticipo tercer trimestre 2016  |
| 10           | 4 0854        | 31/08/2016 | \$127.686.669.400          | Cierre parcial segundo trimestre 2016   |
| 11           | 4 0940        | 28/09/2016 | \$20.000.000.000           | Cierre parcial segundo trimestre 2016   |
| 12           | 4 1014        | 27/10/2016 | \$56.141.460.061           | Cierre parcial segundo trimestre 2016   |
| <b>TOTAL</b> |               |            | <b>\$1.157.813.159.666</b> |                                         |

De lo anterior se establece que la Dirección de Energía Eléctrica cumple con la función de *“Elaborar presupuesto para los subsidios del sector eléctrico, gestionar su distribución y hacer seguimiento a la ejecución”* de conformidad con el artículo 16 del Decreto 381 de 2012, conllevando esto al cumplimiento de la función legal del MME de administrar y distribuir los recursos del FSSRI, establecida en el Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015, y la función definida en la Ley 142 de 1994 de *“Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse...”*

**Observación:** La Dirección de Energía Eléctrica en lo que va corrido de la vigencia 2016, ha expedido 12 resoluciones de distribución de subsidios de Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI) - SIN, por un valor total de \$1.157.813.159.666, 7 de la cuales corresponden a anticipos mensuales y las otras 5 correspondientes cierres por trimestre, permitiendo establecer que se está dando cumplimiento a la función estipulada en el artículo 16 del Decreto 381 de 2012 (gestionar la distribuciones de los subsidios), al artículo 3° del Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015 (administrar y distribuir los recursos del FSSRI) y al artículo 67 de la Ley 142 de 1994 (identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público).

### 8.1.2 Sistema de Gestión de la Calidad

**Criterio Normativo:** El artículo 2, Manual de Procedimientos, del Decreto 1537 de 2001, establece que *“Como instrumento que garantice el cumplimiento del control Interno en las organizaciones públicas, estas elaborarán adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación los procesos institucionales”*.

El numeral 1.2.2. Modelo de Operación por procesos del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014<sup>10</sup>, establece lo siguiente respecto a “Procedimientos”: *“conjunto de especificaciones, relaciones y ordenamiento de las tareas requeridas para cumplir con las actividades de un proceso, controlando las acciones que requiere la operación de la entidad pública. Establece los métodos para realizar las tareas, la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades”*.

El numeral 3.42 de la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009<sup>11</sup>, define “Procedimiento”: *“Forma específica para llevar a cabo una actividad o un proceso”*.

El numeral 4.2.1 de la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009, establece que *“La documentación del sistema de Gestión de la Calidad debe incluir: (c) los “Procedimientos” documentados y los registros requeridos en esta Norma”*.

Verificación: Consultado el aplicativo SIGME<sup>12</sup>, se evidenció que en el proceso “Ejecución de Políticas, Proyectos y Reglamentación Sectorial, está documentado el siguiente procedimiento respecto del FSSRI:

- Procedimiento para la Administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos del Sector Eléctrico – FSSRI. (Anexo 1)
  - Código: EP-P-14
  - Versión: V - 2
  - Fecha: 17/06/2016
  - ✓ Objetivo: *“Elaborar, distribuir y ejecutar el presupuesto anual de los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y del Presupuesto Nacional para el pago de subsidios a los usuarios de menores ingresos (beneficiarios) del servicio público domiciliario de energía eléctrica”*.
  - ✓ Alcance: Este procedimiento tiene como alcance el diseño del presupuesto, distribución y ejecución de los recursos apropiados para el pago de subsidios por menores tarifas a los usuarios beneficiarios, considerando la respectiva determinación de las cuentas de subsidios y contribuciones.

Adicionalmente, en mesa de trabajo<sup>13</sup> con el profesional Javier Rojas se identificaron las actividades adelantadas con el fin de hacer la distribución de los subsidios para las Zonas No Interconectadas, así:

<sup>10</sup> Adoptado mediante el Decreto 943 de 2014.

<sup>11</sup> Adoptado mediante el Decreto 4485 de 2009.

<sup>12</sup> Consultado el 20 de octubre de 2016.

Distribución Recursos para combustible:

- Verificar la disponibilidad de recursos de acuerdo a presupuesto aprobado.
- Estimación del valor de combustible necesario en el mes inmediatamente anterior a cada trimestre (ene-mar, abr-jun, jul-sep, oct-dic), con base en el análisis de datos históricos de consumo de cada E.S.P.
- Comunicar a la E.S.P el valor de la estimación de combustible y como será distribuida para cada mes del trimestre.
- Enviar al distribuidor de combustible la comunicación donde la E.S.P. autoriza al MME a girar el combustible consumido en cada periodo.
- Calcular el valor total a girar de combustible cada mes sumando las cuentas de cobro enviadas por los distribuidores de combustible dentro de los 5 primeros días de cada mes.
- Tramitar el CDP.
- Proyectar resolución de pago por concepto de despacho efectivo de combustible.
- Revisión y firma de la resolución.
- Enviar resolución a financiera.
- Hacer giro de consumo de combustible.

