



**Gerencia Seccional VI - Neiva
PGA 2019**

**Auditoría Exprés al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del
Departamento del Putumayo
Vigencias 2017 y 2018**

INFORME FINAL

ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO
Auditora General de la República

LUZ JIMENA DUQUE BOTERO
Auditora Auxiliar

LUZ JIMENA DUQUE BOTERO
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal (A/F)

OLGA ELENA MENDEZ CADENA
Gerente Seccional VI - Neiva

Luz Aida Llano Gonzalez Profesional Especializado G03 (E)
Custodio Ramírez Beltrán Profesional Universitario G02

Auditores

Neiva, 26 de noviembre de 2019

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	GENERALIDADES.....	3
3.	RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	4
3.1.	Proceso Contable	4
3.1.1.	<i>Registro de hechos económicos</i>	<i>4</i>
3.1.2.	<i>Informes Reportados</i>	<i>7</i>
3.1.3.	<i>Libros de contabilidad.....</i>	<i>8</i>
3.1.4.	<i>Estados financieros.....</i>	<i>8</i>
3.1.5.	<i>Cuentas por cobrar y los ingresos registrados.....</i>	<i>9</i>
3.1.6.	<i>Transferencias al FBS realizadas por la Contraloría.....</i>	<i>11</i>
3.1.7.	<i>Registro contable de los pagos realizados por FBS en lo referente al programa de bienestar social de los funcionarios.....</i>	<i>12</i>
3.1.8.	<i>Conciliaciones bancarias.....</i>	<i>12</i>
3.1.9.	<i>Pagos o devoluciones de sanciones impuestas y fallos en contra de las mismas.....</i>	<i>12</i>
3.1.10.	<i>Informe de control interno contable y financiero de las vigencias 2017 y 2018.....</i>	<i>12</i>
3.2.	Proceso Presupuestal	13
3.2.1.	<i>Presupuesto aprobado para la vigencia 2017 y 2018 y el principio de legalidad del Gasto Público.....</i>	<i>13</i>
3.2.2.	<i>Anteproyecto.....</i>	<i>13</i>
3.2.3.	<i>Decreto de liquidación de presupuesto departamental para las vigencias 2017 y 2018.....</i>	<i>14</i>
3.2.4.	<i>Capacitaciones y bienestar de los funcionarios.....</i>	<i>14</i>
3.2.5.	<i>Clasificación presupuestal de los ingresos.....</i>	<i>14</i>
3.2.6.	<i>Modificaciones presupuestales de las vigencias 2017 y 2018.....</i>	<i>15</i>
3.2.7.	<i>Plan anual de caja – PAC.....</i>	<i>15</i>
3.2.8.	<i>Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro presupuestal.....</i>	<i>15</i>
3.2.9.	<i>Cuentas por pagar.....</i>	<i>15</i>
3.2.10.	<i>Cumplimiento del principio de anualidad presupuestal.....</i>	<i>15</i>
3.3.	Proceso de Contratación	15
3.3.1.	<i>Etapa precontractual</i>	<i>17</i>
3.3.2.	<i>Etapa contractual.....</i>	<i>18</i>
4.	ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN.....	22
5.	TABLA CONSOLIDACION DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	50

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el Manual del Proceso Auditor (MPA) Versión 9.1 de la AGR, el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal y líder del Proceso Auditor, autorizó efectuar auditoría exprés, al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo sobre los procesos contable, presupuestal y de contratación de las vigencias 2017 y 2018.

El objetivo general de la auditoría exprés fue evaluar la gestión fiscal del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo realizada durante las vigencias 2017 y 2018, en cumplimiento del PGA 2019, mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, para examinar si los recursos asignados fueron utilizados con eficiencia, eficacia y economía en la entidad.

A continuación se presentan los resultados preliminares de la auditoría exprés, para que el FBS-CGD del Putumayo, ejerza su derecho a la réplica.

2. GENERALIDADES

La Asamblea del Departamento del Putumayo expidió la Ordenanza 451 del 4 de agosto de 2005, “Por medio de la cual se crea el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, la cual contiene en su artículo primero: Creación y Naturaleza. *Créase el Fondo Especial de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría General del Departamento del Putumayo*”

Los objetivos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Putumayo, se encuentran contemplados en el “**ARTÍCULO SEGUNDO: DE LOS OBJETIVOS.** *El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento, tendrá como objetivos:*

“(…) 1. *Desarrollar planes y programas que contribuyan a la solución de las necesidades básicas en salud, educación, vivienda y recreación con el fin de brindar estímulos e incentivos a los servidores públicos de la Contraloría Departamental.*

2. *Desarrollar planes de crédito, de salud, educación y vivienda para los servidores públicos de la Contraloría Departamental y/o cónyuge o compañero (a) permanente.*

3. *Gestionar planes de crédito para la construcción de vivienda, para compra, liberación de hipotecas y mejora de inmuebles de los Servidores Públicos de la*

Contraloría y/o cónyuge o compañero (a) permanente y demás líneas de crédito de desarrollo social.

4. Realizar inversiones necesarias dirigidas a la adecuación y mantenimiento de las instalaciones de la Contraloría Departamental del Putumayo con el propósito de lograr condiciones óptimas de trabajo para los servidores públicos de la Contraloría Departamental (...)"

3. RESULTADOS DE AUDITORÍA

3.1. Proceso Contable

3.1.1. Registro de hechos económicos

Se verificaron los hechos económicos realizados por el fondo los cuales no fueron registrados conforme al Régimen de Contabilidad Pública, se cotejó el balance de prueba con el balance general y se observó que no fueron clasificadas las cuentas de acuerdo con la estructura del Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, y las codificaciones registradas no se encuentran acordes al Catálogo General de Cuentas.

Tabla nro. 01 Comparativo Balance general vs balance de prueba vigencia 2017

Cifras en pesos

Cód.	Cuenta	Balance General 2017	Balance de Prueba 2017	Diferencia
1	ACTIVO	207.503.243	207.503.243	0
11	Efectivo	45.420.006	45.420.006	0
13	Cuentas por cobrar	0	0	0
14	Cartera de créditos	139.320.237	139.320.237	0
16	Cuentas por cobrar	3.213.000	3.213.000	0
17	Propiedades, Planta y Equipo	19.550.000	19.550.000	0
2	PASIVO	9.325.532	9.325.532	0
24	Cuentas por pagar	366.189	366.189	0
26	Fondos sociales mutuales	7.713.336	7.713.336	0
27	Otros Pasivos	1.246.007	1.246.007	0
3	PATRIMONIO	198.177.711	198.177.711	0
31	Capital social	44.706.073	44.706.073	0
32	Reservas	3.941.570	3.941.570	0
35	Resultados del ejercicio	19.962.094	19.962.094	0
36	Resultados de ejercicios anteriores	129.567.974	129.567.974	0
TOTAL PASIVO + PATRIMONIO		207.503.243	207.503.243	0
4	Ingresos	82.832.645	82.832.645	0
41	Ingresos operacionales	48.180.718	48.180.718	0
42	Ingresos no operacionales	33.691.115	33.691.115	0
43	Ingresos de ejercicios anteriores	960.812	960.812	0

Cód.	Cuenta	Balance General	Balance de Prueba	Diferencia
5	Gastos	62.870.552	62.870.552	0
51	De Administración	57.002.650	57.002.650	0
52	Amortización y agotamiento	230.144	230.144	0
53	Gastos no operacionales	2.149.765	2.149.765	0
54	Gastos de ejercicios anteriores	3.487.993	3.487.993	0

Fuente: Balance de Prueba, Libro Mayor de Contabilidad FBS-CGD del Putumayo vigencia 2017.

Tabla nro. 02 Comparativo Reporte SIREL vs balance de prueba vigencia 2018

Cifras en pesos

Cód.	Cuenta	Reporte SIREL 2018	Balance de Prueba 2018	Diferencia
1	ACTIVO	258.864.275	239.314.275	0
11	Efectivo	61.081.492	61.081.492	0
13	Cuentas por cobrar	4.168.000	0	4.168.000
14	Deudores	174.064.783	174.064.783	0
16	Cuentas por cobrar		4.168.000	-4.168.000
16	Propiedades, Planta y Equipo	19.550.000	0	19.550.000
17	Propiedades, Planta y Equipo		19.550.000	-19.550.000
2	PASIVO	10.374.600	10.374.600	0
24	Cuentas por pagar	10.374.600	1.415.257	8.959.343
26	Fondos sociales mutuales	0	7.713.336	-7.713.336
27	Otros Pasivos	0	1.246.007	-1.246.007
29	Otros Pasivos	0	0	0
3	PATRIMONIO	248.489.675	248.489.675	0
31	Hacienda Publica	248.489.675	0	248.489.675
31	Capital social		57.968.122	-57.968.122
32	Reservas		3.941.570	-3.941.570
35	Resultados del ejercicio		37.851.914	-37.851.914
36	Resultados de ejercicios anteriores		148.728.069	-148.728.069
TOTAL PASIVO + PATRIMONIO		258.864.275	258.864.275	0
4	Ingresos	62.660.631	62.660.721	-90
41	Ingresos Fiscales	16.699.342	0	16.699.342
41	Ingresos operacionales		50.999.432	-50.999.432
42	No operacionales		11.661.289	-11.661.289
43	Venta de Servicios	34.300.000	0	34.300.000
48	Otros Ingresos	11.661.289	0	11.661.289
5	Gastos	24.808.807	24.808.807	0
51	De Administración	23.648.857	23.648.857	0
52	Gastos de ventas			0
53	Gastos no operacionales		1.159.950	-1.159.950
58	Otros Gastos	1.159.950	0	1.159.950

