



**Gerencia Seccional IV - Bucaramanga
PGA 2021**

**Auditoría Exprés al Fondo de Bienestar Social
De la Contraloría General del Departamento de La Guajira
Vigencias 2019, 2020 y 2021**

INFORME FINAL

ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO
Auditora General de la República

LUZ JIMENA DUQUE BOTERO
Auditora Auxiliar

DIEGO FERNANDO URIBE VELÁSQUEZ
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

ESPERANZA CASTILLO ORTIZ
Gerente Seccional

Adriana Sarmiento Verbel Asesora de Despacho
Juan Manuel Higuera Avellaneda Profesional Especializado
German David Cotes Ramírez Profesional Universitario
Zaira Milena García Cuero Contratista

Auditores

Bucaramanga, 14 de diciembre de 2021

TABLA DE CONTENIDO

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 1. | INTRODUCCIÓN | 3 |
| 2. | GENERALIDADES | 3 |
| 3. | RESULTADOS DE AUDITORÍA | 4 |
| 3.1. | Proceso Contable | 4 |
| 3.2. | Proceso Presupuestal | 6 |
| 3.3. | Proceso de Contratación | 10 |
| 3.4. | Decisión Judicial sobre la legalidad de creación del Fondo de Bienestar Social | 17 |
| 4. | ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN | 18 |
| 5. | TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS | 27 |

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el Manual de Proceso Auditor (MPA) Versión 9.1 de la Auditoría General de la República (AGR), la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal ordenó efectuar Auditoría Exprés al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira con el fin de evaluar la gestión fiscal durante las vigencias 2019, 2020 y 2021.

El objetivo general de la auditoría exprés fue efectuar una evaluación a la gestión adelantada en los procesos contable, presupuestal y contratación por parte del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, para examinar si los recursos asignados fueron utilizados con eficiencia, eficacia y economía.

Comunicado el informe preliminar mediante oficio Radicado Nro. 20212160042741 del 06-12-2021, el FBSCGD-LA GUAJIRA allegó escrito de contradicción el 09 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico. A continuación, se presentan los resultados definitivos del ejercicio auditor adelantado.

2. GENERALIDADES

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira fue creado por la Asamblea Departamental de La Guajira, mediante la Ordenanza 273 del 30 de julio de 2009, en cuyo artículo primero se estableció: *“CREACIÓN Y NATURALEZA: Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría General del Departamento de La Guajira.”*

De acuerdo con el artículo segundo de la Ordenanza 273 de 2009, los objetivos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira son:

- 1. Contribuir a la solución de las necesidades básicas de salud, educación, vivienda, cultura, recreación y deportes de los empleados y el grupo familiar de la Contraloría General del Departamento de La Guajira.*
- 2. Desarrollar planes especiales de educación, salud, cultura, vivienda o mejoramiento de la misma, deportiva y de recreación para los empleados de la Contraloría General del Departamento, así mismo, desarrollar planes de capacitación no formal para ponerlos al servicio de los funcionarios públicos de otras entidades.*

El artículo cuarto dispone que el patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la CGDG *“estará constituido por las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto departamental y especialmente por los aportes que haga la Contraloría General del Departamento de La Guajira de manera anual, así mismo por sus rendimientos operacionales y financieros, donaciones que reciba, los aportes voluntarios o convencionales de los empleados de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, las sumas que recaude la Contraloría por concepto de las multas que imponga, los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera, los recursos que se perciban como producto de los servicios prestados en capacitación no formal a los distintos funcionarios de otras entidades, los pagos por concepto de fotocopias, los certificados de paz y salvo que expide la Contraloría y demás expensas recaudadas o percibidas por la entidad que escapan a los parámetros de la Ley 617 de 2000.”*

El funcionamiento del FBS de la CGDG está reglamentado en la Resolución 201 del 25 de agosto de 2009, en la que el artículo noveno establece que estará dirigido y administrado por una Junta Directiva cuyo presidente actuará como representante legal. El artículo décimo determina que esa junta estará conformada por el presidente, vicepresidente, tesorera, secretaria, fiscal y vocal, quienes deben ser funcionarios de la Contraloría General del Departamento de La Guajira.

3. RESULTADOS DE AUDITORÍA

3.1. Proceso Contable

3.1.1. Registro de hechos económicos

3.1.1.1. Vigencia 2019

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no rindió la información contable de la vigencia 2019 y en consecuencia tampoco cargó los estados financieros al 31 de diciembre de 2019, por lo cual para la presente auditoría se solicitó a esa entidad su envío.

En respuesta a la solicitud de información para la presente auditoría, el Fondo de Bienestar Social de la CGDG remitió el Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2019 y el Estado de Resultados del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019. Adicionalmente remitió el libro auxiliar de bancos y los comprobantes de egreso. Sin embargo, no se allegaron otros libros auxiliares ni el libro Mayor y Balances, razón por la cual no fue posible cotejar los saldos del balance de comprobación previo al cierre del ejercicio contable.

3.1.1.2. Vigencia 2020

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no diligenció el formato *F1 – Catálogo de Cuentas* de la cuenta rendida a la AGR y en por lo tanto no cargó los estados financieros al 31 de diciembre de 2020, por lo cual para la presente auditoría se solicitó a esa entidad su envío.

En respuesta a la solicitud de información para la presente auditoría, el Fondo de Bienestar Social de la CGDG remitió el Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2020 y el Estado de Resultados del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020. Adicionalmente remitió el libro auxiliar de bancos y los comprobantes de egreso. Sin embargo, no se allegaron otros libros auxiliares ni el libro Mayor y Balances, razón por la cual no fue posible cotejar los saldos del balance de comprobación previo al cierre del ejercicio contable.

3.1.1.3. Vigencia 2021

Dado que esta vigencia no ha finalizado, se solicitó el envío de los comprobantes de ingresos y de egresos elaborados en la presente anualidad, así como los libros auxiliares al 30 de octubre de 2021.

3.1.2. Libros de contabilidad

Solicitados los libros obligatorios se obtuvo que el Fondo de Bienestar Social de la CGDG no elaboró libros de contabilidad para las vigencias 2019 y 2020, salvo el libro auxiliar de bancos.

3.1.3. Estados financieros

Verificados el Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2019 y 2020 y el Estado de Resultados de los años 2019 y 2020 suministrados por el Fondo de Bienestar Social de la CGDG en respuesta a la solicitud de información, se observa que los mismos carecen de la firma de Contador Público, como responsable de su elaboración.

3.1.3.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no aplicar el Régimen de Contabilidad Pública, con relación a los libros de Contabilidad y estados financieros en las vigencias 2019 y 2020.

En las vigencias 2019 y 2020 el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, creado mediante la Ordenanza No. 273 del 30 de julio de 2009 -de la Asamblea Departamental de La Guajira-, con personería jurídica, con autonomía administrativa, no elaboró comprobantes de ingreso, ni los libros de contabilidad, incumpliendo lo establecido en los numerales 9.2.2., 9.2.3., 9.2.4. y 9.2.5. Título II Libro I del Régimen de Contabilidad Pública; así como lo estipulado en la Resolución 533 de octubre de 2015 y sus

modificatorios y en el Instructivo No. 002 del 26 de noviembre de 2015 de la Contaduría General de la Nación y los numerales 1 y 33 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Por lo anterior, se observa falta de aplicación de la normatividad vigente sobre el registro de los hechos económicos, lo que genera el riesgo de que la información contable que se presente en los estados financieros no sea razonable, e implica que los mismos incumplan aspectos de legalidad.

3.1.4. Conciliaciones bancarias

Se evidenció la conciliación bancaria del mes de diciembre de 2020, de la cuenta corriente 2360-6999-7823 del Banco Davivienda, a nombre del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, cuyo saldo en el extracto bancario por \$20'031.153,63 difiere en \$535.500 al registrado en el libro auxiliar de bancos, por \$19'495.653,63, valor que corresponde al cheque 83030-4-007 girado a nombre de La Previsora S. A., el cual se encontraba pendiente de cobro al 31 de diciembre de 2020.

Es pertinente indicar que el saldo contable del libro auxiliar de bancos es igual al presentado en el Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2020.

3.2. Proceso Presupuestal

Respecto de la vigencia 2019 el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no diligenció los formatos F6 al F12 de la cuenta a rendir a la Auditoría General de la República.

En relación con la vigencia 2020, se rindieron los formatos “F6 – Transferencias y Recaudos” y “F7 – Ejecución Presupuestal de Gastos”.