Distribución Recursos Subsidios:

- Verificar la disponibilidad de recursos de acuerdo a presupuesto aprobado.
- Tramitar el CDP de conformidad con el valor que resulta del procedimiento de validación y seguimiento.
- Proyectar resolución de pago por concepto de distribución de subsidios.
- Revisión y firma de la resolución.
- Enviar resolución a financiera.
- Hacer giro de subsidios.

De conformidad con lo revisado en el procedimiento documentado en el SIGME, las actividades definidas en el numeral 5.8 de dicho procedimiento no se describen de conformidad con las tareas que se desarrollan actualmente por la Dirección de Energía Eléctrica, para distribuir los subsidios de las Zonas No Interconectadas.

Observación: Se observa que las tareas desarrolladas por la Dirección de Energía Eléctrica para distribuir los subsidios de las Zonas No Interconectadas, difieren de las actividades documentadas en el numeral 5.8 del Procedimiento para la Administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos del Sector Eléctrico – FSSRI. No obstante, tareas que actualmente se hacen para llevar a cabo el proceso de distribución de subsidios, están alineadas con la normatividad vigente.

<sup>13</sup> 20 de octubre de 2016.

Oportunidad de Mejoramiento: Es pertinente que la Dirección de Energía Eléctrica actualice el Procedimiento para la Administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos del Sector Eléctrico – FSSRI, respecto del numeral 5.8 “Distribución de Recursos para el Pago de Subsidios – ZNI”, de manera que se establezcan controles y las actividades documentadas estén alineadas con las tareas reales.

**Propuesta OCI:**

| N°                                               | ACTIVIDADES                                              | DETALLES                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA COMBUSTIBLE</b> |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 1                                                | Verificar disponibilidad de recursos                     | Verificar la disponibilidad de recursos a distribuir de conformidad con la ejecución presupuestal, la Ley de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal.                                                                             |
| 2                                                | Estimar el valor trimestral subsidio para de combustible | Hacer el cálculo estimativo del valor de combustible que van a consumir las ESP durante el trimestre.<br><br>Este cálculo debe hacerse el mes inmediatamente anterior a cada trimestre, con base en el análisis de datos históricos de despacho efectivo de combustible para cada E.S.P. |
| 3                                                | Distribuir el valor estimado para cada mes               | Distribuir el valor trimestral de combustible dentro de los tres meses correspondientes al trimestre a subsidiar.                                                                                                                                                                        |
| 4                                                | Comunicar a la ESP el valor de la estimación             | Enviar comunicación a cada E.S.P donde se indique el valor de la estimación de combustible y como será distribuida para cada mes del trimestre.                                                                                                                                          |
| 5                                                | Enviar autorización a distribuidores                     | Enviar a los distribuidores de combustible la comunicación donde las E.S.P autorizan al MME girar el valor del combustible consumido mensualmente.                                                                                                                                       |
| 6                                                | Calcular el valor total de despachos efectivos           | Calcular el valor total de despachos de efectivos de combustible por cada distribuidor con base en las cuentas de cobro que éstos presentan los 5 primeros días calendarios de cada mes.                                                                                                 |
| 7                                                | Tramitar CDP                                             | Gestionar el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal y enviarlo a la Oficina de Planeación y Gestión Internacional para su respectivo trámite.                                                                                                                        |
| 8                                                | Proyectar resolución de pago de combustible              | Hacer un proyecto de resolución, una vez sea expedido el CDP, indicando los valores a girar a cada distribuidor de combustible.                                                                                                                                                          |
| 9                                                | Enviar proyecto de resolución para firma                 | Enviar el proyecto de resolución para revisión y firma de la Secretaría General.                                                                                                                                                                                                         |
| 10                                               | Enviar resolución firmada a las E.S.P                    | Comunicar la expedición de la resolución a las E.S.P mediante correo electrónico.                                                                                                                                                                                                        |
| 11                                               | Autorizar desembolso                                     | Autorizar al Grupo de Gestión Financiera y Contable las transferencias correspondientes a los distribuidores por concepto                                                                                                                                                                |