Fuente: Balance de prueba, balance general de Contabilidad FBS-CGD del Putumayo vigencia 2018

En el Balance de prueba de las vigencias 2017 y 2018 suministrados por el fondo, se observó:

- 1- Registros clasificados de manera errónea en los códigos cuenta 1411 Créditos de consumo, subcuenta 141105 Categoría a riesgo normal.
- 2- Las cuentas por cobrar se encuentran clasificadas erradamente en la cuenta 16 Cuentas por cobrar.
- 3- Se encontró registrado de forma errónea en la cuenta 17 Propiedades, Planta y Equipo.
- 4- La clasificación y codificación registrada de manera inexacta de los pasivos en las cuentas 26 Fondos sociales mutuales, 27 Otros pasivos.
- 5- En el patrimonio los códigos de las cuentas 31 Capital social, 3205 Reservas, 35 Resultados del ejercicio y 36 Resultados de ejercicios anteriores, fueron clasificados de forma errada.
- 6- En la comparación de lo registrado en el SIREL y lo encontrado en el balance de prueba se encontraron diferencias internas debido a la clasificación y codificación errónea para las vigencias.
- 7- Los comprobantes de egreso no se encuentran prenumerados ni numerados en la vigencia 2017 y los de la vigencia 2018 se encuentran prenumerados pero no coinciden con los números registrados en los libros auxiliares.
- 8- No se causaron los intereses de los créditos a los funcionarios.
- 9- Sobre la aplicación y transición al Nuevo Marco Normativo, el representante legal respondió: *“sobre el Manual de Políticas Contables; el fondo no ha realizado cambio del régimen de contabilidad, por tanto no cuenta con Manual de Políticas Contables y saldo iniciales para la transición”*.

3.1.1.1. Hallazgo Administrativo, con presunta connotación Disciplinaria, por no aplicar el Régimen de Contabilidad Pública y la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones.

El FBS-CGD del Putumayo presentó en su contabilidad de forma errónea la clasificación y codificación de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos sin cumplir con el proceso contable, en donde se notó que no es un conjunto ordenado de etapas de reconocimiento y revelación de las transacciones, de acuerdo a lo señalado en el PGCP para las vigencias 2017 y 2018.

Por los anteriores hechos evidenciados el fondo incumplió lo establecido en Libro 2, Título I, Catálogo General de Cuentas, Régimen de Contabilidad Pública

(adoptado mediante Resolución No. 354 de 2007), Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, que incorpora, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, relacionados con el proceso contable de la información contable pública y numeral 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se observa falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo en sus procesos por parte del FBS-CDG del Putumayo. Lo antepuesto genera incertidumbre en la presentación de la información contable sobre el manejo de los recursos del FBS-CDG del Putumayo.

Además se observó en los hechos económicos en los soportes de pago de retenciones en la fuente de los periodos de enero de 2015 y octubre de 2016 con los formularios registrados por el banco el día 27 marzo de 2017 por valor de \$4.403.000, correspondientes a retenciones realizadas por servicios la suma de \$1.612.000, retenciones a título de ventas I.V.A a responsables de régimen común por \$537.000, sanción por extemporaneidad en el pago por el valor de \$1.276.000 e intereses de mora por el valor de \$97.800, cancelados por el fondo.

3.1.1.2. Observación Administrativa, con presunta incidencia fiscal, por pago de multas e intereses en las retenciones en la fuente de dos periodos.

El FBS-CDG del Putumayo, realizó el pago del presunto detrimento el cual ascendió a la suma de \$2.254.000, por tanto se configura un beneficio cuantitativo de auditoría.

3.1.2. Informes Reportados

El FBS-CDG del Putumayo no realizó reportes a la Secretaría de Hacienda del Departamento del Putumayo ni a la Contaduría General de la Nación.

No remitiendo la siguiente información contable a 31 de diciembre de 2017 y 2018, así:

- Formulario CGN2005-001 Saldos y Movimientos.
- Formulario CGN2005-002 Operaciones recíprocas.
- Formulario CGN2005-002 Con eliminación de las operaciones recíprocas.
- Movimientos Débito y Crédito de las cuentas utilizadas en el trimestre.
- Cambio Patrimonial.
- Variaciones.
- Notas contables.
- Balance General de la Contraloría y del Fondo de Bienestar a corte 31 de diciembre 2017, firmados por los responsables.

Estado de la actividad Financiera, Económica y Social de la Contraloría Departamental del Putumayo y Fondo de Bienestar a corte 31 de diciembre de 2017 y 2018, firmado por los responsables.

3.1.2.1. Hallazgo Administrativo, con presunta connotación Disciplinaria, por no enviar ni publicar informes financieros.

El FBS-CGD del Putumayo no envió la información financiera de la vigencia 2017 y 2018, a la Secretaría de Hacienda del Departamento, ni a la Contaduría General de la Nación, no se encontraron publicados en la cartelera ni en la página web.

Por lo anterior el FBS-CGD del Putumayo incumple lo establecido en el capítulo X, artículos 98 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Departamento del Putumayo, capítulo XII, artículos 91 del Decreto 111 de 1996, título II, artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, y numeral 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002.

Por las anteriores razones, se observa falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo en el proceso financiero por parte del FBS-CGD del Putumayo. Lo anterior genera incertidumbre en la presentación de la información contable sobre el manejo de los recursos del FBS-CGD del Putumayo.

3.1.3. Libros de contabilidad.

En la revisión de los libros obligatorios se encontró que los conservan mediante archivo electrónico en el programa contable ELISA y no se encuentran ajustados al PGCP en cuanto a su contenido, se observaron actas de apertura de libro Mayor y Balances, libro Diario y libro de Inventarios y Balances de 2017 2018, en cumplimiento del RCP en el numeral 9.2.3 y la ley antitrámites.

El FBS-CGD del Putumayo presentó la Licencia de propiedad y uso del software contable ELISA.

Las inconsistencias encontradas en los libros obligatorios, se unificaron en el hallazgo 3.1.1.1.

3.1.4. Estados financieros

Se verificó en fase de ejecución que los estados financieros, informes y reportes contables no se encuentran bien estructurados en cuanto a legalidad, diseño, y su contenido, debido a que no se clasificó y codificó de acuerdo al catálogo de cuentas para entidades del estado.

Tabla nro. 03 Comparativo SIREL vigencia 2018 vs Balance de prueba 2018

Cifras en pesos

Cód.	Cuenta	Reporte SIREL 2018	Balance de Prueba 2018	Diferencia
1	ACTIVO	258.864.275	258.864.275	0
11	Efectivo	61.081.492	61.081.492	0

Cód.	Cuenta	Reporte SIREL	Balance de Prueba	Diferencia
13	Cuentas por cobrar	4.168.000	0	4.168.000
14	Deudores	174.064.783	174.064.783	0
16	Cuentas por cobrar		4.168.000	-4.168.000
16	Propiedades, Planta y Equipo	19.550.000	0	19.550.000
17	Propiedades, Planta y Equipo		19.550.000	-19.550.000
2	PASIVO	10.374.600	10.374.600	0
24	Cuentas por pagar	10.374.600	1.415.257	8.959.343
26	Fondos sociales mutuales	0	7.713.336	-7.713.336
27	Otros Pasivos	0	1.246.007	-1.246.007
29	Otros Pasivos	0	0	0
3	PATRIMONIO	248.489.675	248.489.675	0
31	Hacienda Publica	248.489.675	0	248.489.675
31	Capital social		57.968.122	-57.968.122
32	Reservas		3.941.570	-3.941.570
35	Resultados del ejercicio		37.851.914	-37.851.914
36	Resultados de ejercicios anteriores		148.728.069	-148.728.069
TOTAL PASIVO + PATRIMONIO		258.864.275	258.864.275	0
4	Ingresos	62.660.631	62.660.721	-90
41	Ingresos Fiscales	16.699.342	0	16.699.342
41	Ingresos operacionales		50.999.432	-50.999.432
42	No operacionales		11.661.289	-11.661.289
43	Venta de Servicios	34.300.000	0	34.300.000
48	Otros Ingresos	11.661.289	0	11.661.289
5	Gastos	24.808.807	24.808.807	0
51	De Administración	23.648.857	23.648.857	0
52	Gastos de ventas			0
53	Gastos no operacionales		1.159.950	-1.159.950
58	Otros Gastos	1.159.950	0	1.159.950

Fuente: SIREL y Balance de prueba del FBS-CGD del Putumayo vigencia 2018.