3.2.1. Presupuesto aprobado

3.2.1.1 Vigencia 2019

Para la vigencia 2019 la Junta Directiva del Fondo de Bienestar Social de la CGDG aprobó un presupuesto de ingresos y gastos por valor de \$42'000.000, mediante Acta 001 del 8 de enero de 2019.

Se recaudaron ingresos por \$23'227.776 provenientes de multas impuestas en procesos sancionatorios tramitados por la CGDG.

Tabla nro. 1 Presupuesto Vigencia 2019

Cifras en Pesos

| Rubro | Concepto | Apropiación Inicial | Apropiación Definitiva | Compromisos |
|-------|---|---------------------|------------------------|------------------|
| | Gastos Generales | | | |
| 1.2.1 | Compra de Equipos | 5.000.000 | 5.000.000 | 0 |
| 1.2.2 | Impresos y Publicaciones | 1.850.000 | 1.850.000 | 238.000 |
| 1.2.3 | Materiales y Suministros | 3.000.000 | 3.000.000 | 0 |
| 1.2.4 | Gastos Financieros | 1.000.000 | 1.000.000 | 230.959 |
| 1.2.5 | Seguros | 1.000.000 | 1.000.000 | 535.500 |
| | TOTAL GASTOS GENERALES | 11.850.000 | 11.850.000 | 1.004.459 |
| | Inversión | | | |
| 2.1.1 | Capacitación a funcionarios | 20.000.000 | 20.000.000 | 0 |
| 2.1.2 | Programa de Salud Preventiva | 150.000 | 150.000 | 0 |
| 2.1.3 | Recreación, Deportes y Eventos Culturales | 10.000.000 | 10.000.000 | 5.054.000 |
| | TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN | 30.150.000 | 30.150.000 | 5.054.000 |
| | PRESUPUESTO TOTAL DE GASTOS | 42.000.000 | 42.000.000 | 6.058.459 |

Fuente: Libros de Ejecución Presupuestal 2019, del Fondo de Bienestar Social CGDG.

Del presupuesto de gastos apropiado en \$42'000.000 para la vigencia 2019, se ejecutaron compromisos por \$6'058.459, que representaron el 26,08% de los ingresos recaudados, observándose en este sentido una baja gestión en la ejecución de los recursos.

3.2.1.2 Vigencia 2020

El presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia 2020 fue aprobado por la Junta Directiva del Fondo de Bienestar Social de la CGDG, mediante Acta 001 del 3 de febrero de 2020, por valor de \$34'500.000.

Los ingresos estimados estuvieron conformados por ingresos corrientes constituidos por multas en cuantía de \$6'885.892 y recursos del balance por \$27'614.108 correspondientes al saldo disponible en la cuenta bancaria. El recaudo efectivo de sanciones fue \$2'423.577.

Los gastos apropiados para la vigencia 2020 estuvieron conformados por gastos de funcionamiento por \$3'900.008 y gastos de inversión por \$30'599.992, distribuidos así:

Tabla nro. 2 Presupuesto Vigencia 2020

Cifras en Pesos

| Rubro | Concepto | Apropiación Inicial | Apropiación Definitiva | Compromisos |
|-----------|-----------------------------|---------------------|------------------------|-------------|
| | Gastos Generales | | | |
| 201020102 | Materiales y Suministros | 1 | 1 | 0 |
| 201020101 | Compra de Equipos | 1 | 1 | 0 |
| 201020201 | Comunicaciones y Transporte | 1 | 1 | 0 |
| 201020203 | Seguros | 600.000 | 550.000 | 535.500 |

| | | | | |
|---|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| 201020202 | Impresos y Publicaciones | 1 | 1 | 0 |
| 201020205 | Mantenimiento | 1 | 1 | 0 |
| 201020206 | Arrendamientos | 1 | 1 | 0 |
| 201020204 | Gastos Bancarios | 300.000 | 350.000 | 340.487 |
| 201020207 | Sistematización | 1 | 1 | 0 |
| 201020212 | Otras Adquisiciones de servicios | 3.000.000 | 3.000.000 | 547.044 |
| TOTAL GASTOS GENERALES | | 3.900.007 | 3.900.007 | 1.423.031 |
| Inversión | | | | |
| 2020101 | ÁREA SALUD | | | |
| 202010101 | Salud Ocupacional | 1 | 1 | 0 |
| 202010102 | Subsidios de salud a funcionarios | 1.700.000 | 1.700.000 | 0 |
| 2020102 | ÁREA EDUCACIÓN | | | |
| 202010201 | Programa Apoyo Educativo | 3.000.000 | 3.000.000 | 0 |
| 2020103 | ÁREA CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE | | | |
| 202010301 | Dotación implementos deportivos | 1.500.000 | 1.500.000 | 0 |
| 202010302 | Juegos Fiscales Nacionales | 6.000.000 | 0 | 0 |
| 202010303 | Eventos recreativos y culturales | 7.500.000 | 13.500.000 | 9.450.000 |
| 2020104 | ÁREA CAPACTIACIÓN | | | |
| 202010401 | Servicio de capacitación | 10.899.990 | 10.899.990 | 0 |
| 2020105 | ÁREA VIVIENDA | | | |
| 202010501 | Subsidios de vivienda | 1 | 1 | 0 |
| TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN | | 30.599.992 | 30.599.992 | 9.450.000 |
| TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS 2020 | | 61.199.983 | 61.199.983 | 18.900.000 |

Fuente: SIREL 2020 - Formato F7, Cuenta Rendida por el Fondo de Bienestar Social CGDG.

Se realizó una modificación a la apropiación inicial, por valor de \$6'050.000, trasladando del rubro de Seguros y de Juegos Fiscales Nacionales a los de Gastos Bancarios (\$50.000) y Eventos Recreativos y Culturales (\$6'000.000).

3.2.1.3 Vigencia 2021

El presupuesto de ingresos para la vigencia 2021 fue aprobado por la Junta Directiva a través del acta No. 01 del 27 enero, por valor total de \$26'493.500.

Del valor de ingresos estimados, \$7'000.000 provendrían de multas sancionatorias y \$19'493.500 correspondieron a recursos del balance por \$19'493.500 disponibles en la cuenta bancaria.

Los gastos apropiados para la vigencia 2020 estuvieron conformados por gastos de funcionamiento por \$4'493.500 y gastos de inversión por \$22'000.000, distribuidos así:

Tabla nro. 3 Presupuesto Vigencia 2021

| Cifras en Pesos | | | | |
|-------------------------|----------|---------------------|------------------------|-------------|
| Rubro | Concepto | Apropiación Inicial | Apropiación Definitiva | Compromisos |
| Gastos Generales | | | | |

| | | | | |
|---|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| 201020102 | Materiales y Suministros | | | |
| 201020101 | Compra de Equipos | | | |
| 201020201 | Comunicaciones y Transporte | | | |
| 201020203 | Seguros | 600.000 | | |
| 201020202 | Impresos y Publicaciones | 1.000.000 | | |
| 201020205 | Mantenimiento | | | |
| 201020206 | Arrendamientos | | | |
| 201020204 | Gastos Bancarios y Fiduciarios | 300.000 | | |
| 201020207 | Sistematización | | | |
| 201020212 | Otras Adquisiciones de servicios | 2.593.500 | 1.818.792 | 1.300.000 |
| TOTAL GASTOS GENERALES | | 4.493.500 | 1.818.792 | 1.300.000 |
| Inversión | | | | |
| <i>2020101</i> | ÁREA SALUD | | | |
| 202010101 | Salud Ocupacional | 0 | | |
| 202010102 | Subsidios de salud a funcionarios | 2.000.000 | 454.263 | 454.263 |
| <i>2020102</i> | ÁREA EDUCACIÓN | | | |
| 202010201 | Programa Apoyo Educativo | 8.000.000 | 8.000.000 | 7.785.000 |
| <i>2020103</i> | ÁREA CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE | | | |
| 202010301 | Dotación implementos deportivos | 0 | | |
| 202010302 | Juegos Fiscales Nacionales | 0 | | |
| 202010303 | Eventos recreativos y culturales | 9.000.000 | 27.390.581 | 16.832.500 |
| <i>2020104</i> | ÁREA CAPACTIACIÓN | | | |
| 202010401 | Servicio de capacitación | 3.000.000 | 3.000.000 | 0 |
| <i>2020105</i> | ÁREA VIVIENDA | | | |
| 202010501 | Subsidios de vivienda | 0 | | |
| TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN | | 22.000.000 | 38.844.844 | 25.071.763 |
| TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS 2020 | | 26.493.500 | 40.663.636 | 26.371.763 |

Fuente: SIREL 2020 - Formato F7, Cuenta Rendida por el Fondo de Bienestar Social CGDG.