|                                                |                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                |                                           | de despacho efectivo de combustible.                                                                                                                                                                                                                                           |
| 12                                             | Girar pagos de combustible                | Girar los recursos e informar a los distribuidores y las E.S.P.                                                                                                                                                                                                                |
| <b>DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA SUBSIDIOS</b> |                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 13                                             | Verificar disponibilidad de recursos      | Verificar la disponibilidad de recursos a distribuir de conformidad con la ejecución presupuestal, la Ley de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal.                                                                   |
| 14                                             | Tramitar CDP                              | Gestionar el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal y enviarlo a la Oficina de Planeación y Gestión Internacional para su respectivo trámite.<br><br>El valor del CDP es el resultado del proceso de Validación y Seguimiento de las Cuentas de Subsidios. |
| 15                                             | Proyectar resolución de pago de subsidios | Hacer un proyecto de resolución, una vez sea expedido el CDP, indicando los valores asignados a cada E.S.P.                                                                                                                                                                    |
| 16                                             | Enviar proyecto de resolución para firma  | Enviar el proyecto de resolución para revisión y firma de la Secretaría General.                                                                                                                                                                                               |
| 17                                             | Enviar resolución firmada a las E.S.P     | Comunicar la expedición de la resolución a las E.S.P mediante correo electrónico.                                                                                                                                                                                              |
| 18                                             | Autorizar desembolso                      | Autorizar al Grupo de Gestión Financiera y Contable las transferencias correspondientes a los distribuidores por concepto de pago de subsidios.                                                                                                                                |
| 19                                             | Girar pagos de combustible                | Girar los recursos e informar a las E.S.P.                                                                                                                                                                                                                                     |

## 8.2. VALIDACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS CUENTAS DE SUBSIDIOS

### 8.2.1 Función Legal

**Criterio Normativo:** Decreto 847 de 2001<sup>14</sup> compilado en el Decreto 1073 de 2015. Artículo 3°. *“FUNCIONES DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA EN RELACIÓN CON EL FONDO DE SOLIDARIDAD PARA SUBSIDIOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. Corresponde al Ministerio de Minas y Energía en relación con el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, además de desarrollar las funciones establecidas en las leyes, las siguientes: 1. Presentar el anteproyecto de presupuesto relacionado con los montos de los recursos que se asignarán para el pago de subsidios con cargo al Presupuesto General de la Nación y con recursos del Fondo. 2. Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que*

<sup>14</sup> Por el cual se reglamentan las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995, 286 de 1996 y 632 de 2000, en relación con la liquidación, cobro, recaudo y manejo de las contribuciones de solidaridad y de los subsidios en materia de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.



*se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad. 3. Administrar y distribuir los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y/o del Presupuesto Nacional, de conformidad con las leyes vigentes”.*

Ley 1117 de 2006. Artículo 2°. “Adiciónese un numeral al Artículo 99 de la Ley 142 de 1994, así: 99.10 Los subsidios del sector eléctrico para las zonas no interconectadas se otorgarán a los usuarios en las condiciones y porcentajes que defina el Ministerio de Minas y Energía, considerando la capacidad de pago de los usuarios en estas zonas. Los subsidios mencionados en este artículo no podrán ser girados a los prestadores del servicio que no hayan reportado oportunamente la información solicitada a través del Sistema Único de Información, SUI”.

Resolución 182138 de 2007. Artículo 11. “Aplicación de los subsidios. El Ministerio de Minas y Energía o la entidad en que lo delegue, aplicará los subsidios de acuerdo con el cálculo efectuado conforme con lo establecido en la presente Metodología a partir del 1° de enero de 2008, tomando como referencia los recursos asignados a subsidios a las Zonas No Interconectadas. Una vez aplicados, el Ministerio de Minas y Energía o la entidad en que lo delegue expedirá una resolución interna para la transferencia de los recursos a los prestadores del servicio, que podrá considerar desembolsos en períodos mensuales, bimestrales o trimestrales”.

Decreto 381 de 2012. Artículo 16. “Funciones Dirección de Energía Eléctrica.  
15. Elaborar presupuesto para los subsidios del sector eléctrico, gestionar su distribución y hacer seguimiento a la ejecución”.

### **8.2.1.1 Zonas No Interconectadas**

Verificación: Mediante mesa de trabajo del 19 de octubre de 2016 con los profesionales Javier Rojas y Manuel Campo, se verificaron las actividades desarrolladas para dar cumplimiento a la función legal del MME de “Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad...”<sup>15</sup>.

Dichas actividades se encuentran documentadas en el numeral 5.9 “Validación y seguimiento de las cuentas de subsidios”, del Procedimiento para la Administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso del Sector Eléctrico – FSSRI, código EP-P-14, versión V-2, del SIGME. Durante el desarrollo de la reunión, se observaron los documentos que evidencian el cumplimiento del procedimiento.

<sup>15</sup> Ley 142 de 1994.