Se observaron diferencias internas en lo registrado en el SIREL y el Balance de prueba, debido a la clasificación y codificación errónea en activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos, lo cual ya fue observado en el numeral 3.1.1.1.

3.1.5. Cuentas por cobrar y los ingresos registrados.

El FBS-CGD del Putumayo reportó cuentas por cobrar por la suma de \$142.533.237 a 31 de diciembre de 2017 así:

Tabla nro. 04 Cuentas por cobrar a 31 diciembre 2017

Subcuenta	Nombre	Cifras en pesos Valor
14	Cartera de Créditos	139.320.237
16	Cuentas por Cobrar	3.213.000
Total Cuentas por Cobrar Vigencia 2017		142.533.237

Fuente: Balance de prueba y auxiliares de Contabilidad FBS-CGD del Putumayo vigencias 2017.

Los deudores están representados por \$139.320.237 de préstamos otorgados a 14 funcionarios de la Contraloría y el valor de \$3.231.000 por saldos de otras cuentas por cobrar.

El FBS-CGD del Putumayo reportó cuentas por cobrar por la suma de \$178.232.783 a 31 de diciembre de 2018 así:

Tabla nro. 05 Cuentas por cobrar a 31 diciembre 2018

		Cifras en pesos
Subcuenta	Nombre	Valor
14	Cartera de Créditos	174.064.783
16	Cuentas por Cobrar	4.168.000
Total Cuentas por Cobrar Vigencia 2018		178.232.783

Fuente: Balance de prueba y auxiliares de Contabilidad FBS-CGD del Putumayo vigencias 2018.

Los deudores están representados por \$174.064.783 de préstamos otorgados a 13 funcionarios de la Contraloría y el valor de \$4.168.000 por saldos de otras cuentas por cobrar.

Los créditos no fueron evaluados individualmente por que vienen de vigencias anteriores.

Se evaluó el movimiento contable correspondiente a los ingresos del FBS-CGD del Putumayo, los cuales se encuentran registrados en los libros auxiliares de las vigencias 2017 y 2018, como se muestra en las siguientes tablas:

Tabla nro. 06 Ingresos por vigencia

		Cifras en pesos	
Periodo		2017	2018
4	Ingresos	82.832.645	62.660.721
41	Ingresos operacionales	48.180.718	50.999.432
42	Ingresos no operacionales	33.691.115	11.661.289
43	Ingresos de ejercicios anteriores	960.812	0

Fuente: Libros Auxiliares de Contabilidad FBS-CGD del Putumayo vigencias 2017 y 2018.

Los ingresos operacionales de la vigencia 2017 se distribuyen así: ingresos operacionales \$48.180.718 representados en Enseñanza por valor de \$36.450.000, Intereses de créditos por \$11.523.718 y Administrativos por \$207.000.

Los ingresos no operacionales corresponden a Multas y Sanciones por la Resolución No. 129 del 14 de agosto de 2017 por valor de \$19.077.545 y Resolución No. 193 del 10 de noviembre de 2017 la suma de \$14.197.538, por Ingresos financieros por \$372.032 y por Recuperaciones por \$ 44.000 para un total de \$33.691.115.

Los ingresos de ejercicios anteriores corresponden a los ajustes realizados a créditos por valor de \$960.812.

Los ingresos operacionales de la vigencia 2018 se distribuyen así: ingresos operacionales \$50.999.432 representados en Enseñanza por valor de \$34.300.000, por Intereses de créditos por \$16.699.432.

Los ingresos no operacionales corresponden a Multas y Sanciones por la Resolución No. 013 del 22 de enero de 2018 por valor de \$11.092.826, por Ingresos financieros por \$218.463 y por Recuperaciones por \$350.000 para un total de \$11.661.289.

Se concluye que las cuentas por cobrar y los ingresos registrados no se encuentran clasificados y codificados adecuadamente, por lo tanto se unifica con el hallazgo 3.1.1.1.

3.1.6. Transferencias al FBS realizadas por la Contraloría

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamental del Putumayo, recibió dos transferencias de recursos por valor de \$33.275.083 durante la vigencia 2017 así:

- Mediante la Resolución nro. 129 del 14 de agosto de 2017 de la Contraloría Departamental del Putumayo ordena transferir el valor de \$19.077.545, correspondientes al recaudo por Multas y Sanciones, se evidenció el soporte y el extracto de la cuenta de ahorros nro. 598-139756 del Banco BBVA de la Contraloría por valor de \$19.077.545 y el ingreso en la cuenta de ahorros nro. 598-154631 del Fondo por la suma de \$19.077.545.
- Con la Resolución nro. 193 del 10 de noviembre de 2017 de la Contraloría Departamental del Putumayo ordena transferir el valor de \$14.197.538, correspondientes al recaudo por Multas y Sanciones, se evidenció el soporte y el extracto de la cuenta de ahorros nro. 598-139756 del Banco BBVA de la Contraloría por valor de \$14.197.538 del 14 de noviembre de 2017 y el ingreso en la cuenta de ahorros nro. 598-154631 del Fondo por la suma de \$14.197.538 el día 14 de noviembre de 2017.

La Contraloría también transfirió durante en la vigencia 2017 por aportes sociales descontados a los funcionarios por valor \$11.050.000.

Vigencia 2018 así:

- Mediante la Resolución nro. 013 del 22 de enero de la Contraloría Departamental del Putumayo ordena transferir el valor de \$11.092.826,

correspondientes al recaudo por Multas y Sanciones, se evidenció el soporte y el extracto de la cuenta de ahorros nro. 598-139756 del Banco BBVA de la Contraloría por valor de \$11.092.826 del 31 de enero de 2018 y el ingreso en la cuenta de ahorros nro. 598-154631 del Fondo por la suma de \$11.092.826 el día 31 de enero de 2018; y aportes sociales descontados a los funcionarios por \$13.262.049.

3.1.7. Registro contable de los pagos realizados por FBS en lo referente al programa de bienestar social de los funcionarios.

Se verificaron los registros contables de las actividades ejecutadas durante las vigencias 2017 y 2018 por valor de \$44.685.157, las cuales fueron realizadas por el Fondo de Bienestar de la Contraloría General del Departamental del Putumayo.

Se aclara que los registros contables de las actividades ejecutadas, no fueron evaluados en su contenido.

3.1.8. Conciliaciones bancarias.

Se verificaron las conciliaciones bancarias del Banco Popular de la cuenta de ahorros número 220-690-12411 - 0 y del Banco BBVA de la cuenta de ahorros número 0013059880200154631, pertenecientes al FBS-CGD del Putumayo, las cuales se encontraron en orden desde enero 1º a 31 de diciembre para las vigencias 2017 y 2018, es de anotar que no presentan partidas pendientes por conciliar.

Las cuentas registradas no están separadas en los libros auxiliares por cada banco están unificadas, no se hallan clasificadas y codificadas adecuadamente, por lo tanto se unifica en la observación 3.1.1.1.

3.1.9. Pagos o devoluciones de sanciones impuestas y fallos en contra de las mismas.

El Fondo de Bienestar de la Contraloría General del Departamental del Putumayo, no realizó pagos o devoluciones de dinero correspondientes a sanciones impuestas y fallos en contra en las vigencias 2017 y 2018, debido a que no recauda dineros por sanciones.

3.1.10. Informe de control interno contable y financiero de las vigencias 2017 y 2018.

Para verificar la información el FBS-CGD del Putumayo, se solicitó el informe de control interno para las vigencias 2017 y 2018, los cuales no fueron suministrados

por el Fondo, el director manifiesta que no hay informes de control interno financiero para las vigencias.

3.1.10.1. Hallazgo Administrativo, por no diseñar procedimientos ni delegar un miembro de coordinación de control fiscal Interno.

El director del FBS-CGD del Putumayo no diseñó procedimientos de control interno, ni delegó o designó a un miembro del fondo para ejercer las funciones de coordinador de control interno de la entidad, por lo tanto no se realizaron los informes para las vigencias 2017 y 2018.

Por lo anterior el FBS-CGD del Putumayo incumple lo establecido, en el artículo 10 de la Ordenanza nro. 451 de 2005 y con la Resolución 193 de 2016.

Por las anteriores razones, se observa falta de mecanismos de control, seguimiento y monitoreo por parte del FBS-CGD del Putumayo. Lo anterior, genera incertidumbre en el control interno y la presentación de la información sobre el manejo de los recursos del FBS-CGD del Putumayo.

3.2. Proceso Presupuestal

3.2.1. Presupuesto aprobado para la vigencia 2017 y 2018 y el principio de legalidad del Gasto Público.

El presupuesto expedido para la vigencia 2017 por la Junta Directiva del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo a través del Proyecto de Acuerdo del 7 de diciembre de 2016 para la vigencia fiscal 2017 fue por valor de \$103.110.156 y para la vigencia 2018 mediante Proyecto de Presupuesto 2018 del 01 de enero de 2018 fue por la suma de \$88.011.005.