Durante la vigencia 2021 se han realizado adiciones presupuestales por valor de \$12'0740.136, debido al mayor recaudo de multas sancionatorias, con relación al estimado inicialmente.

3.2.2. Gastos de bienestar social y capacitación

De acuerdo con los libros de ejecución presupuestal suministrados para la presente auditoría, en la vigencia 2019 se comprometieron y pagaron \$5'054.000 por la realización de una actividad de recreación e integración de fin de año a los funcionarios de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, en el mes de diciembre.

En la vigencia 2020 se realizaron dos actividades recreativas por concepto de bienestar social por valor total de \$9'450.000, correspondientes a la celebración del día de la mujer (\$1'500.000) y la actividad de recreación e integración de fin de año para los funcionarios de la Contraloría (\$7'950.000).

Durante la vigencia 2021 se han ejecutado gastos por valor total de \$16'832.500

con cargo al rubro de “Eventos Recreativos y Culturales”, discriminados de la siguiente manera:

| | |
|------------------------------|--------------|
| Celebración Día de la Mujer | \$550.000 |
| Tres actividades recreativas | \$15.240.000 |
| Almuerzos a funcionarios | \$1.042.500 |

Adicionalmente, durante la vigencia 2021 se han pagado 19 auxilios educativos por valor total \$7'785.000 y un auxilio funerario por \$454.263. El otorgamiento de los auxilios está reglamentado en la Resolución No. 003 del 6 de noviembre de 2020 expedida por la Junta Directiva del Fondo. Así mismo, están previstos en el plan de acción de la vigencia 2021, en el cual se estimó un valor de \$8'000.000 para ejecutar los apoyos educativos para funcionarios de la CGDG.

3.2.3. **Certificados de disponibilidad presupuestal y registros presupuestales**

Se verificó que en las vigencias 2019, 2020 y 2021 se expidieron oportunamente los certificados de disponibilidad presupuestal para respaldar los compromisos adquiridos.

La información de los CDPs es consistente con las órdenes de pago y los registros presupuestales.

3.2.4. **Principio de anualidad presupuestal**

Se verificó el cumplimiento del principio de anualidad presupuestal para las vigencias 2019 y 2020. No se constituyeron cuentas por pagar en estas anualidades.

3.3. **Proceso de Contratación**

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira suscribió un (1) contrato durante la vigencia 2019 y dos (2) contratos durante la vigencia 2020, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla nro. 4 Total de contratos celebrados en las vigencias 2019 a 2020

Cifras en Pesos

| Vigencia | Nro. de Contratos suscritos | Valor |
|----------|-----------------------------|---------------------|
| 2019 | 1 | \$5.054.000 |
| 2020 | 2 | \$9.450.000 |
| Total | 3 | \$14.504.000 |

Fuente: Información allegada por el Fondo – Vigencia 2019 y 2020

En ninguna vigencia se presentó adición a los contratos y según la modalidad de

contratación se observó lo siguiente:

Tabla nro. 5 Contratos celebrados según modalidad de selección

Cifras en Pesos

| Modalidad de Contratación | Vigencia 2019 | Valor | % | Vigencia 2020 | Valor | % |
|---------------------------|---------------|--------------------|---------------------------|---------------|--------------------|---------------------------|
| Contratación directa | 1 | \$5.054.000 | 100% | 2 | \$9.450.000 | 100% |
| Mínima cuantía | 0 | \$0,00 | 0% | 0 | \$0,00 | 0% |
| Totales | 1 | \$5.054.000 | 100,00 % | 2 | \$9.450.000 | 100,00 % |

Fuente: Información allegada por el Fondo

Se evidenció de tal forma que la contratación suscrita en las dos vigencias se realizó en su totalidad a través de la modalidad de contratación directa con tres contratos por valor de \$14.504.000, que representan el 100% de la contratación.

3.3.1. Plan Anual de Adquisiciones

3.3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no elaboración ni publicación del Plan Anual de Adquisiciones.

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no elaboró Plan Anual de Adquisiciones en las vigencias auditadas 2019, 2020 y 2021, y por tanto no fueron publicados en la página web de la Entidad ni en el SECOP, contrariando de esta forma lo normado en los artículos 2.2.1.1.4.1. y 2.2.1.1.4.3. del Decreto 1082 de 2015, los cuales estipulan lo siguiente:

“Artículo 2.2.1.1.4.1. Plan Anual de Adquisiciones. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones.

(...)

Artículo 2.2.1.1.4.3. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones y las actualizaciones del mismo en su página web y en el SECOP, en la forma que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente.”

La anterior situación afecta la publicidad hacia el mercado de las necesidades de la Entidad respecto de la adquisición de bienes y servicios, por lo que no pueden los oferentes potenciales hacer seguimiento y ofertar en los procesos contractuales del Fondo, perdiendo así mejores oportunidades de negocio. Ello, debido al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

De otra parte, en trabajo de campo se auditaron los cinco contratos, cuya evaluación arrojó los siguientes resultados.

3.3.2. Manual de contratación

Es importante precisar que el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, al ser una persona jurídica -en este caso un establecimiento público- creado mediante la Ordenanza Nro. 273 de 2009, tiene una serie de obligaciones y responsabilidades legales, tributarias, contables, jurídicas y administrativas de cuyo cumplimiento no puede eximirse la entidad mientras exista; siendo una de ellas la elaboración del Manual de contratación como carta de navegación para la ejecución del presupuesto en garantía de los principios de la contratación pública.

Ahora bien, la declaratoria de nulidad de la Ordenanza de creación por parte del Tribunal Administrativo de La Guajira en sentencia de primera instancia es posterior al incumplimiento de esta obligación legal, generando el siguiente hallazgo:

3.3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por falta del Manual de Contratación.

Desde la promulgación de la ordenanza que le da vida al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no se creó el Manual de Contratación que sirva de fundamento para la contratación en las vigencias 2019, 2020 y 2021, lo cual incumple lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto Único 1082 de 2015- (Decreto 1510 de 2013, artículo 160) que establece que las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.

Lo anterior, podría generar afectación en las diferentes etapas contractuales e impedir la garantía de los objetivos de la contratación de la Entidad, como se evidenció en la vigencia 2021 en la cual se ejecutó el presupuesto sin celebrar los respectivos contratos para llevar a cabo las siguientes actividades.

Tabla nro. 6 Servicios adquiridos sin contratación - Vigencia 2021

Cifras en Pesos

| Fecha | Concepto | Valor |
|------------|---|-----------|
| 9/03/2021 | Actividad recreativa celebración día de la mujer | 550.000 |
| 30/07/2021 | Actividad recreativa celebración cumpleaños | 357.000 |
| 8/10/2021 | Actividad recreativa de integración familiar para los hijos de los funcionarios | 3.000.000 |
| 11/10/2021 | Actividad recreativa celebración cumpleaños | 685.500 |
| 15/10/2021 | Actividad recreativa de integración familiar de los funcionarios de la CGDG (Pasadía) | 3.240.000 |
| 20/10/2021 | Actividad recreativa de esparcimiento realización de bingo y entrega de detalles | 9.000.000 |

Fuente: AGR, Papel de Trabajo.

Esta situación se presenta por falta de controles por parte de la alta administración y al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

3.3.3. Publicidad de los contratos y demás documentos contractuales

3.3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no publicar en el SECOP-I los documentos contractuales.

Revisados los aplicativos del SIA Observa de la Auditoría General de la República y el SECOP-I, se evidenció que el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira sólo reportó los estudios previos y los contratos suscritos durante las vigencias 2019 y 2020, sin los demás documentos contractuales que los componen; aunado a ello para la vigencia 2021 no se reportó la celebración de contratos; vulnerando de esta forma lo estipulado en la Resolución Orgánica 008 del 10 de junio de 2020 de la AGR en lo que respecta al SIA Observa y lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 en lo que refiere a la publicidad en el SECOP.