Las validaciones y consolidaciones trimestrales hechas por la Dirección de Energía Eléctrica, respecto de ZNI, son el insumo principal para la elaboración de las resoluciones de transferencia de recursos para pagos por menores tarifas del Sector Eléctrico. Durante la vigencia 2016, una vez validado el respectivo trimestre, se han expedido las siguientes resoluciones de distribución de recursos para pagos por menores tarifas del Sector Eléctrico, aparte de los recursos distribuidos por combustible:

| N° RESOLUCIÓN | FECHA  | MONTO             | RESUELVE         |
|---------------|--------|-------------------|------------------|
| 1             | 4 0182 | 23/02/2016        | \$6.000.000.000  |
| 2             | 4 0292 | 22/03/2016        | \$21.300.000.000 |
| 3             | 4 0405 | 25/04/2016        | \$7.686.621.092  |
| 4             | 4 0515 | 20/05/2016        | \$18.106.916.813 |
| 5             | 4 0623 | 23/06/2016        | \$17.213.593.731 |
| 6             | 4 0691 | 15/07/2016        | \$5.627.871.481  |
| 7             | 4 0805 | 19/08/2016        | \$20.753.861.739 |
| 8             | 4 0913 | 21/09/2016        | \$11.870.465.478 |
| 9             | 4 0994 | 21/10/2016        | \$15.074.766.250 |
| TOTAL         |        | \$123.634.096.584 |                  |

De lo anterior se establece que la Dirección de Energía Eléctrica cumple con la función de *“Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad”*, establecida en el Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015.

**Observación:** La Dirección de Energía Eléctrica durante la vigencia 2016, ha distribuido recursos para pagos por menores tarifas del Sector Eléctrico, respecto de ZNI, por valor de \$123.634.096.584 (sin incluir recursos de combustible), correspondientes a los tres primeros trimestres del año. Los valores establecidos en las resoluciones expedidas han sido producto de las validaciones y consolidaciones trimestrales, las cuales permiten determinar el monto de los subsidios aplicados por las E.S.P a los usuarios de estratos 1, 2 y 3. Por lo anterior, se establece el cumplimiento a la función estipulada en el artículo 3° del Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015 (determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad).

**Validación de la Dirección de Energía Eléctrica:** *“En las Zonas No Interconectadas, no tener en cuenta las “contribuciones facturadas” para estas zonas, ya que allí no se otorgan, sino solamente se reconocen subsidios, estas contribuciones solo aplicarían para en sistema interconectado”*.

**Comentario OCI:** La función legal establecida en el 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015 determina: *“Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los*

*facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad*". En este punto cuando se dice "contribuciones facturadas", se hace referencia a dicha función legal la cual no puede ser modificada y por tanto se describe como lo señala la norma.

### 8.2.1.2 Sistema Interconectado Nacional

Verificación: Mediante mesa de trabajo del 24 de octubre de 2016 con el profesional José Edilberto Muñoz Ruiz, se verificaron las actividades desarrolladas para dar cumplimiento a la función legal del MME de *"Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad..."*<sup>16</sup>.

Dichas actividades se encuentran documentadas en el numeral 5.4 "Validación y seguimiento de las cuentas de subsidios y contribuciones", del Procedimiento para la Administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso del Sector Eléctrico – FSSRI, código EP-P-14, versión V-2, del SIGME. Durante el desarrollo de la reunión, se observaron los documentos que evidencian el cumplimiento del procedimiento.

Las validaciones y consolidaciones trimestrales hechas por la Dirección de Energía Eléctrica, respecto de SIN, permiten establecer el valor a girar a las E.S.P por concepto de subsidios realmente otorgados a usuarios de estratos 1, 2 y 3. Lo anterior, teniendo en cuenta que mensualmente se giran anticipos con base en la información del último trimestre validado y una vez validado el trimestre correspondiente, se hace el cierre del mismo girando la diferencia de valor que queda después de restarle al valor de la validación, los anticipos mensuales pagados.

Durante la vigencia 2016, una vez hechas las validaciones y consolidaciones por parte de la Dirección de Energía Eléctrica, se han expedido las siguientes resoluciones de cierre de trimestre:

|       | N° RESOLUCIÓN | FECHA      | MONTO             | RESUELVE                              |
|-------|---------------|------------|-------------------|---------------------------------------|
| 1     | 4 0263        | 14/03/2016 | \$110.619.869.205 | Cierre cuarto trimestre 2015          |
| 2     | 4 0594        | 15/06/2016 | \$133.436.131.000 | Cierre primer trimestre 2016          |
| 3     | 4 0854        | 31/08/2016 | \$127.686.669.400 | Cierre parcial segundo trimestre 2016 |
| 4     | 4 0940        | 28/09/2016 | \$20.000.000.000  | Cierre parcial segundo trimestre 2016 |
| 5     | 4 1014        | 27/10/2016 | \$56.141.460.061  | Cierre parcial segundo trimestre 2016 |
| TOTAL |               |            | \$447.884.129.666 |                                       |

<sup>16</sup> Ley 142 de 1994.

De lo anterior se establece que la Dirección de Energía Eléctrica cumple con la función de *“Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad”*, establecida en el Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015.