3.2.2. Anteproyecto.

Se verificó el anteproyecto de presupuesto del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo para las vigencias 2017 y 2018, en donde se observó que no fueron remitidos a la Secretaría de Hacienda del Departamento del Putumayo para ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de la vigencia 2017 y 2018.

3.2.2.1. Hallazgo Administrativo, con presunta Connotación disciplinaria, por incumplimiento del Estatuto Orgánico Presupuestal.

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo no remitió los oficios de presentación del Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de la vigencia 2017 y 2018, de acuerdo con la fecha fijada en el Estatuto Orgánico del presupuesto del Departamento del Putumayo, no

quedó incluido en el decreto departamental, no presentó las adiciones presupuestales ante la Secretaría de Hacienda Departamental, no remitió los informes presupuestales para el control financiero, no se encuentra exonerado o excluido de presentación en ningún artículo de la Ordenanza nro. 168 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuestal del Departamento del Putumayo.

Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo no presento anteproyecto para la aprobación del presupuesto.

Por lo anterior en FBS-CGD del Putumayo incumplió lo establecido en Estatuto Orgánico de Presupuestal del Departamento del Putumayo, Ordenanza nro. 168 de 1996, Decreto 111 de 1996 y numeral 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002.

Lo mencionado, se presenta por presunta deficiencia de controles sobre la elaboración y envío del Anteproyecto de presupuesto del fondo para su aprobación, aspecto que pone en riesgo las decisiones presupuestales de la entidad.

3.2.3. Decreto de liquidación de presupuesto departamental para las vigencias 2017 y 2018.

El Departamento del Putumayo no incluyó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, en la liquidación del Presupuesto de Rentas, Gastos e Inversiones del Departamento del Putumayo para las vigencias 2017 y 2018, debido a que no fue presentado el anteproyecto de presupuesto, por lo tanto se unifica en la observación 3.2.2.1.

3.2.4. Capacitaciones y bienestar de los funcionarios.

Se verificaron los planes de bienestar de las vigencias 2017 y 2018, los cuales están justificados en proporcionar condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios y sus familias, generado espacios de conocimiento, esparcimiento e integración familiar, así como promover el aumento de los niveles de satisfacción, eficiencia y efectividad y el sentido de pertenencia del servidor público con su entidad.

Se ejecutó el valor de \$53.939.782, en 11 actividades de bienestar social desarrolladas durante la vigencia 2017 y durante la vigencia 2018 se desarrollaron 13 actividades por valor de \$6.281.207, el cual no es congruente con lo extractado en los libros auxiliares de contabilidad debido a que los gastos son contabilizados en gastos generales, lo cual fue observado en el numeral 3.1.1.1.

3.2.5. Clasificación presupuestal de los ingresos.

El FBS-CGD del Putumayo registró y clasificó las partidas presupuestales de los ingresos de acuerdo con las mismas partidas registradas en el proyecto aprobado por la Junta Directiva, sin contar con el decreto de liquidación del presupuesto del Departamento, lo cual fue acumulado con lo observado en el numeral 3.1.1.1.

3.2.6. Modificaciones presupuestales de las vigencias 2017 y 2018.

Se verificó que las modificaciones y las adiciones presupuestales se encuentren debidamente registradas y soportadas con sus respectivos acuerdos expedidos por la junta directiva, para vigencia 2017 la entidad realizó tres (03) modificaciones presupuestales por valor de \$17.872.438 y en la vigencia 2018 no efectuó modificaciones ni adiciones presupuestales.

3.2.7. Plan anual de caja – PAC.

Se comparó y verificó que el plan anual de caja PAC, fue ejecutado de acuerdo con lo establecido por la Junta Directiva.

3.2.8. Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registro presupuestal.

Se verificó que el presupuesto de gastos se encuentra establecido y la solicitud de los CDP se hace con anterioridad a la realización del RP y del pago con el fin de respaldar los compromisos, es de aclarar que los CDP y RP se realizan en hojas electrónicas de Excel.

3.2.9. Cuentas por pagar.

Se verificó que para el cierre de la vigencia 2017 y 2018, el FBS-CGD del Putumayo no constituyó cuentas por pagar.

3.2.10. Cumplimiento del principio de anualidad presupuestal.

El FBS-CGD del Putumayo no cumplió con presentación del Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de la vigencia 2017 y 2018, no remitió los informes de presupuesto para el control financiero, no se encuentra exonerado o excluido de presentación en ningún artículo de la Ordenanza nro. 168 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuestal del Departamento del Putumayo, por lo tanto no cumplió con el principio de anualidad, lo cual fue observado en el numeral 3.2.2.1.

3.3. Proceso de Contratación

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de Putumayo en la vigencia 2017 y 2018, suscribió 10 contratos en cuantía de \$59.998.950, según la modalidad de selección la contratación se distribuyó de la siguiente forma:

Tabla Nro. 07 Contratos celebrados según la modalidad de selección

Modalidad	Vigencia 2017	Valor	Vigencia 2018	Valor
Mínima cuantía	1	\$18.568.950	0	\$0
Contratación directa	5	\$23.780.000	4	\$17.650.000
Totales	6	\$42.348.950	4	\$17.650.000

Fuente: Información suministrada por la entidad

En la contratación suscrita por el Fondo en las vigencias auditadas predominó la modalidad de contratación directa: En la vigencia 2017 se suscribieron 5 contratos en cuantía de \$23.780.000 que corresponden al 83% de la cantidad de contratos y en la vigencia 2018 se firmaron 4 contratos por valor de \$17.0650.000, equivalentes al 100%.

De los diez (10) contratos suscritos en las dos vigencias, se auditaron seis (6) teniendo como criterio de selección de la muestra la cuantía y el objeto contractual, a continuación se enumeran los contratos revisados:

Tabla Nro. 08 Muestra Contratos auditados suscritos en la vigencia 2017

Nro.	Objeto	Tipo-contrato	Valor contrato	Estado: terminado, liquidado, en ejecución	Etapas auditadas: precontractual, contractual y poscontractual
1	Prestación servicios para realizar actividades anti estrés.	Prestación de servicios	\$7.680.000	Liquidado	Precontractual, contractual y poscontractual
4	Prestación servicios profesionales para desarrollar el seminario de actualización en contratación estatal.	Prestación de servicios	\$7.500.000	Liquidado	
5	Prestación de servicios profesionales para brindar capacitación en riesgos laborales a los asociados del Fondo de Bienestar Social	Prestación de servicios	\$5.000.000	Liquidado	
IP-01	Actividad de integración para los asociados al Fondo de Bienestar Social de la CGDP	Prestación de servicios	\$18.568.950	Liquidado	

Fuente: Información allegada por el Fondo

Tabla Nro. 09 Contratación suscrita por el Fondo en la vigencia 2018

Nro.	Objeto	Tipo-contrato	Valor contrato	Estado: terminado, liquidado, en ejecución	Etapa auditada: precontractual, contractual y poscontractual
2	Prestación servicios profesionales para desarrollar el seminario en supervisión, interventoría y responsabilidades del contrato estatal.	Prestación de servicios	\$7.950.000	Liquidado	Precontractual contractual, contractual y poscontractual
4	Prestación de servicios profesionales para desarrollar un taller lúdico para fortalecimiento del clima laboral a través de la interiorizaciones del servidor público para los asociados al FBS	Prestación de servicios	\$5.500.000	Liquidado	

Fuente: Información allegada por el Fondo

La muestra fue evaluada en su totalidad y el grado de cumplimiento de los objetivos y actividades de auditoría, definidos en el plan de trabajo fue del 100%, su ejecución se llevó a cabo dentro de los términos señalados.

Plan Anual de Adquisiciones (PAA)

El PAA de la vigencia 2017, fue elaborado en el mes de enero de 2017 por un valor de \$43.780.000 y el de la vigencia 2018, se realizó en el mes de enero del mismo año pro valor de \$17.650.000. Esta planeación no sufrió modificaciones.

Conforme con lo anterior el Fondo cumplió con lo establecido en los artículos 2.2.1.1.1.4.1, y 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, en lo pertinente a la elaboración y actualización del PAA para la vigencias mencionadas.

3.3.1. Etapa precontractual

Disponibilidad y Registro Presupuestal:

Se comprobó que en todos los contratos existió disponibilidad presupuestal y su expedición fue anterior a la fecha de suscripción del contrato. El registro presupuestal fue simultáneo con la suscripción del contrato o posterior a la firma de este.

De otra parte, se verificó que los valores fueron coherentes con los objetos, es decir, que el CDP y RP estuvieron acordes con el monto contratado, el ejecutado y el rubro afectado; dando cumplimiento a lo establecido por el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996 y a los requisitos establecidos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, en lo relacionado con los aportes a seguridad social.

Estudios Previos

En todos los contratos auditados, se encuentra que se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, toda vez que en los estudios previos, la necesidad y conveniencia de la contratación estuvo acorde con las necesidades que se pretendían satisfacer.