Esta circunstancia vulnera la obligación de reportar información a la AGR y afecta el principio de publicidad de los procesos contractuales hacia un mercado de oferentes que potencialicen la contratación estatal. Ello, debido al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

3.3.4. Expedición del certificado de disponibilidad presupuestal

En todos los contratos auditados se evidenció la solicitud y la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal de forma manera concomitante a la elaboración de los estudios previos y en todos los eventos de forma previa a la suscripción del contrato, con el fin de garantizar la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

3.3.5. Expedición del certificado de registro presupuestal

Verificado el registro presupuestal de los contratos evaluados, se evidenció que en todos los casos éste se realizó por el valor del contrato a suscribir, teniendo en cuenta el rubro presupuestal acorde con el objeto del contrato, en armonía con la disponibilidad presupuestal correspondiente, de conformidad con lo ordenado en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

3.3.6. Estudio de necesidad respecto del objeto contractual

En los contratos desarrollados para el bienestar social de los funcionarios y su grupo familiar, se determinó que con la ejecución de los eventos contratados en beneficio de los funcionarios de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, se cumplió con el objeto contractual y se suplió la necesidad contractual de lograr el mejoramiento del clima organizacional y calidad de vida de los funcionarios, así como el desarrollo de las actividades inherentes a los aspectos del bienestar social e incentivos establecidos en el sistema de bienestar de los empleados del Estado.

3.3.7. Estudios y documentos previos

3.3.7.1 Hallazgo administrativo por inconsistencias en la elaboración de los estudios previos.

Los procesos rendidos por parte del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no realizan un adecuado análisis del sector tal como se infiere de los artículos 209, 339 y 341 Constitucionales, y como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, que dispone como requisito en la etapa de planeación el deber de realizar el análisis para conocer el sector relativo al objeto del proceso de selección desde una perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional y técnica, pues los mismos no dejan claridad sobre el sector relativo que pretenden contratar, pues Colombia Compra Eficiente indica que las entidades del Estado deben indagar el mercado, conocerlo, con el fin de obtener una contratación inteligente considerando la oferta, quién lo ofrece, cómo lo entregan, cuánto cuesta, qué garantías ofrecen, entre otros factores que se deben considerar.

El análisis del sector considera tres áreas:

1. Aspectos generales: indagar la parte económica, técnica, regulatoria u otros aspectos dependiendo el caso.
2. Estudio de la oferta: cómo se encuentra el producto, bien o servicio u obra en el mercado, evaluar los precios, comportamiento histórico e inventario del mercado.
3. Estudio de la demanda: cómo se ha adquirido el bien, obra o servicio para la determinación del valor del bien a través de cálculos como el promedio o media aritmética, mediana, media probada, desviación estándar, según los precios encontrados o reportados en el mercado.

Además de lo anterior, el Fondo no indaga aspectos generales ni realiza estudios de la oferta, pues en los estudios de la demanda toma el valor de objetos similares contratados por otras entidades, sin embargo, a la hora de realizar el cálculo no tienen en cuenta éstos, sino que consideran utilizar el recurso que dispusieron para la ejecución de éste, contrariando lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, que en su numeral 4, consagra como uno de los elementos de los estudios y documentos previos, el valor estimado del contrato y la justificación del mismo en los siguientes términos:

“4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.”

Lo anterior genera incertidumbre sobre la adecuada determinación del valor de la contratación en términos de eficiencia en el uso de los recursos públicos, por la falta de rigor en el cumplimiento normativo mencionado, toda vez que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

3.3.8. Modalidad de selección del contratista

En todos los contratos celebrados por el Fondo durante las vigencias 2019 y 2020 se determinó la contratación directa como la modalidad de selección del contratista en razón al objeto contractual, amparando dicha decisión en el contenido normativo del artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, que como una de las causales de contratación directa establece:

“Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.”

Ajustándose esta modalidad de contratación a las normas legales expuestas.

3.3.9. Experiencia e idoneidad del contratista

En los contratos auditados se evidenció que los contratistas allegaron la información y los soportes requeridos a fin de constatar el cumplimiento de la experiencia e idoneidad solicitada para desarrollar el objeto del contrato.

3.3.10. Verificación de antecedentes

En los contratos auditados se evidenció la verificación de los antecedentes fiscales (CGR), disciplinarios (PGN) y judiciales (PNC) de los contratistas para constatar que no estuvieran inhabilitados para contratar con el Estado. Cada contratista presentó los correspondientes certificados de no tener antecedentes disciplinarios, fiscales o judiciales.

3.3.11. Supervisión

3.3.11.1 Hallazgo administrativo por falencias en los informes de supervisión al

describir de manera errada la actividad realizada por el contratista.

El informe de supervisión presentado en el Contrato Nro. 001-2019 describe en forma errada que la actividad desarrollada por el contratista fue capacitación para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, siendo el objeto contratado la realización de actividades de recreación e integración en la jornada de cierre de fin de año a los funcionarios de la Contraloría General del Departamento de La Guajira.

Esta situación evidencia que no se realizó una confrontación de las actividades desarrolladas por el contratista y se limitó a señalar que se cumplen las actividades contractuales; adicional a ello sólo se adjuntó como evidencia la firma de asistencia de diez personas como si fuera contrato de capacitación.

Lo anterior, por falta de controles y de observancia de los deberes de la supervisión, contrariando lo estipulado en los artículos 6 y 209 de la Constitución Política, artículos 4 y 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, artículo 23 parágrafo 1 de la Ley 1150 de 2007 y artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, lo que afectaría el principio de eficacia, la finalidad de la contratación y la posible generación de un presunto detrimento patrimonial.

3.3.12. Cumplimiento de los fines de la contratación

En cuanto a que el objeto contractual haya cumplido con los fines para los cuales se suscribió el contrato, se evidenció que con la ejecución de los eventos contratados en beneficio de los funcionarios de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, se cumplió con el objeto contractual y con los fines de la contratación, como es el mejoramiento del clima organizacional y calidad de vida de los funcionarios, así como el desarrollo de las actividades inherentes a los aspectos del bienestar social e incentivos establecidos en el sistema de bienestar de los empleados del Estado.

3.3.13. Pagos de los contratos

Se evidenció que los pagos de cada contrato se realizaron conforme a lo pactado, soportados con cuenta de cobro, facturas y comprobantes de egreso respectivos por los valores que corresponden.

3.3.14. Liquidación de los contratos

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la Guajira estipula en los contratos que realizará liquidación dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su ejecución, no obstante no la realiza; sin embargo, teniendo en cuenta que en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión no

se no es obligatoria la liquidación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, no se formula observación.

3.4. Decisión Judicial sobre la legalidad de creación del Fondo de Bienestar Social

Sentencia de Primera Instancia

Si bien es cierto el Tribunal Administrativo de La Guajira profirió el 30 de septiembre de 2021 Sentencia en primera instancia declarando la nulidad de la Ordenanza No. 273 de 2009, a través de la cual la Asamblea Departamental de La Guajira creó el Fondo de Bienestar Social y la Escuela de Capacitación de la Contraloría General del departamento de La Guajira, la misma se encuentra surtiendo el recurso de apelación interpuesto por el Fondo, razón por la cual la Auditoría General de la República conserva la competencia para la vigilancia del control fiscal sobre el mismo respecto de las vigencias auditadas, al ser una persona jurídica -en este caso un establecimiento público- con una serie de obligaciones y responsabilidades legales, tributarias, contables, jurídicas y administrativas de cuyo cumplimiento la entidad no puede eximirse, mientras exista.

4. ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN

Tabla nro. 7 Análisis de la contradicción

| Argumentos del auditado | Conclusiones del equipo auditor |
|--|---|
| <p>3.1.3.1 <i>Observación administrativa, con presunta connotación disciplinaria, por no aplicar el Régimen de Contabilidad Pública, con relación a los libros de Contabilidad y estados financieros en las vigencias 2019 y 2020.</i></p> <p>En las vigencias 2019 y 2020 el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, creado mediante la Ordenanza No. 273 del 30 de julio de 2009 -de la Asamblea Departamental de La Guajira-, con personería jurídica, con autonomía administrativa, no elaboró comprobantes de ingreso, ni los libros de contabilidad, incumpliendo lo establecido en los numerales 9.2.2., 9.2.3., 9.2.4. y 9.2.5. Título II Libro I del Régimen de Contabilidad Pública; así como lo estipulado en la Resolución 533 de octubre de 2015 y sus modificatorios; el Instructivo No. 002 del 26 de noviembre de 2015 de la Contaduría General de la Nación y los numerales 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002.</p> <p>Por lo anterior, se observa falta de aplicación de la normatividad vigente sobre el registro de los hechos económicos, lo que genera el riesgo de que la información contable que se presente en los estados financieros no sea razonable, e implica que los mismos incumplan aspectos de legalidad.</p> | |
| <p>- Comprobante de ingresos: Si bien es cierto el Fondo de Bienestar Social y Escuela de Capacitación no elabora los Comprobantes de Ingresos esta situación es debido a que las sanciones son consignadas directamente al banco por los implicados.</p> <p>- Libros de Contabilidad: Referente a los libros de Contabilidad manifestamos que el desarrollo de la</p> | <p>Junto con el escrito de contradicción, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira allegó los libros de contabilidad (manuales) de los años 2019 y 2020, junto con los libros auxiliares de las mismas vigencias.</p> <p>Con lo anterior, pudo verificarse que los</p> |