Observación: La Dirección de Energía Eléctrica durante la vigencia 2016, ha distribuido recursos para pagos por menores tarifas del Sector Eléctrico, respecto de SIN, por valor de \$447.884.129.666 (sin incluir anticipos), por concepto de cierre del último trimestre de 2015 y los dos primeros trimestres del año. Los valores establecidos en las resoluciones de cierre expedidas han sido producto de las validaciones y consolidaciones trimestrales, las cuales permiten determinar el monto a girar a las E.S.P después de descontar el valor de los anticipos pagados mensualmente. Por lo anterior, se establece el cumplimiento a la función estipulada en el artículo 3° del Decreto 847 de 2001 compilado en el Decreto 1073 de 2015 (determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad).

## 8.2.2 Sistema de Gestión de la Calidad

Criterio Normativo: El artículo 2, Manual de Procedimientos, del Decreto 1537 de 2001, establece que *“Como instrumento que garantice el cumplimiento del control Interno en las organizaciones públicas, estas elaborarán adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación los procesos institucionales”*.

El numeral 1.2.2. Modelo de Operación por procesos del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014<sup>17</sup>, establece lo siguiente respecto a “Procedimientos”: *“conjunto de especificaciones, relaciones y ordenamiento de las tareas requeridas para cumplir con las actividades de un proceso, controlando las acciones que requiere la operación de la entidad pública. Establece los métodos para realizar las tareas, la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades”*.

El numeral 3.42 de la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009<sup>18</sup>, define “Procedimiento”: *“Forma específica para llevar a cabo una actividad o un proceso”*.

<sup>17</sup> Adoptado mediante el Decreto 943 de 2014.

<sup>18</sup> Adoptado mediante el Decreto 4485 de 2009.

El numeral 4.2.1 de la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009, establece que *“La documentación del sistema de Gestión de la Calidad debe incluir: (c) los “Procedimientos” documentados y los registros requeridos en esta Norma”*.

Verificación: Consultado el aplicativo SIGME<sup>19</sup>, se evidenció que en el proceso “Ejecución de Políticas, Proyectos y Reglamentación Sectorial, está documentado el siguiente procedimiento respecto del FSSRI:

- Procedimiento para la Administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos del Sector Eléctrico – FSSRI. (Anexo 1)
  - Código: EP-P-14
  - Versión: V - 2
  - Fecha: 17/06/2016
  - ✓ Objetivo: *“Elaborar, distribuir y ejecutar el presupuesto anual de los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y del Presupuesto Nacional para el pago de subsidios a los usuarios de menores ingresos (beneficiarios) del servicio público domiciliario de energía eléctrica”*.
  - ✓ Alcance: Este procedimiento tiene como alcance el diseño del presupuesto, distribución y ejecución de los recursos apropiados para el pago de subsidios por menores tarifas a los usuarios beneficiarios, considerando la respectiva determinación de las cuentas de subsidios y contribuciones.

Este procedimiento en el numeral 5.9, describe las actividades de validación y seguimiento de las cuentas de subsidios las cuales fueron evidenciadas mediante los documentos producto del desarrollo del mismo, tales como resoluciones, comunicaciones y bases de datos; dichos documentos fueron verificados en mesa de trabajo con el profesional Javier Rojas, el día 20 de octubre de 2016.

Observación: En el aplicativo del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Minas y Energía – SIGME se encuentra documentada la actividad “Validación y seguimiento de las cuentas de subsidios” en el numeral 5.9 del Procedimiento para la Administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos del Sector Eléctrico – FSSRI, código EP-P-14, versión V-2. Mediante la verificación de los documentos<sup>20</sup> producto de la ejecución del procedimiento, tales como resoluciones, comunicaciones, bases de datos, se evidencia el cumplimiento del mismo.

<sup>19</sup> Consultado el 20 de octubre de 2016.

<sup>20</sup> Mesa de trabajo del 20 de octubre de 2016.

### 8.3. MAPA DE RIESGOS - IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS

Criterio Normativo: El numeral 5.3 Monitoreo y Revisión, del Procedimiento Administración del Riesgo, Código AG-P-05, del Sistema de Gestión de la Calidad, establece “**Autoevaluación y Autocontrol:** *Corresponde a los servicios públicos y particulares que ejerzan funciones públicas en el Ministerio de Minas y Energía, las siguientes responsabilidades en relación con el Sistema de Administración de Riesgos: (1) Participar en la identificación, análisis, valoración, definición de controles y autoevaluación de los riesgos inherentes a los planes, programas y procesos en los que interviene (...). Asesoría y Evaluación:* La Oficina de Control Interno, asesorará y acompañará el proceso de identificación, análisis valoración y definición de controles de los riesgos inherentes a los planes, programas y procesos, así mismo, realizará Evaluación Independiente a los riesgos, con el fin de sugerir los correctivos y ajustes necesarios”.