Así mismo, se verificaron las justificaciones de las modalidades de selección utilizadas en cada caso, con sus respectivas variables para determinar el presupuesto de la contratación y la aplicación de factores de selección definidos en los estudios previos.

De igual forma, se revisó el cumplimiento de requisitos habilitantes, observaciones y respuestas al sujeto vigilado en la evaluación de las propuestas allegadas.

De otra parte, se verificó el cumplimiento de la experiencia e idoneidad, así como el objeto en cada contrato y que la necesidad estuviese ajustada a lo contratado.

Respecto de los demás requisitos pre contractuales, se tiene que todos los contratistas cumplieron con el deber de presentar el formato de hoja de vida establecido por el DAFP y en los documentos anexos, se encuentran los soportes de experiencia e idoneidad requerida para cada objeto contratado, los antecedentes fiscales, disciplinarios y judiciales para efectos de verificación de las inhabilidades.

3.3.2. Etapa contractual

La supervisión de los contratos estuvo en cabeza de los funcionarios de la entidad, quienes realizaron el respectivo seguimiento a la ejecución de los contratos presentado informes en los cuales se evidencia el cumplimiento de las actividades desarrolladas por los contratistas y de los objetos contractuales.

Garantías:

La entidad exigió o no las garantías para los contratos de acuerdo con lo establecido en los artículos 7 de la Ley 1150 de 2007; 2.2.1.2.1.5.4 y 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015. En los casos en que se solicitó la suscripción de garantías, la justificación para exigir las se verificó en los estudios y documentos previos.

El FBS-CDG del Putumayo publicó en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP todos los documentos contractuales, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

Los objetos contractuales estuvieron conformes con las necesidades del Fondo y la misión de la Entidad.

Del total de contratos auditados se evidenciaron las siguientes irregularidades:

3.3.2.1 Observación administrativa con presunta connotación disciplinaria por presunta extralimitación de funciones.

La información aportada por el FBS-CDG del Putumayo, en el escrito de contradicción al informe preliminar permitió el análisis por parte del equipo auditor de la AGR, por tanto, se acepta la respuesta del Fondo y se desvirtuó la observación.

De otra parte, el FBS-CDG del Putumayo suscribió el contrato IP 01 de 2017, cuyo objeto fue: “(...) *Actividad de integración para los asociados al Fondo de Bienestar Social de la CGDP (...)*, vulnerando el artículo 12 del Decreto 1737 de 1998, modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 2209 de 1998, modificado por el art. 2 del Decreto Nacional 212 de 1999, modificado por el Decreto Nacional 2445 de 2000, modificado por el art. 1, Decreto Nacional 2465 de 2000, modificado por el Decreto Nacional 3667 de 2006, toda vez que no es viable realizar salidas nacionales o internacionales con motivo de los programas de bienestar social, como se explica a continuación, sin embargo, como el origen de los recursos involucra dineros de distintas entidades públicas los cuales no son susceptibles de ser auditados por parte de la Auditoría General de la República, ya que nuestra competencia se circunscribe a la gestión fiscal de las contralorías del país, esta situación se pondrá en conocimiento de la Contraloría General del Departamento del Putumayo para que inicie la respectiva actuación y la Gerencia Seccional Neiva realizará el seguimiento, a continuación la anterior afirmación:

El artículo 2.2.10.1 del Decreto 1083 de 2015, el cual reza “*Las entidades deberán organizar programas de estímulos con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso de sus empleados. Los estímulos se implementarán a través de programas de bienestar social*”.

La Guía de Sistema de Estímulos expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública señala que el programa de bienestar social comprende, así mismo, dos grandes áreas, que son la Calidad de Vida Laboral y Protección y Servicios Sociales.

A su vez el artículo 2.2.10.2 del mencionado decreto establece que “*Las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, podrán ofrecer a todos los empleados y sus familias los programas de protección y servicios sociales que se relacionan a continuación:*

1. *Deportivos, recreativos y vacacionales.*
2. *Artísticos y culturales.*
3. *Promoción y prevención de la salud.*
4. *Capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la recreación y el bienestar del empleado y que puedan ser gestionadas en convenio con Cajas de Compensación u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas económicas.*
5. *Promoción de programas de vivienda ofrecidos por el Fondo Nacional del Ahorro, los Fondos de Cesantías, las Cajas de Compensación Familiar u otras entidades que hagan sus veces, facilitando los trámites, la información pertinente y presentando ante dichos organismos las necesidades de vivienda de los empleados.*

En lo relacionado con los programas de bienestar de calidad de vida laboral el artículo 2.2.10.7 del mismo decreto, dispone: *“De conformidad con el artículo 24 del Decreto-ley 1567 de 1998 y con el fin de mantener niveles adecuados de calidad de vida laboral, las entidades deberán efectuar los siguientes programas:*

1. *Medir el clima laboral, por lo menos cada dos años y definir, ejecutar y evaluar estrategias de intervención.*
2. *Evaluar la adaptación al cambio organizacional y adelantar acciones de preparación frente al cambio y de desvinculación laboral asistida o readaptación laboral cuando se den procesos de reforma organizacional.*
3. *Preparar a los prepensionados para el retiro del servicio.*
4. *Identificar la cultura organizacional y definir los procesos para la consolidación de la cultura deseada.*
5. *Fortalecer el trabajo en equipo.*
6. *Adelantar programas de incentivos”.*

Al respecto el Departamento Administrativo de la Función Pública sobre el tema ha dicho lo siguiente:

“(…) De acuerdo a lo anterior, los programas a desarrollar van destinados a la protección y servicios sociales, como a mejorar la calidad de vida laboral de los servidores, sin embargo, también debe tenerse claro que las actividades deben ser susceptibles de realizar, sin violar las normas vigentes sobre austeridad del gasto público (...).”¹

¹ Concepto 159711 del 21 de septiembre de 2015 del Departamento Administrativo de la Función Pública

Esta situación fue decantada con anterioridad por la mencionada Entidad, mediante concepto 166921 de 2014 así:

“(...) En virtud de las normas de austeridad del gasto público se establecen de manera taxativa las actividades que no se pueden realizar con cargo al tesoro público, incluyendo las salidas nacionales o internacionales con motivo de los programas de bienestar social, toda vez que dichos viajes deben realizarse únicamente en cumplimiento de la función administrativa, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada.

Por lo anterior, no resultaría viable separarse de las funciones con el fin de realizar un viaje para los propósitos de bienestar social, en el entendido que se pueden realizar otro tipo de actividades que no impliquen separación del ejercicio de funciones y que además permitan continuar normalmente con el servicio al público como razón de ser de las entidades del Estado.

Así las cosas, esta Dirección Jurídica reitera que el financiamiento de un viaje con los recursos del Plan de Bienestar Social no se encuentra ajustado a los criterios y lineamientos que orientan dicho plan, por cuanto éstos deben procurar el bienestar del conjunto de los empleados en relación con la organización de la entidad y dentro de la continuidad del tiempo (...)”

4. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

Tabla nro. 10. Análisis de contradicción

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>3.1.1.1. Observación Administrativa, con presunta connotación Disciplinaria, por no aplicar el Régimen de Contabilidad Pública y la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones.</p> <p>El FBS-CGD del Putumayo presentó en su contabilidad de forma errónea la clasificación y codificación de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos sin cumplir con el proceso contable, en donde se notó que no es un conjunto ordenado de etapas de reconocimiento y revelación de las transacciones, de acuerdo a lo señalado en el PGCP para las vigencias 2017 y 2018.</p> <p>Por los anteriores hechos evidenciados el fondo incumplió lo establecido en Libro 2, Título I, Catálogo General de Cuentas, Régimen de Contabilidad Pública (adoptado mediante Resolución No. 354 de 2007), Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, que incorpora, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, relacionados con el proceso contable de la información contable pública y numeral 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002.</p> <p>Por lo anterior, se observa falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo en sus procesos por parte del FBS-CDG del Putumayo. Lo antepuesto genera incertidumbre en la presentación de la información contable sobre el manejo de los recursos del FBS-CDG del Putumayo.</p>	<p>Conclusiones del equipo auditor</p>
<p>ARGUMENTOS DE DEFENSA:</p> <p>De acuerdo a la Ordenanza No.451 del 4 de agosto de 2005 por medio de la cual se creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, se estableció:</p> <p>Art 2: Objetivos: El fondo de bienestar social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, tendrá como objetivos los siguientes: [...]</p> <p>2. Desarrollar planes de créditos de salud, educación y vivienda para los servidores públicos de la Contraloría Departamental y/o cónyuge o compañero (a) permanente.</p> <p>3. Gestionar planes de crédito para la construcción de vivienda, para compra, liberación de hipotecas y mejora de inmuebles de los servidores públicos de la contraloría y/o cónyuge o compañero(a) permanente y demás líneas de crédito de desarrollo social [...].</p> <p>Artículo 5: DEL PATRIMONIO: El patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental, estará constituido:</p> <p>Por sus rendimientos operacionales y financieros Por los auxilios y donaciones que reciba Por los aportes de los servidores públicos de la Contraloría Por las sumas que recaude la Contraloría por concepto de multas que imponga Por los recursos que la venta de papel rezago, remate de bienes, venta de pliegos y demás actividades que realice el Fondo de Bienestar Social. Por los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera.</p>	<p>Evaluados los argumentos de la contradicción presentada por el FBS-CGD del Putumayo, en donde afirma que <i>“el Fondo de bienestar social de la Contraloría Departamental del Putumayo, efectuó su registro contable de acuerdo a los hechos económicos que realiza el fondo, la contabilidad se desarrolló aplicando el plan único de cuentas para entidades de economía solidaria y la información que se refleja en sus estados financieros están acorde a la realidad de los hechos económicos.</i></p> <p><i>Los códigos contables registrados en el balance se encuentran acorde al plan único de cuentas de economía solidaria, porque como se mencionó son los que en este caso aplican para registrar los hechos económicos efectuados de conformidad a lo establecido en la ordenanza y los estatutos”.</i></p> <p><i>Los fondos de empleados son entidades que se someten al régimen jurídico y a las características de las entidades del sector solidario; en este sentido, para su funcionamiento su tratamiento es semejante a otras empresas de la economía solidaria como lo son las cooperativas y asociaciones mutuales</i></p> <p><i>Se presentó un error involuntario en el registro de dos (2) partidas al finalizar la vigencia fiscal 2018, de esta manera acepta la observación”.</i></p> <p>Con los argumentos del FBS-CGD del Putumayo no desvirtúa la observación debido a la Ordenanza No.451 del 4 de agosto de 2005, por medio de la cual se creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, en ninguno de sus artículos se encuentra registrado que el FBS-CGD del Putumayo se trate como una entidad particular de Economía Solidaria.</p>