| | |
|---|---|
| <p>ejecución del proceso de Auditoría solo se hizo llegar los Auxiliares de Banco y los estados Financieros de las vigencias 2019 y 2020 porque en el momento esos eran los que estaban listos, teniendo en cuenta que la vigencia 2021 se encuentra vigente situación que fue informada en la instalación de la auditoría.</p> <p>Con respecto a los Libros Auxiliares, Diario y Mayor de las vigencias 2019 y 2020, no fueron entregados en su momento debido a la alta carga laboral que se tiene para esta época del año los cuales se encontraban atrasados ya que la información se maneja de manera manual. Sin embargo, debido a la observación administrativa con presunta connotación disciplinaria, se adjuntan como prueba para que la tengan en cuenta en el informe final.</p> | <p>saldos presentados en los estados financieros al 31 de diciembre de 2019 y de 2020 son consistentes con los registrados en el Libro Mayor y Balances a las mismas fechas.</p> <p>Si embargo, es evidente que no se elaboraron oportunamente, como se manifiesta en la contradicción, razón por la cual se mantiene la observación y se configura hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.</p> |
| <p>3.3.1.1 Observación administrativa con presunta connotación disciplinaria, por no elaboración ni publicación del Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no elaboró Plan Anual de Adquisiciones en las vigencias auditadas 2019, 2020 y 2021, y por tanto no fueron publicados en la página web de la Entidad ni en el SECOP, contrariando de esta forma lo normado en los artículos 2.2.1.1.1.4.1. y 2.2.1.1.1.4.3. del Decreto 1082 de 2015, los cuales estipulan lo siguiente:</p> <p>“Artículo 2.2.1.1.1.4.1. Plan Anual de Adquisiciones. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 2.2.1.1.1.4.3. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones y las actualizaciones del mismo en su página web y en el SECOP, en la forma que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente.”</p> <p>La anterior situación afecta la publicidad hacia el mercado de las necesidades de la Entidad respecto de la adquisición de bienes y servicios, por lo que no pueden los oferentes potenciales hacer seguimiento y ofertar en los procesos contractuales del Fondo, perdiendo así mejores oportunidades de negocio. Ello, debido al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.</p> | |
| <p>La LEY 80 DE 1993 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece en sus Artículos 1 y 2 lo siguiente:</p> <p>ARTÍCULO 1o. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.</p> <p>ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:</p> <p>1o. Se denominan entidades estatales:</p> <p>a) La Nación, las regiones, los departamentos, las</p> | <p>Al respecto es importante tener en cuenta que El Fondo de bienestar social de la Contraloría General del Departamento de la Guajira es un establecimiento público, el cual fue creado mediante la Ordenanza 273 del 30 de julio de 2009, que en su Artículo Primero establece:</p> <p>“ARTÍCULO PRIMERO: CREACIÓN Y NATURALEZA: Créase el fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto</p> |

provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

En este orden ideas y bajo el fundamento jurídico el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del departamento de La Guajira, no es una entidad estatal, ya que taxativamente la norma antes citada dice que organismos del estado son entidades estatales para el tema de contratación pública, si bien es cierto su creación fue originada por una corporación pública como lo es la asamblea Departamental de La Guajira este no está dentro de la clasificación establecida en el Artículo 2 de la Ley 80 de 1993.

En virtud de lo anterior la observación es planteada y dirigida como si el fondo fuese una entidad estatal y por ende la obligatoriedad de cumplir con los postulados plasmados en la normatividad colombiana en el sector de la contratación, sin que este aplique.

Cabe resaltar que el espíritu u/o fin del Plan Anual de Adquisiciones como lo establece el Decreto 1082 del 2015 en su "Artículo 2.2.1.1.1.4.1. *Plan Anual de Adquisiciones. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones.* Si bien es cierto el FBS no elaboró propiamente dicho el PAA si elaboro sus respectivos Planes de Acción de cada vigencia en el cual se establecieron las necesidades de los servicios (el fondo no está creado para contratar obras o adquisición de bienes) que se pretendían desarrollar durante cada año teniendo en cuenta los objetivos del mismo. (Se adjuntan planes de acción).

De igual manera nos permitimos precisar que el Fondo de bienestar no está diseñado para la adquisición de bienes ni la realización de negocios, ya que su fin es el mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios de la Contraloría General del departamento de La Guajira y su núcleo familiar,

propio, el cual estará adscrito a la Contraloría General del Departamento de la Guajira."

Por lo cual de conformidad con la definición del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto de la Contratación Pública- le resultan aplicables las disposiciones del Estatuto General de Contratación Pública

Por su parte, el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira en sentencia del 30 de septiembre de 2021, declara la nulidad de la Ordenanza 273 de 2009, con fundamento en que "*no existe norma que habilite al contralor departamental para presentar un proyecto de ordenanza encaminado a crear una entidad pública descentralizada del orden departamental, como lo hizo en la ordenanza demandada.*"

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que, tanto para el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira como para la Auditoría General de la República, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira tiene la naturaleza de entidad pública descentralizada adscrita a la Contraloría General del Departamento de La Guajira, enmarcándose dentro de la denominación de *Entidad Estatal* dada en el literal a) numeral 1 del Artículo 2° de la Ley 80 de 1993.

Por otra parte, si bien es cierto el FBS de la CGD-La Guajira realizó un Plan de Acción, éste no reemplaza el Plan Anual de Adquisiciones establecido en el Artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 del 2015, toda vez que el PAA debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año, en desarrollo de los principios de planeación y de economía que deben garantizar las entidades públicas en la ejecución de su presupuesto; razón por la cual el Fondo al ejecutar las actividades en beneficio de los empleados de la Contraloría y sus familias, utilizaron la modalidad de prestación de servicios la cual incluía la entrega de regalos (bienes).

En cuanto a la naturaleza de las multas, se debe tener en cuenta que el Artículo Cuarto de la Ordenanza 273 de 2009 establece que el patrimonio del FBS-CGD-La Guajira estará constituido entre otros por "*Las*

lo que no se afectaría a ningún posible oferente toda vez que por las cuantías irrisorias que maneja los procesos se hicieron de manera directa, por lo tanto no está afectando de manera alguna como se afirma en la observación: “oferentes potenciales hacer seguimiento y ofertar en los procesos contractuales del Fondo, perdiendo así mejores oportunidades de negocio”.

Además de todas las fuentes de financiación que eventualmente se surte los Fondos de Bienestar social de las contralorías, en nuestro caso solo recibe la consignación de multas que hacen los particulares de su propio peculio, cuando son objeto de una sanción administrativa.

Respecto a la publicación del Plan Anual de Adquisiciones en la página web de la entidad, es importante mencionar que el fondo de bienestar social no tiene página web y por lo tanto no aplica su publicación en el mencionado sitio.

sumas que recaude la Contraloría por concepto de multas que imponga...”, lo cual a la luz del Estatuto Orgánico de Presupuesto son ingresos no tributarios, tal como se observa en su artículo 27, así:

*“Artículo. 27.-Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las **multas** (L. 38/89, art. 20; L. 179/94, art. 55, inc. 10, y arts. 67 y 71).”*

En consecuencia, con fundamento en lo anterior, y en Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado C.E. 1589 de 2004- *“las multas son ingresos no tributarios que forman parte integral del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales; por consiguiente, no participan de las características y del tratamiento legal que los tributos reciben en razón a su naturaleza, tema éste que ha sido ampliamente debatido en la Corte Constitucional.³...”*

En concordancia con lo anterior, la Contraloría General de la República en Concepto 10 del 29 de enero de 2019, expresó:

“(..) que las multas obedecen a la potestad sancionadora del Estado, que está facultado para corregir el comportamiento de los sujetos pasivos que no cumplan con sus obligaciones.

En este orden de ideas, el destino de los recursos obtenidos con ocasión de la imposición de una multa puede ser para los fines que el ordenamiento jurídico determine, siempre y cuando exista una ley u ordenanza que lo permita. Por lo tanto, los dineros podrían ser utilizados en favor de sus empleados.”