El artículo 4 del Decreto 1537 de 2001, establece que: “*las entidades públicas las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo. Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspecto tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizaciones, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos*”.

Verificación: En la página Web de Minminas, consultada el 31 de octubre de 2016, se encuentran publicados los siguientes riesgos de la Dirección de Energía Eléctrica:

- Proceso de Formulación.
  1. La redacción de los programas no facilitan el entendimiento por parte de los regulados.

Nota: No se encuentran descritos todos los riesgos inherentes al Proceso de Ejecución.
- Proceso de Ejecución
  2. Información inadecuada para la asignación de los recursos de los fondos de subsidios. (No es un riesgo, puede ser un factor de riesgo)
  3. Oposición de las comunidades al desarrollo de proyectos. (No es un riesgo, puede ser un factor de riesgo)

Nota: No se encuentran descritos todos los riesgos inherentes al Proceso de Ejecución



- Proceso Seguimiento.
    - 4. Demora en la liquidación de contratos anteriores y en las validaciones de las conciliaciones de las cuentas de Subsidios FSSRI y FOES. (Son dos riesgos diferentes)
    - 5. Incumplimiento de las metas de seguimiento y control a los subsidios otorgados por falta de presupuesto.
- Nota: No se encuentran descritos todos los riesgos inherentes al Proceso de Seguimiento.

Observación: En relación con los riesgos registrados en el Mapa de Riesgos de los Procesos Misionales de Formulación, Ejecución y Seguimiento, respecto de la Dirección de Energía Eléctrica, se estableció que no se encuentran descritos los riesgos inherentes a la actividad de administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - FSSRI, lo cual difiere de lo establecido en la “*Guía para la Administración del Riesgo*”<sup>21</sup> y en el Procedimiento Administración del Riesgo, AG-P-05 del Sistema de Gestión de la Calidad.

Con el fin de que el instrumento de autocontrol “*Mapa de Riesgos*”, se constituya en un instrumento efectivo para la identificación, análisis y control de los riesgos inherentes a los Procesos Misionales de la Dirección de Energía Eléctrica, se procedió a analizar el tema, obteniendo los resultados registrados en el Anexo “*Análisis e Identificación de Riesgos*”, los cuales se ponen a consideración como una propuesta de mejora.

Oportunidad de Mejoramiento: La Dirección de Energía Eléctrica debe proceder a ajustar y actualizar los riesgos inherentes a los Procesos Misionales de Ejecución y Seguimiento, respecto del fondo FSSRI, con el fin de cumplir lo establecido en la “*Guía para la Administración del Riesgo*”<sup>22</sup> y en el Procedimiento Administración del Riesgo, AG-P-05 del Sistema de Gestión de la Calidad. Para lo anterior, puede considerar el documento de “*Análisis de Identificación de Riesgos*” propuesto por la Oficina de Control Interno.

#### 8.4. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Criterio Normativo: Mediante la Ley 1753 de 2015, el Congreso de la República de Colombia, expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Con la finalidad de que el Ministerio de Minas y Energía cumpla con los objetivos específicos de crecimiento para el Sector Minero-Energético, descritos en la citada Ley.

<sup>21</sup> Establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Septiembre de 2011.

<sup>22</sup> Establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Septiembre de 2011.



Artículo 2. Ley 1753 de 2015. *“El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora la presente ley como un anexo”.*

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país.

*“Visión Sector Minero-Energético. El sector minero-energético seguirá siendo uno de los motores de desarrollo del país, a través de su aporte al crecimiento económico, al aparato productivo, al empleo rural y a la inversión privada.*

**Objetivo 5. Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional.**

*Estrategia 4. Ampliar la cobertura y calidad de la energía eléctrica. El objetivo es continuar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica.*

4.12 Revisar los diferentes aspectos y variables que inciden en el proceso de asignación de los recursos del Fondo de Solidaridad, Subsidio y Redistribución de Ingresos (FSSRI).

- Evaluar diferentes alternativas de focalización para evitar la inclusión de usuarios que por sus condiciones económicas no deberían recibir este beneficio.
- Mantener, en el esquema de focalización, incorporado el principio de sostenibilidad fiscal para evitar desequilibrios que impacten la financiación del fondo.
- Revisión del nivel de los subsidios y el consumo subsidiable establecido actualmente, de manera que dichas variables estén acordes con las políticas de uso racional y eficiencia energética.
- Revisar continuamente los mecanismos que permitan mejorar su asignación e impacto”.

Resolución 4 0129 de 2015<sup>23</sup>. Artículo 9. Numeral 2 “Grupo de Política y Reglamentación”. Literal 2. *“Elaborar planes, programas, proyectos de desarrollo del subsector de energía eléctrica, en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional”.*

<sup>23</sup> Por la cual se organizan los Grupos Internos de Trabajo al interior del Ministerio de Minas y Energía y se dictan otras disposiciones.