Artículo 8: DE LAS FUNCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE SOCIOS: son funciones de la asamblea general de socios:

Determinar las directrices generales del fondo
Analizar y aprobar informes de los órganos de administración y vigilancia
Considerar y aprobar los estados financieros
Elegir tres (3) delegados de la junta directiva
Definir y aprobar los estatutos
Las demás que señalen los estatutos.

ESTATUTOS:

De igual forma los estatutos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Putumayo estipulan:

De conformidad a lo establecido en el artículo 36: "COMPROMISO APORTE SOCIAL: Al ingresar al fondo de bienestar social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, el asociado se compromete a ahorrar una cuota mensual obligatoria del 13% del SMLMV. De esta cuota periódica obligatoria, se destinará el 0.5% como aporte al Fondo de Solidaridad y el restante será denominado ahorro permanente.

Artículo 38: Ahorro Voluntario. El asociado podrá hacer ahorro voluntario, con la periodicidad que él lo considere, el cual será administrado de acuerdo al reglamento que expida la Junta Directiva.

Artículo 47. Aplicación del excedente: Los excedentes que se produzcan en el ejercicio económico, se aplicarán de la siguiente manera: Un veinte por ciento (20%) para el Fondo de Educación, Cultura y Recreación; un veinte por ciento (20%) para el Fondo de Solidaridad; un diez por ciento (10%) para la reserva legal del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo y el cincuenta por ciento (50%), para cumplir con el objeto social del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo.

Artículo 49. Fondo de Educación, cultura y recreación. El Fondo de Educación, cultura y recreación se destinará a la formación, capacitación y adiestramiento de los asociados, directivas y administradores del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, así como en actividades culturales y recreativas, tanto para asociados y su núcleo familiar básico, de acuerdo con el reglamento mismo.

Artículo 50. Fondo de Solidaridad. El fondo de solidaridad se destinará a servicios de seguridad

La Ordenanza nro. 451 de 2005, registra lo contrario "Artículo 11: DE LOS ACTOS Y CONTRATOS. Los actos y contratos que celebre el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Putumayo, en desarrollo de su objetivo y funciones se sujetara a las disposiciones que rijan, para los establecimientos del orden Nacional".

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura en **Hallazgo Administrativo, con presunta connotacion Disciplinaria.**

social para los asociados y su núcleo familiar básico, a la atención de calamidad doméstica de los mismos y a la extensión de servicios de seguros sobre los asociados. La Junta Directiva reglamentará la utilización de este Fondo.

Artículo 51. Contabilización de reservas y Fondos. El Fondo de bienestar social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo preverá en su presupuesto y registrará en su contabilidad, incrementos progresivos de las reservas y fondos existentes o que cree la Asamblea General en un futuro, con cargo al ejercicio anual, de acuerdo con los criterios fijados por la Junta Directiva.

El artículo 63. Funciones de la asamblea general de socios, en el numeral c –considerar y aprobar los estados financieros”.

De acuerdo a lo anterior el Fondo de bienestar social de la Contraloría Departamental del Putumayo, efectuó su registro contable de acuerdo a los hechos económicos que realiza el fondo, la contabilidad se desarrolló aplicando el plan único de cuentas para entidades de economía solidaria y la información que se refleja en sus estados financieros están acorde a la realidad de los hechos económicos.

Los códigos contables registrados en el balance se encuentran acorde al plan único de cuentas de economía solidaria, porque como se mencionó son los que en este caso aplican para registrar los hechos económicos efectuados de conformidad a lo establecido en la ordenanza y los estatutos.

Los fondos de empleados forman parte del auge del cooperativismo de ahorro y crédito colombiano y se conforman por la iniciativa de personas vinculadas en una o varias organizaciones públicas o privadas.

Los fondos de empleados son entidades que se someten al régimen jurídico y a las características de las entidades del sector solidario; en este sentido, para su funcionamiento su tratamiento es semejante a otras empresas de la economía solidaria como lo son las cooperativas y asociaciones mutuales

El criterio en esta observación, relacionado con la no aplicación de la resolución No. 533 de 2015, no se ajusta a la condición por cuanto los hechos económicos no aplicarían para el registro contable con la codificación establecida en la mencionada resolución.

De igual manera, es preciso aclarar que la contaduría general de la Nación, clasificó las entidades que pertenecen al régimen de la resolución 533 de 2015 y emitió el listado de entidades sujetas al marco normativo de entidades de gobierno, donde no

incluyó al Fondo de bienestar social de la Contraloría Departamental, precisamente porque su objetivo y hechos económicos no cumplen los requisitos para contabilizar y pertenecer al régimen antes referido. Lo anterior se puede verificar año a año y mes a mes en la plataforma de la contaduría: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcp-niif/marco-normativo-entidades-gobierno/entidades-sujetas-res-533/>.

“Entidades sujetas al ámbito de la Resolución No. 533 de 2015 y sus modificaciones: La Contaduría General de la Nación (CGN), atendiendo la clasificación de las entidades emitida por el Comité Interinstitucional de la Comisión de Estadísticas de Finanzas Públicas conforme a los criterios establecidos en el manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, presenta la lista de entidades que están sujetas al Marco Normativo anexo a la Resolución No. 533 de 2015 y sus modificaciones, es decir, entidades de gobierno.”

Se anexa listado de enero y diciembre de 2018 de las entidades que pertenecen al régimen de la Resolución 533 de 2015.

Por lo anteriormente expuesto y dadas las explicaciones de rigor, solicitamos respetuosamente retirar esta observación

3.1.1.2. Observación Administrativa, con presunta incidencia fiscal, por pago de multas e intereses en las retenciones en la fuente de dos periodos.

El FBS-CGD del Putumayo en marzo de 2017, realizó el pago de la retención en la fuente de los periodos de enero de 2015 y octubre de 2016 de forma extemporánea, conllevando a la cancelación de sanciones por valor de \$1.276.000 e intereses por valor de \$978000, realizando gastos que no son del ejercicio de la Entidad por la suma de \$2.254.000.

Por lo antepuesto el FBS-CGD del Putumayo incumple con lo estipulado en el parágrafo del artículo 112 capítulo XVII del Decreto 111 de 1996 y artículo 6° de la Ley 610 de 2000.

Lo anterior obedece a la falta de mecanismos de seguimiento, monitoreo y control en el proceso financiero y planeación en los pagos del fondo, ocasionando un presunto daño fiscal por valor de \$2.254.000 sobre los recursos de la Entidad.

ARGUMENTOS DE DEFENSA:

Es preciso manifestar que de los \$2.254.000 que menciona en la observación como pagados por el fondo por concepto de multas e intereses, estos no salieron en su totalidad con recursos del fondo, tal como se describe a continuación:

TABLA UNO

CONCEPTO	VALORES CANCELADOS
RETENCION EN LA FUENTE	1.612.000
SANCION	638.000
INTERESES POR MORA	642.000

Evaluados los argumentos de la contradicción presentada por el FBS-CGD del Putumayo, en donde presenta el detalle del pago realizado el día 27 de marzo de 2017 se observa que se cancelo la suma de \$3.260.600 y el pago total era por la suma de \$4.403.000 lo cual se asume que la diferencia de \$1.142.400 fue pago con dinero de la funcionaria encargada de la tesorería.