En ese orden de ideas, tanto lo contemplado en las normas enunciadas y en conceptos emitidos por el Consejo de Estado y la Contraloría General de la República, los dineros recaudados por concepto de multas son de carácter público y en consecuencia están sujetos a las normas sobre contratación pública. De tal

| | |
|---|---|
| | <p>forma que, al omitir la rigurosidad en los procesos de contratación, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira incumplió la obligatoriedad de la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y su publicación, razón por la cual se mantiene la observación y se formula hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.</p> |
| <p>3.3.2.1 Observación administrativa, con presunta connotación disciplinaria, por falta del Manual de Contratación.</p> <p>Desde la promulgación de la ordenanza que le da vida al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de La Guajira no se creó el Manual de Contratación que sirva de fundamento para la contratación en las vigencias 2019, 2020 y 2021, lo cual incumple lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto Único 1082 de 2015- (<i>Decreto 1510 de 2013, artículo 160</i>) que establece que las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.</p> <p>Lo anterior, podría generar afectación en las diferentes etapas contractuales e impedir la garantía de los objetivos de la contratación de la Entidad, como se evidenció en la vigencia 2021 en la cual se ejecutó el presupuesto sin celebrar los respectivos contratos para llevar a cabo las siguientes actividades.</p> <p style="text-align: center;">Tabla nro. 6 Servicios adquiridos sin contratación - Vigencia 2021</p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p>Esta situación se presenta por falta de controles por parte de la alta administración y al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.</p> | |
| <p>La LEY 80 DE 1993 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública establece en sus Artículos 1 y 2 lo siguiente:</p> <p>ARTÍCULO 1o. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.</p> <p>ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:</p> <p>1o. Se denominan entidades estatales:</p> <p>a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.</p> <p>En este orden ideas y bajo el fundamento jurídico el Fondo</p> | <p>Respecto de la no elaboración del Manual de contratación, en este proceso auditor se pudo establecer de acuerdo a lo estipulado en la Ordenanza de su creación, que el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira es una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, adscrita a la Contraloría, más no es un apéndice de ella, razón por la cual deben tener su propio manual de contratación.</p> <p>Por otra parte, respecto de la ejecución del presupuesto durante la vigencia 2021 sin la elaboración de contratos, es importante precisar que la sujeción a la normatividad contractual no es al arbitrio de la entidad estatal, como en el caso particular del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, que para las vigencias 2019 y 2020 sí celebró contratos estatales, sin embargo durante la vigencia 2021 tomó la determinación de ejecutar el presupuesto</p> |

de Bienestar Social de la Contraloría General del departamento de La Guajira, no es una entidad estatal, ya que taxativamente la norma antes citada dice que organismos del estado son entidades estatales para el tema de contratación pública, si bien es cierto su creación fue originada por una corporación pública como lo es la asamblea Departamental de La Guajira este no está dentro de la clasificación establecida en el Artículo 2 de la Ley 80 de 1993.

En virtud de lo anterior la observación es planteada y dirigida como si el fondo fuese una entidad estatal y por ende la obligatoriedad de cumplir con los postulados plasmados en la normatividad colombiana en el sector de la contratación, sin que este aplique.

El Manual de Contratación es una herramienta de consulta y orientación que describe y facilita la adecuada aplicación de las normas y procedimientos contractuales de una entidad para la adquisición de bienes, obras y servicios en el marco del Estatuto General de Contratación Pública. Cabe resaltar que si bien el fondo de bienestar no creo el manual de contratación todos los procesos contractuales se desarrollaron teniendo en cuenta el marco normativo en la materia. Muestra de ello es el archivo documental de los expedientes contractuales entregados durante la etapa de ejecución donde se evidencia que cada proceso se desarrolló teniendo en cuenta las distintas etapas de la contratación como lo es la etapa precontractual, contractual y poscontractual. De igual manera en el mismo informe de auditoría en los comentarios relacionados en los ítems 3.3.4, 3.3.5., 3.3.6., 3.3.7, 3.3.8, 3.3.9, 3.3.10, 3.3.11, 3.3.12, 3.3.13 y 3.3.14, se resalta la gestión del fondo en el manejo de los procesos de contratación, por lo que no se generaría ninguna afectación en las diferentes etapas contractuales y por ende se garantizó el cumplimiento de los objetivos de la contratación y los del fondo de bienestar.

Se debe tener en cuenta que los recursos no son suficientes para en dado caso contratar los servicios de la elaboración de un manual de contratación, ya que las pretensiones de los profesionales que son especializados en la materia cada día son más alta sus pretensiones, y no contamos dentro de los funcionarios del fondo personas con este nivel profesional que permita elaborar el manual de contratación, sin embargo de BUENA FE, acudiendo a la transparencia, y como apéndice que somos de la Contraloría Departamental de la Guajira, nos ceñimos en su momento a lo que su manual de contratación suscribe, y así lo hicimos como está reconocido por Uds. en el presente informe objeto de discusión

Respecto a la ejecución del presupuesto de la vigencia 2021 la ejecución del mismo no necesariamente debe hacerse bajo la formalidad de un contrato. Como bien se relaciona en el informe de auditoría todas las actividades están directamente relacionadas con los objetivos del fondo.

sin someterse a esta formalidad.

Por lo anterior, se mantiene la observación y se formula **hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria**.

3.3.3.1 Observación administrativa con presunta connotación disciplinaria, por no publicar en el SECOP-I los documentos contractuales.

Revisados los aplicativos del SIA Observa de la Auditoría General de la República y el SECOP-I, se evidenció que el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira sólo reportó los estudios previos y los contratos suscritos durante las vigencias 2019 y 2020, sin los demás documentos contractuales que los componen; aunado a ello para la vigencia 2021 no se reportó la celebración de contratos; vulnerando de esta forma lo estipulado en la Resolución Orgánica 008 del 10 de junio de 2020 de la AGR en lo que respecta al SIA Observa y lo establecido en el artículo 2.2.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 en lo que refiere a la publicidad en el SECOP.

Esta circunstancia vulnera la obligación de reportar información a la AGR y afecta el principio de publicidad de los procesos contractuales hacia un mercado de oferentes que potencialicen la contratación estatal. Ello, debido al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Revisado el aplicativo SIA OBSERVA se evidencia que el fondo de bienestar social dio cumplimiento con lo establecido en la Resolución Orgánica 008 del 10 de junio de 2020 de la AGR en lo que respecta al SIA Observa cargando la información precontractual, contractual y poscontractual de los contratos suscritos en la vigencia 2019 (faltan algunos documentos) y 2020. Se adjuntan los pantallazos del aplicativo SIA OBSERVA CONTROL DE LEGALIDAD:

Contrato 2019

(...)

Contratos 2020

(...)

Para la vigencia 2021 al no suscribir contratos en el aplicativo SIA Observa se realizó el cargue de la carta de no rendición de contratos en cada mes.

(...)

En cuanto a la vulneración a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 en lo que refiere a la publicidad en el SECOP. Como ya se informó anteriormente que el fondo de bienestar no se encontraba inscrito en el SECOP I es importante mencionar que el fondo con el fin de dar transparencia a la ejecución de los recursos desde el año 2018 venía publicando los procesos contractuales en el SECOP de la Contraloría General del departamento de La Guajira. Esto muestra que si existió el compromiso por parte del fondo en cumplir con lo establecido en la normatividad vigente para el tema contractual teniendo en cuenta que la obligatoriedad esta sobre las entidades estatales ya descritas anteriormente. Como prueba de dicho adjuntamos los reportes de la plataforma SECOP I donde se corrobora lo enunciado.

Sumado a esto una vez entrada en vigencia la obligatoriedad para la Contraloría General del departamento de La Guajira de acogerse al SECOP II fuimos informados por parte de la Oficina Jurídica que ya no era posible seguir publicando los procesos contractuales del fondo como se venía haciendo desde el año 2018, razón por la cual se solicitó ante COLOMBIA COMPRA EFICIENTE la inscripción del FONDO DE BIENESTAR al sistema SECOP I el cual

Teniendo en cuenta lo expresado por el Fondo de Bienestar Social en la contradicción, donde indica que para la vigencia 2019 faltan algunos documentos por publicar en el SIA OBSERVA, y considerando que las vigencias en que realizaron publicaciones no se publicó la totalidad de los documentos en el SECOP I, se mantiene la observación y se configura hallazgo administrativo; no obstante se retira la connotación disciplinaria, toda vez que el Fondo demuestra los trámites adelantados ante Colombia Compra Eficiente a fin de ser habilitados para ingresar a la plataforma SECOP I como sujetos independientes y no a través del perfil de la contraloría, por cuanto ese órgano de control a partir del 1 de enero de 2021 está obligada a publicar en el SECOP II; sin embargo, el fondo obtuvo en todas las oportunidades, respuesta negativa.