Verificación: Consultado en el aplicativo SIGME, se evidenció que respecto del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos – FSSRI, 7 indicadores en el Plan de Acción de la vigencia 2016, así:

**META:** Usuarios con servicio de energía eléctrica beneficiados con subsidios del FSSRI

Indicador 1: Usuarios de Estratos 1 con cobertura del servicio de energía eléctrica beneficiados con del fondo FSSRI

Fórmula: Usuarios existentes del estrato 1 beneficiados con subsidios del fondo FSSRI

Indicador 2: Usuarios de Estratos 2 con cobertura del servicio de energía eléctrica beneficiados con del fondo FSSRI

Fórmula: Usuarios existentes del estrato 2 beneficiados con subsidios del fondo FSSRI

Indicador 3: Usuarios de Estratos 3 con cobertura del servicio de energía eléctrica beneficiados con del fondo FSSRI

Fórmula: Usuarios existentes del estrato 2 beneficiados con subsidios del fondo FSSRI

**META:** Ejecutar los recursos del FSSRI, destinados para el pago de subsidios a usuarios de menores ingresos

Indicador 1: Actos administrativos emitidos para la asignación y distribución de recursos - FSSRI

Fórmula: Actos administrativos emitidos FSSRI

Indicador 2: Recursos del fondo FSSRI distribuidos por usuario

Fórmula: Recursos asignados del fondo FSSRI/Cantidad de usuarios beneficiados

Indicador 3: Recursos presupuestales aportados por la Nación del total de los subsidios requeridos por los usuarios del fondo FSSRI

Fórmula: Recursos de la Nación aportados y ejecutado/Total de recursos requeridos para los usuarios

Indicador 4: Recursos presupuestales ejecutados de la vigencia fiscal del fondo FSSRI

Fórmula: Recursos presupuestales del fondo FSSRI ejecutados de la vigencia fiscal

De acuerdo con lo manifestado por la Dirección de Energía Eléctrica en mesa de trabajo del 12 de octubre de 2016 *“la meta en general se ejecuta en la DEE, sin embargo las submetas dependen de la Alta Dirección del MME, del Gobierno Nacional y de la Gestión del Congreso, ya que implican un cambio legal y regulatorio”*.

Las actividades mediante las cuales se da cumplimiento a esta meta es haciendo recomendaciones acerca de cómo se pueden optimizar los recursos. Para esto, en la

vigencia 2016, se hizo una presentación al Viceministro de Energía en el mes de julio en la cual se presentan diferentes escenarios aplicando las recomendaciones expuestas.

De lo anterior se evidencia que en el Plan de Acción no se encuentra definido un indicador que permita medir la gestión respecto del cumplimiento de la meta descrita en el PND (Revisar los diferentes aspectos y variables que inciden en el proceso de asignación de los recursos del FSSRI) – Ley 152 de 1994. Artículo 26.

Observación: El Plan de Acción de la Dirección de Energía Eléctrica de la vigencia 2016 no cuenta con un indicador que permita medir el grado de cumplimiento y gestión respecto del FSSRI, toda vez que los 7 indicadores formulados actualmente no están en concordancia con la meta *“Revisar los diferentes aspectos y variables que inciden en el proceso de asignación de los recursos del FSSRI”*, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

Oportunidad de Mejoramiento: Es pertinente que la Dirección de Energía Eléctrica formule un nuevo indicador en el Plan de Acción para la vigencia 2017, en concordancia con el PND, de manera que sea posible medir el grado de cumplimiento y gestión de la meta *“Revisar los diferentes aspectos y variables que inciden en el proceso de asignación de los recursos del FSSRI”*.

### Propuesta OCI:

**META:** Revisar los diferentes aspectos y variables que inciden en el proceso de asignación de los recursos del FSSRI

Indicador: Memoria Justificativa modificación normatividad FSSRI

Fórmula: Documento de análisis y diagnóstico de la situación de los Subsidios.

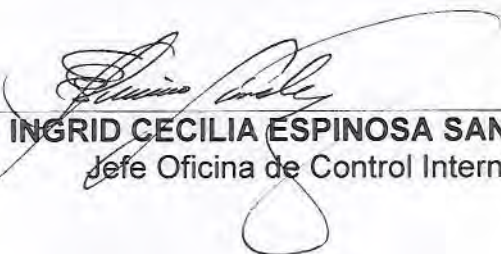
## **8.5. PROPUESTA INDICADORES PLAN DE ACCIÓN**

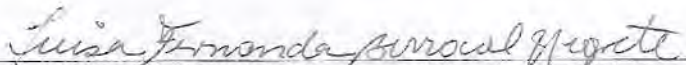
De acuerdo con las conversaciones sostenidas con la Dirección de Energía Eléctrica, se acordó el acompañamiento de la Oficina de Control Interno en la reformulación de los indicadores del Plan de Acción, la cual se pone a consideración de la Dirección, más no obliga a que sean estos indicadores definitivos para el Plan de Acción de la vigencia 2017, lo anterior, sin perjuicio de la Auditoría Independiente que le compete a la Oficina de Control Interno.