De lo correspondiente por sanciones e interes de mora por valor de \$2.254.000 le restamos el valor pago por el funcionario por \$1.142.400 resulta un saldo por pagar de \$1.111.600, el cual fue cancelado el día 19 de noviembre de 2019 en la cuenta nro. 0598-02-0200154631 perteneciente al

RETENCION DEL IVA	537.000	FBS-CGD del Putumayo, según soporte adjunto. Por lo anterior el FBS-CGD del Putumayo desvirtúa la observación con el resarcimiento del presunto detrimento patrimonial y se configura un Beneficio de Auditoría Cuantitativo por valor de \$2.254.000.
SANCION	638.000	
INTERESES POR MORA	336.000	
TOTAL PAGADO DIAN	4.403.000	
TOTAL SANCIONES E INTERESES	2.254.000	
PAGOS ASUMIDOS POR LA TESORERA	1.142.400	
VALOR PAGADO POR PARTE DEL FONDO POR SANCIONES E INTERESES	1.111.600	
* Fuente propia		
<p>Cabe aclarar que se evidencia el retiro por valor de \$3.260.600 de los cuales por impuestos solo se debía cancelar por parte del Fondo de Bienestar social el valor de \$2.149.000. y por concepto de sanciones e intereses el valor de \$2.254.000 de los cuales en su momento la señora Tesorera asumió el valor de \$1.142.400, y la diferencia se pagó en su momento con recurso del fondo, pero que actualmente se reintegra dicho valor.</p> <p>Se anexa copia de la consignación de reintegro por valor de \$1.111.600 realizada el día 19 de noviembre de 2019.</p> <p>Se anexa copia del comprobante de egreso por valor de \$3.260.600, donde se evidencia lo que efectivamente salió de las cuentas bancarias de propiedad del fondo, con destino al pago a la DIAN de los valores retenidos, que corresponden al valor de \$2.149.000, mas \$1.111.600 de intereses y sanciones. Reiteramos que el valor de \$1.142.400 fue asumido en su momento por la tesorera, valor que fue consignado en efectivo en el momento de hacer el pago a la DIAN.</p> <p>Así mismo se puede evidenciar en el estado de resultados, en la cuenta 5395, el registro del valor de \$1.111.600 por concepto de sanciones e intereses, los cuales reiteramos ya fueron reintegrados.</p> <p>De acuerdo a lo anterior, se evidencia que el presunto detrimento ya fue resarcido, se solicita respetuosamente el retiro de la observación.</p>		
<p>3.1.2.1. Observación Administrativa, con presunta connotación Disciplinaria, por no enviar ni publicar informes financieros.</p> <p><i>El FBS-CGD del Putumayo no envió la información financiera de la vigencia 2017 y 2018, a la Secretaría de Hacienda del Departamento, ni a la Contaduría General de la Nación, no se encontraron publicados en la cartelera ni en la página web.</i></p> <p><i>Por lo anterior el FBS-CGD del Putumayo incumple lo establecido en el capítulo X, artículos 98 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Departamento del Putumayo, capítulo XII, artículos 91 del Decreto 111 de 1996, título II, artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, y numeral 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002.</i></p> <p><i>Por las anteriores razones, se observa falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo en el proceso financiero por parte del FBS-CGD del Putumayo. Lo anterior genera incertidumbre en la presentación de la información contable sobre el manejo de los recursos del FBS-CGD del Putumayo.</i></p>		
ARGUMENTOS DE DEFENSA:		

El Fondo de bienestar social de la contraloría conforme a su acto de creación y hechos económicos explicados en el acápite anterior, no está obligado a remitir informes a la secretaria de hacienda del Departamento del Putumayo, ni a la Contaduría General de la Nación.

El Fondo no es una entidad desagregada del Departamento del Putumayo, por tanto, no le surge la obligación de hacer los reportes al mismo, igualmente el fondo no tiene la obligación de publicar los documentos referidos en la observación; así lo estableció la ordenanza de creación.

Frente a esta situación, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) la Ordenanza No. 451 del 4 de agosto de 2.005, expedida por la Asamblea Departamental del Putumayo y por la cual se creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo goza de presunción de legalidad mientras no haya sido anulada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; que por cierto al día de hoy conforme al medio de control de Nulidad Rad. 2018-00352, Demandante: Auditoría General de la República -AGR- Demandado: Asamblea Departamental del Putumayo - Contraloría General del Departamento del Putumayo y otros; el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO no encontró mérito alguno para ordenar la medida cautelar de suspensión provisional (presentada en dos oportunidades por la AGR), ya que conforme a los Autos del 25/10/2018 y del 30/04/2019 la MP. Dra. SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY en Sala Única de Decisión del Sistema Oral, dijo que:

"[...] no había lugar al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Ordenanza No. 451 de 04 de agosto de 2005, en virtud de la cual, la Asamblea departamental del Putumayo creó el Fondo de Bienestar Social de los empleados de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, en tanto no se demostró al menos sumariamente, que la iniciativa para su creación proviniera de una autoridad diferente a la señalada por la ley, concretamente el gobernador del ente territorial, argumento que se constituía en uno de los principales sustentos de la solicitud de decreto de la medida.

En esta medida, se considera que no se acreditó a cabalidad el requisito que alude a la apariencia de buen derecho necesario para la adopción de medidas cautelares como ala solicitada por el actor.

Igual argumento, satura idéntica conclusión respecto a los demás cargos de la demanda [...]"

Corolario de lo anterior y en vista que el criterio-condición establecido por la AGR., en esta observación, no se ajusta al sub iudice, se solicita respetuosamente el retiro de la misma.

Evaluados los argumentos de la contradicción presentada por el FBS-CGD del Putumayo no desvirtúa la observación debido a la Ordenanza No.451 del 4 de agosto de 2005, por medio de la cual se creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, en ninguno de sus artículos se encuentra registrado que el FBS-CGD del Putumayo no presentara información o informes a la Secretaría de Hacienda Departamental.

La Ordenanza nro. 451 de 2005, registra lo contrario "Artículo 11: DE LOS ACTOS Y CONTRATOS. Los actos y contratos que celebre el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Putumayo, en desarrollo de su objetivo y funciones se sujetara a las disposiciones que rijan, para los establecimientos del orden Nacional".

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura en **Hallazgo Administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.**

3.1.10.1. Observación Administrativa, con presunta connotación Disciplinaria, por no diseñar procedimientos ni delegar un miembro de coordinación de control fiscal Interno.

El director del FBS-CGD del Putumayo no diseñó procedimientos de control interno, ni delegó o designó a un miembro del fondo para ejercer las funciones de coordinador de control interno de la entidad, por lo tanto no se realizaron los informes para las vigencias 2017 y 2018.

Por lo anterior el FBS-CGD del Putumayo incumple lo establecido, en el artículo 10 de la Ordenanza nro. 451 de 2005, con la Resolución 193 de 2016 y numeral 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002.

Por las anteriores razones, se observa falta de mecanismos de control, seguimiento y monitoreo por parte del FBS-CGD del Putumayo. Lo anterior, genera incertidumbre en el control interno y la presentación de la información sobre el manejo de los recursos del FBS-CGD del Putumayo.

ARGUMENTOS DE DEFENSA:

Sea lo primero anotar que el Estado de Derecho se caracteriza por el ejercicio regulado del poder político, de modo que en la esfera pública, las reglas facultan cursos de acción determinados para la toma de decisiones. En este orden de ideas, las actuaciones de los funcionarios y de las autoridades públicas deben ser siempre regladas y por ende limitadas; significa que las entidades del Estado no pueden actuar por fuera de sus competencias y mucho menos en contra de las mismas.

Así, de acuerdo con el artículo 121 Superior “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”; y de producirse quebrantamiento de estos deberes, surge la aplicación de un régimen especial de responsabilidad disciplinaria, que es una de las modalidades del ejercicio del poder punitivo del Estado.

A su turno, conforme con el artículo 6 Superior, regulatorio del principio de legalidad y responsabilidad, las autoridades del Estado responden por omisión y extralimitación de sus funciones, a diferencia de lo que ocurre con los agentes del sector privado, que pueden hacer todo lo que no se encuentre prohibido. Este fundamento de responsabilidad se articula con las relaciones especiales de sujeción surgidas entre el Estado y el servidor público o el particular que cumpla funciones públicas, las cuales están orientadas a la consecución o materialización de los fines estatales.

El Constituyente ha deferido al legislador la determinación de dicho régimen y la manera de hacerlo efectivo; el desarrollo de esta norma constitucional se materializa justamente en la Ley 734 de 2002, actual Codificación Disciplinaria (CDU)

En primer término es importante resaltar que dentro de la dogmática de la estructura de la responsabilidad disciplinaria, la doctrina ha establecido que el “ilícito disciplinario” se configura cuando se afecta el deber funcional sin que exista para ello justificación alguna, en estos términos lo establece el artículo 5 del CDU. De este modo, la sanción tiene por finalidad disciplinar en el ejercicio de la función pública, lo que legitima a la

Evaluados los argumentos de la contradicción presentada por el FBS-CGD del Putumayo, la respuesta desvirtúa lo observado por la AGR, en el sentido de la presunta connotación disciplinaria, por lo tanto, esta se retira.