En cuanto a la publicación de la carta de no rendición de contratos cada mes, se reitera que la observación está dirigida a la no publicación de los contratos en la vigencia 2021, toda vez que como el fondo indica en el documento de la contradicción, durante dicha vigencia decidieron no celebrar contratos. De tal forma que la publicación de la carta enunciada, no los exime de la obligación de haber celebrado contratos para la ejecución presupuestal.

Finalmente, atendiendo a la última apreciación del fondo en su contradicción, es importante precisar que la elaboración de un plan de mejoramiento en los eventos de hallazgos administrativos se hace necesaria hasta tanto exista una decisión judicial en firme que declare la nulidad de la ordenanza que creó el Fondo, por tanto, la misión de la Auditoría General de la

dicha solicitud fue denegada y en su respuesta obligaba su inscripción en el SECOP II. Es importante resaltar que la CIRCULAR No 001 2021 establece cuales son las ENTIDADES ESTATALES obligadas a registrarse y utilizar el sistema antes mencionado desde el 1 de enero del 2021 y que el FONDO DE BIENESTAR no aparece registrado en la misma. (Se adjuntan solicitudes de inscripción Secop I).

Frente a las observaciones planteadas anteriormente, sería bueno que el equipo auditor, al momento de analizar las respuesta y valorar las pruebas aportadas, analizara que en el funcionamiento y organización del fondo en las últimas vigencias se tenga en cuenta lo positivo, en el sentido de que los que hemos actuado como presidentes y tesorero, del FBSC de las vigencias auditadas hemos tratado de organizarlo y de legalizarlo, ya que se actualizo su RUT, se inscribió en la DIAN, para poder girar los recursos de los descuentos realizados por concepto de retención, se suscribieron las respectivas pólizas de manejo de los presidentes y tesoreros del fondo, se publicaron los procesos contractuales en la página del C.G.D.G., se organizó de una manera gradual la contabilidad, entre otras, ninguna de estas acciones se venían haciendo desde la creación del mencionado FONDO.

Incluso como ustedes lo afirman en el informe: *Del presupuesto de gastos apropiado en \$42'000.000 para la vigencia 2019, se ejecutaron compromisos por \$6'058.459, que representaron el 26,08% de los ingresos recaudados, observándose en este sentido una baja gestión en la ejecución de los recursos.*

Se baja de ejecución de recursos porque se estaba organizando, legalizando todo lo referente al fondo de ahí que en las siguientes vigencias 2020 y 2021, se ejecutaron más recursos y se amplió el espectro de beneficios de sus afiliados, al punto que ya en 2021, los empleados de este ente de control, reciben 19 auxilio educativos por valor de \$7.785.000 y un auxilio funerario \$ 454.263, como lo plasma si informe.

En los procesos en los cuales no teníamos las herramientas jurídicas necesarias tratamos de apoyarnos en nuestro organismo de control, al cual estamos adscritos, como lo afirman ustedes en su informe preliminar:

2. GENERALIDADES El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira fue creado por la Asamblea Departamental de La Guajira, mediante la Ordenanza 273 del 30 de julio de 2009, en cuyo artículo primero se estableció: "CREACIÓN Y NATURALEZA: Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría General del Departamento de La Guajira."

En el aspecto disciplinario para poder establecer que existe una trasgresión a las normas disciplinarias, debe tenerse en cuenta la ilicitud sustancial (artículo 5° de la ley 734 del

República de igual forma está encaminada a vigilar la gestión fiscal adelantada por el fondo hasta la fecha de su existencia legal.

En consecuencia, se mantiene la observación y se configura **hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.**

2002), y la doctrina lo define así: "se trata de una categoría autónoma del derecho disciplinario que se distingue de la antijuridicidad material construida a partir del principio de lesividad -entendida como la existencia de un daño producido a un bien jurídico objeto de tutela.

Para LA CONFIGURACIÓN DE LA ILICITUD SUSTANCIAL, no solo basta la realización de una conducta que implique la afectación sustancial de los deberes funcionales en los términos ya anotados, sino que se necesita verificar la inexistencia de situaciones que conforme al ordenamiento Jurídico justifiquen la realización de un comportamiento típico y antijurídico, como claro que en materia disciplinaria es diferente, no hay un bien jurídico en estricto sentido, lo que existe es la infracción de deberes por que la función de los servidores públicos que en tal virtud tienen con el Estado una relación de sujeción, exige y requiere controles que operan a manera de reglas de conducta, que vinculan al funcionario como prenda de garantía de cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con el desempeño funcional que los pueda afectar o poner en peligro.

La doctrina y tratadista han llegado a la conclusión: "El no aceptar esta consideración, es permitir que se sancionen comportamientos simple y llanamente por la violación "a la afectación del deber funcional sin justificación alguna", cuando muchas veces no se determina en él la lesión o el daño al bien preciado de la Administración o simplemente se podrían tomar como incumplimiento al deber funcional las extralimitaciones del servidor público con ocasión a comportamientos que benefician al ente estatal, como sería el caso de llegar una o dos horas antes de la jornada reglamentaria de trabajo. La eficacia, la eficiencia y la celeridad con que actúe el servidor público serán entonces aspectos que ayudan a comprender mejor el tema y que perfectamente deben analizarse dentro del concepto de "Ilícitud Sustancial" para enmarcar la conducta, y no simplemente la "afectación del deber funcional sin justificación alguna".

3.3.7.1 Observación administrativa por inconsistencias en la elaboración de los estudios previos.

Los procesos rendidos por parte del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no realizan un adecuado análisis del sector tal como se infiere de los artículos 209, 339 y 341 Constitucionales, y como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, que dispone como requisito en la etapa de planeación el deber de realizar el análisis para conocer el sector relativo al objeto del proceso de selección desde una perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional y técnica, pues los mismos no dejan claridad sobre el sector relativo que pretenden contratar, pues Colombia Compra Eficiente indica que las entidades del Estado deben indagar el mercado, conocerlo, con el fin de obtener una contratación inteligente considerando la oferta, quién lo ofrece, cómo lo entregan, cuánto cuesta, qué garantías ofrecen, entre otros factores que se deben considerar.

El análisis del sector considera tres áreas:

1. Aspectos generales: indagar la parte económica, técnica, regulatoria u otros aspectos dependiendo el caso.
2. Estudio de la oferta: cómo se encuentra el producto, bien o servicio u obra en el mercado, evaluar los precios, comportamiento histórico e inventario del mercado.
3. Estudio de la demanda: cómo se ha adquirido el bien, obra o servicio para la determinación del valor del bien a través de cálculos como el promedio o media aritmética, mediana, media probada,

Av Calle 26 # 69 - 76 Edificio Elemento Torre 4 (Agua) Piso 17 y 18, Bogotá D.C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

[f auditoriageneral](#) [t auditoriagen](#) [a auditoriagen](#) [e auditoriageneralcol](#)

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

| | |
|--|---|
| <p>desviación estándar, según los precios encontrados o reportados en el mercado.</p> <p>Además de lo anterior, el Fondo no indaga aspectos generales ni realiza estudios de la oferta, pues en los estudios de la demanda toma el valor de objetos similares contratados por otras entidades, sin embargo, a la hora de realizar el cálculo no tienen en cuenta éstos, sino que consideran utilizar el recurso que dispusieron para la ejecución de éste, contrariando lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, que en su numeral 4, consagra como uno de los elementos de los estudios y documentos previos, el valor estimado del contrato y la justificación del mismo en los siguientes términos:</p> <p><i>“4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.”</i></p> <p>Lo anterior genera incertidumbre sobre la adecuada determinación del valor de la contratación en términos de eficiencia en el uso de los recursos públicos, por la falta de rigor en el cumplimiento normativo mencionado, toda vez que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.</p> | |
| <p>En la contradicción al informe preliminar no se hizo referencia a esta observación.</p> | <p>El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no controvertió esta observación.</p> <p>En consecuencia, se mantiene y se configura hallazgo administrativo.</p> |
| <p>3.3.11.1 Observación administrativa por falencias en los informes de supervisión al describir de manera errada la actividad realizada por el contratista.</p> <p>El informe de supervisión presentado en el Contrato Nro. 001-2019 describe en forma errada que la actividad desarrollada por el contratista fue capacitación para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, siendo el objeto contratado la realización de actividades de recreación e integración en la jornada de cierre de fin de año a los funcionarios de la Contraloría General del Departamento de La Guajira.</p> <p>Lo anterior evidencia que no se realizó una confrontación de las actividades desarrolladas por el contratista y se limitó a señalar que se cumplen las actividades contractuales; adicional a ello sólo se adjuntó como evidencia la firma de asistencia de diez personas como si fuera contrato de capacitación.</p> <p>Lo anterior, por falta de controles y de observancia de los deberes de la supervisión, contrariando lo estipulado en los artículos 6 y 209 de la Constitución Política, artículos 4 y 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, artículo 23 parágrafo 1 de la Ley 1150 de 2007 y artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, lo que afectaría el principio de eficacia, la finalidad de la contratación y la posible generación de un presunto detrimento patrimonial.</p> | |
| <p>En la contradicción al informe preliminar no se hizo referencia a esta observación.</p> | <p>El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no controvertió esta observación.</p> <p>En consecuencia, se mantiene y se configura hallazgo administrativo.</p> |

5. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

| Descripción | Calificación de los hallazgos | | | | Cuantía |
|--|-------------------------------|---|---|---|---------|
| | A | D | P | F | |
| <p>3.1.3.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no aplicar el Régimen de Contabilidad Pública, con relación a los libros de Contabilidad y estados financieros en las vigencias 2019 y 2020.</p> <p>En las vigencias 2019 y 2020 el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, creado mediante la Ordenanza No. 273 del 30 de julio de 2009 -de la Asamblea Departamental de La Guajira-, con personería jurídica, con autonomía administrativa, no elaboró comprobantes de ingreso, ni los libros de contabilidad, incumpliendo lo establecido en los numerales 9.2.2., 9.2.3., 9.2.4. y 9.2.5. Título II Libro I del Régimen de Contabilidad Pública; así como lo estipulado en la Resolución 533 de octubre de 2015 y sus modificatorios y en el Instructivo No. 002 del 26 de noviembre de 2015 de la Contaduría General de la Nación y los numerales 1 y 33 del artículo 34, capítulo segundo de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Por lo anterior, se observa falta de aplicación de la normatividad vigente sobre el registro de los hechos económicos, lo que genera el riesgo de que la información contable que se presente en los estados financieros no sea razonable, e implica que los mismos incumplan aspectos de legalidad.</p> | X | X | | | N. A. |
| <p>3.3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no elaboración ni publicación del Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no elaboró Plan Anual de Adquisiciones en las vigencias auditadas 2019, 2020 y 2021, y por tanto no fueron publicados en la página web de la Entidad ni en el SECOP, contrariando de esta forma lo normado en los artículos 2.2.1.1.4.1. y 2.2.1.1.4.3. del Decreto 1082 de 2015, los cuales estipulan lo siguiente:</p> <p>“Artículo 2.2.1.1.4.1. Plan Anual de Adquisiciones. Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 2.2.1.1.4.3. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones y las actualizaciones del mismo en su página web y en el SECOP, en la forma</p> | X | X | | | N. A. |

| | | | | | |
|--|---|---|--|--|-------|
| <p><i>que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente.”</i></p> <p>La anterior situación afecta la publicidad hacia el mercado de las necesidades de la Entidad respecto de la adquisición de bienes y servicios, por lo que no pueden los oferentes potenciales hacer seguimiento y ofertar en los procesos contractuales del Fondo, perdiendo así mejores oportunidades de negocio. Ello, debido al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.</p> | | | | | |
| <p>3.3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por falta del Manual de Contratación.</p> <p>Desde la promulgación de la ordenanza que le da vida al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de La Guajira no se creó el Manual de Contratación que sirva de fundamento para la contratación en las vigencias 2019, 2020 y 2021, lo cual incumple lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto Único 1082 de 2015- (Decreto 1510 de 2013, artículo 160) que establece que las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.</p> <p>Lo anterior, podría generar afectación en las diferentes etapas contractuales e impedir la garantía de los objetivos de la contratación de la Entidad, como se evidenció en la vigencia 2021 en la cual se ejecutó el presupuesto sin celebrar los respectivos contratos para llevar a cabo las siguientes actividades.</p> <p>[Ver Tabla nro. 6 Servicios adquiridos sin contratación - Vigencia 2021]</p> <p>Esta situación se presenta por falta de controles por parte de la alta administración y al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.</p> | X | X | | | N. A. |
| <p>3.3.3.1 Hallazgo administrativo, con presunta connotación disciplinaria por no publicar en el SECOP-I los documentos contractuales.</p> <p>Revisados los aplicativos del SIA Observa de la Auditoría General de la República y el SECOP-I, se evidenció que el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira sólo reportó los estudios previos y los contratos suscritos durante las vigencias 2019 y 2020, sin los demás documentos contractuales que los componen; aunado a ello para la vigencia 2021 no se reportó la celebración de contratos; vulnerando de esta forma lo estipulado en la Resolución Orgánica 008 del 10 de junio de 2020 de la AGR en lo que respecta al SIA Observa y lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 en lo que refiere a la publicidad en el SECOP.</p> <p>Esta circunstancia vulnera la obligación de reportar información a la AGR y afecta el principio de publicidad de los procesos contractuales hacia un mercado de oferentes que potencialicen la contratación estatal. Ello, debido al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley, situación inmersa dentro de la falta gravísima de que trata el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.</p> | X | X | | | N. A. |

| | | | | |
|---|----------|--|--|--------------|
| <p>3.3.7.1 Hallazgo administrativo por inconsistencias en la elaboración de los estudios previos.</p> <p>Los procesos rendidos por parte del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de La Guajira no realizan un adecuado análisis del sector tal como se infiere de los artículos 209, 339 y 341 Constitucionales, y como lo establece el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, que dispone como requisito en la etapa de planeación el deber de realizar el análisis para conocer el sector relativo al objeto del proceso de selección desde una perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional y técnica, pues los mismos no dejan claridad sobre el sector relativo que pretenden contratar, pues Colombia Compra Eficiente indica que las entidades del Estado deben indagar el mercado, conocerlo, con el fin de obtener una contratación inteligente considerando la oferta, quién lo ofrece, cómo lo entregan, cuánto cuesta, qué garantías ofrecen, entre otros factores que se deben considerar.</p> <p>El análisis del sector considera tres áreas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aspectos generales: indagar la parte económica, técnica, regulatoria u otros aspectos dependiendo el caso. 2. Estudio de la oferta: cómo se encuentra el producto, bien o servicio u obra en el mercado, evaluar los precios, comportamiento histórico e inventario del mercado. 3. Estudio de la demanda: cómo se ha adquirido el bien, obra o servicio para la determinación del valor del bien a través de cálculos como el promedio o media aritmética, mediana, media probada, desviación estándar, según los precios encontrados o reportados en el mercado. <p>Además de lo anterior, el Fondo no indaga aspectos generales ni realiza estudios de la oferta, pues en los estudios de la demanda toma el valor de objetos similares contratados por otras entidades, sin embargo, a la hora de realizar el cálculo no tienen en cuenta éstos, sino que consideran utilizar el recurso que dispusieron para la ejecución de éste, contrariando lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, que en su numeral 4, consagra como uno de los elementos de los estudios y documentos previos, el valor estimado del contrato y la justificación del mismo en los siguientes términos:</p> <p>“4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.”</p> <p>Lo anterior genera incertidumbre sobre la adecuada determinación del valor de la contratación en términos de eficiencia en el uso de los recursos públicos, por la falta de rigor en el cumplimiento normativo mencionado, toda vez que el negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e</p> | <p>X</p> | | | <p>N. A.</p> |
|---|----------|--|--|--------------|

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|-------|
| intereses de los administrados. | | | | | |
| <p>3.3.11.1 Hallazgo administrativo por falencias en los informes de supervisión al describir de manera errada la actividad realizada por el contratista.</p> <p>El informe de supervisión presentado en el Contrato Nro. 001-2019 describe en forma errada que la actividad desarrollada por el contratista fue capacitación para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, siendo el objeto contratado la realización de actividades de recreación e integración en la jornada de cierre de fin de año a los funcionarios de la Contraloría General del Departamento de La Guajira.</p> <p>Esta situación evidencia que no se realizó una confrontación de las actividades desarrolladas por el contratista y se limitó a señalar que se cumplen las actividades contractuales; adicional a ello sólo se adjuntó como evidencia la firma de asistencia de diez personas como si fuera contrato de capacitación.</p> <p>Lo anterior, por falta de controles y de observancia de los deberes de la supervisión, contrariando lo estipulado en los artículos 6 y 209 de la Constitución Política, artículos 4 y 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, artículo 23 parágrafo 1 de la Ley 1150 de 2007 y artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, lo que afectaría el principio de eficacia, la finalidad de la contratación y la posible generación de un presunto detrimento patrimonial.</p> | X | | | | N.A. |
| TOTAL HALLAZGOS | 6 | 4 | 0 | 0 | N. A. |