Indicadores propuestos por la OCI:

- Tipo de Indicador: Eficiencia  
Nombre: Recursos Ejecutados del FSSRI  
Unidad de Medida: Porcentaje  
Fórmula: Recursos pagado por subsidios por menores tarifas / Recursos apropiados
- Tipo de Indicador: Efectividad  
Nombre: Nivel Ejecución Recursos Proyectados  
Unidad de Medida: Porcentaje  
Fórmula: Recursos pagado por subsidios por menores tarifas / Recursos proyectados  
Para este indicador la Dirección de Energía Eléctrica debe establecer un porcentaje estándar respecto del total de los recursos solicitados por el Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con datos históricos de recursos asignados del Ministerio de Hacienda. Lo anterior dado que no es conveniente una meta del 100% para un indicador de efectividad, en este caso el 100% de los recursos proyectados.

**9. FIRMAS**

  
**INGRID CECILIA ESPINOSA SANCHEZ**  
Jefe Oficina de Control Interno

  
**LUISA FERNANDA BERROCAL NEGRETE**  
Profesional Oficina de Control Interno

**ANÁLISIS DE IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS**  
**ASOCIADOS AL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y**  
**REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS - FSSRI**  
**DIRECCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA**  
**A OCTUBRE DE 2016**

|                               |                                                                                                    |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>NOMBRE DE LA ACTIVIDAD</b> | <b>ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PARA SUBSIDIOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS - FSSRI</b> |
| <b>NOMBRE DEL PROCESO</b>     | <b>EJECUCIÓN DE POLÍTICAS, PROYECTOS Y REGLAMENTOS SECTORIAL</b>                                   |

| <b>RIESGO</b> | <b>FACTORES DE RIESGO</b> |
|---------------|---------------------------|
|---------------|---------------------------|

|                                                                                  |                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| No elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el pago de subsidios. | Desconocimiento de los términos establecidos para la presentación del presupuesto.                           |
|                                                                                  | Falta de seguimiento y control por parte del área encargada de la presentación del presupuesto ante del DNP. |
|                                                                                  | Error humano (omisión - olvido - sobrecarga laboral).                                                        |

|                                                                                                                                                |                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| No distribuir los recursos para el pago de subsidios del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - FSSRI a las E.S.P. | Inadecuada estimación de las necesidades de recursos para pago del subsidio FSSRI. |
|                                                                                                                                                | Reducción y/o bloqueo de recursos por parte de Minhacienda.                        |
|                                                                                                                                                | Que los OR no aporten la información de los consumos de energía.                   |
|                                                                                                                                                | Que la información aportada por los OR no sea confiable.                           |
|                                                                                                                                                | Inadecuado calculo de la distribución de recursos.                                 |
|                                                                                                                                                | Que no se expida la Resolución de giro de recursos FSSRI.                          |
|                                                                                                                                                | Que no se haga el giro de los recursos a distribuir.                               |

|                                                                                                                                                   |                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Que no se haga la validación trimestral de las cuentas de subsidios del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - FSSRI. | Que los OR no aporten la información de los consumos de energía.  |
|                                                                                                                                                   | Asignación de funciones y tareas a recursos humano no competente. |
|                                                                                                                                                   | Recurso humano insuficiente.                                      |
|                                                                                                                                                   | Sobrecarga laboral.                                               |
|                                                                                                                                                   | Demoras en la revision y análisis de la información.              |

|                               |                                                                                                               |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>NOMBRE DE LA ACTIVIDAD</b> | <b>ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PARA SUBSIDIOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS - FSSRI</b>            |
| <b>NOMBRE DEL PROCESO</b>     | <b>SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL A POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS, PROYECTOS Y REGLAMENTACIÓN SECTORIAL</b> |

| <b>RIESGO</b> | <b>FACTORES DE RIESGO</b> |
|---------------|---------------------------|
|---------------|---------------------------|

|                                                                                                                                                                              |                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Seguimiento y verificación no efectiva de la distribución de los recursos el pago de subsidios del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - FSSRI. | Recurso Humano Insuficiente.                                     |
|                                                                                                                                                                              | Falta de cronograma de visitas de supervisión.                   |
|                                                                                                                                                                              | Sobrecarga laboral.                                              |
|                                                                                                                                                                              | Asignación de funciones y tareas a recurso humano no competente. |
|                                                                                                                                                                              | Recursos financieros insuficientes.                              |