Sin embargo, con el fin de que el FBS-CGD del Putumayo diseñe los procedimientos de control interno contable y de los procesos internos que se desarrollan en la entidad, además que delegue o designe el miembro del fondo que ejerza de coordinador de control interno y por lo tanto, de cumplimiento a la Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación, se mantiene la observación administrativa.

Por lo anterior, se mantiene la observación, se retira la presunta incidencia disciplinaria y se configura en **Hallazgo Administrativo**.

administración a ejercer esta potestad sancionadora cuando los servidores se apartan de los deberes u obligaciones que están llamados a cumplir, abusan o se extralimitan en el ejercicio de sus derechos y funciones; o incurren en prohibiciones, inhabilidades, impedimentos o conflictos de intereses, generando con ello un quebrantamiento sustancial de la función pública, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 23 de la Ley 734 de 2002.

Toda vez que el derecho disciplinario se considera dentro de los linderos del derecho administrativo sancionador, le son aplicables los principios que limitan el ejercicio de esa potestad por parte del Estado, entre ellos, primordialmente, el de legalidad, en este sentido lo expresa el artículo 29, inciso 2, de la Constitución Política, del cual se desprende la ineludible sumisión en materia disciplinaria al de tipicidad.

De allí que la tipicidad en las infracciones disciplinarias se determina por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición, y de la norma que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria.

Pues bien, de conformidad con el informe preliminar de auditoría se establece que el director del FBS-CGD del Putumayo no diseñó procedimientos de control interno, ni delegó o designó a un miembro del fondo para ejercer las funciones de coordinador de control interno de la entidad, concluyendo que el FBS-CGD del Putumayo incumple lo establecido, **en el artículo 10 de la Ordenanza Nro. 451 de 2005 (de creación del Fondo), con la Resolución 193 de 2016 y numeral 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002.**

A ello, se tiene que mediante Ordenanza No. 451 del 4 de agosto de 2.005, la Asamblea Departamental del Putumayo creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo. En su artículo 1 establece que se crea el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio adscrito a la Contraloría General del Departamento del Putumayo.

En su artículo 10, (que la AGR utiliza como basamento para trabar la Litis), se establecieron las funciones del Director:

De la simple lectura del artículo anterior –**que iteramos, es el único fundamento de la AGR para predicar un presunto incumplimiento a los deberes funcionales del Director** - se desprende que el Director del Fondo no tiene entre sus funciones: [...] diseñar procedimientos de control interno, ni delegar o designar a un miembro del fondo para ejercer las funciones de coordinador de control interno de la entidad”, **como lo afirma infundadamente la AGR.** Por lo anterior mal podría hablarse del incumplimiento de

<p>deberes funcionales, funciones y menos de una conducta disciplinable.</p> <p>Lo que es claro, indiscutible y no admite margen de duda; es que el equipo auditor de la AGR, esgrimió un <i>critério</i> que no es dable aplicar al <i>sub judice</i>, toda vez que nuestra Ordenanza de creación no estableció este deber funcional.</p> <p>Caso contrario ocurre con otros fondos de bienestar social de las contralorías, v.gr., el artículo 21 de los estatutos del Fondo de Bienestar Social y de Capacitación de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander que establece:</p>	
<p>3.2.2.1. Observación Administrativa, con presunta Connotación disciplinaria, por incumplimiento del Estatuto Orgánico Presupuestal.</p> <p><i>El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo no remitió los oficios de presentación del Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de la vigencia 2017 y 2018, de acuerdo con la fecha fijada en el Estatuto Orgánico del presupuesto del Departamento del Putumayo, no quedó incluido en el decreto departamental, no presentó las adiciones presupuestales ante la Secretaría de Hacienda Departamental, no remitió los informes presupuestales para el control financiero, no se encuentra exonerado o excluido de presentación en ningún artículo de la Ordenanza nro. 168 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuestal del Departamento del Putumayo.</i></p> <p><i>Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo no presento anteproyecto para la aprobación del presupuesto.</i></p> <p><i>Por lo anterior en FBS-CGD del Putumayo incumplió lo establecido en Estatuto Orgánico de Presupuestal del Departamento del Putumayo, Ordenanza nro. 168 de 1996, Decreto 111 de 1996 y numeral 1 y 33, artículo 34, capítulo segundo, Ley 734 de 2002.</i></p> <p><i>Lo mencionado, se presenta por presunta deficiencia de controles sobre la elaboración y envió del Anteproyecto de presupuesto del fondo para su aprobación, aspecto que pone en riesgo las decisiones presupuestales de la entidad.</i></p>	
<p>ARGUMENTOS DE DEFENSA:</p> <p><i>Nuestro Estado de Derecho se caracteriza por el ejercicio regulado del poder político, de modo que en la esfera pública las reglas facultan cursos de acción determinados para la toma de decisiones. En este orden de ideas, las actuaciones de los funcionarios y de las autoridades públicas deben ser regladas y por ende limitadas, significa que las entidades del Estado no pueden actuar por fuera de sus competencias y mucho menos en contra de las mismas. Así, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución Política, “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”; y de producirse quebrantamiento de estos deberes, surge la aplicación de un régimen especial de responsabilidad disciplinaria, que es una de las modalidades del ejercicio del poder punitivo del Estado.</i></p> <p><i>A su turno, conforme con el artículo 6º superior, regulatorio del principio de legalidad y responsabilidad, las autoridades del Estado responden por omisión y extralimitación de sus funciones, a diferencia de lo que ocurre con los agentes del sector privado, que pueden hacer todo lo que no se encuentre</i></p>	<p>Evaluados los argumentos de la contradicción presentada por el FBS-CGD del Putumayo no desvirtúa la observación debido a que la Ordenanza Nro. 451 del 4 de agosto de 2005, por medio de la cual se creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, en ninguno de sus artículos se encuentra registrado que el FBS-CGD del Putumayo no presentara el anteproyecto y las adiciones a la Secretaría de Hacienda Departamental.</p> <p>La Ordenanza nro. 451 de 2005, registra lo contrario “Artículo 11: DE LOS ACTOS Y CONTRATOS. Los actos y contratos que celebre el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental del Putumayo, en desarrollo de su objetivo y funciones se sujetara a las disposiciones que rijan, para los establecimientos del orden Nacional”.</p>

prohibido. Este fundamento de responsabilidad se articula con las relaciones especiales de sujeción surgidas entre el Estado y el servidor público o el particular que cumpla funciones públicas, las cuales están orientadas a la consecución o materialización de los fines estatales.

El Constituyente ha deferido al legislador la determinación de dicho régimen y la manera de hacerlo efectivo; el desarrollo de esta norma constitucional se materializa justamente en la ley 734 de 2002, actual Codificación Disciplinaria.

En primer término es importante resaltar que dentro de la dogmática de la estructura de la responsabilidad disciplinaria la doctrina ha establecido que el "ilícito disciplinario" **se configura cuando se afecta el deber funcional** sin que exista para ello justificación alguna, en estos términos lo establece el artículo 5º del CDU. De este modo, la sanción tiene por finalidad disciplinar en el ejercicio de la función pública, lo que legitima a la administración a ejercer esta potestad sancionadora cuando los servidores se apartan de los deberes u obligaciones que están llamados a cumplir, abusan o se extralimitan en el ejercicio de sus derechos y funciones; o incurren en prohibiciones, inhabilidades, impedimentos o conflictos de intereses, generando con ello un quebrantamiento sustancial de la función pública, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 23 de la Ley 734 de 2002.

Toda vez que el derecho disciplinario se considera dentro de los linderos del derecho administrativo sancionador, le son aplicables los principios que limitan el ejercicio de esa potestad por parte del Estado, entre ellos, primordialmente, el de legalidad, en este sentido lo expresa el artículo 29, inciso 2º, de la Constitución Política, del cual se desprende la ineludible sumisión en materia disciplinaria al de tipicidad.

De allí que la tipicidad en las infracciones disciplinarias se determina por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición, y de la norma que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria.

Entonces, se tiene que mediante Ordenanza No. 451 del 4 de agosto de 2.005, la Asamblea Departamental del Putumayo creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo; en su artículo 9 numeral 3, se establecieron las funciones de la Junta Directiva, entre ellas aprobar el presupuesto anual de ingresos, inversiones y gastos. A su vez, una de las funciones del Director del Fondo de Bienestar (numeral 3 del artículo 10 ibídem - VER TABLA UNO), es la de presentar a consideración y aprobación de la Junta Directiva, el proyecto de presupuesto. Veamos:

3.3.2.1. Observación administrativa con presunta connotación disciplinaria por presunta extralimitación de funciones

...

El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de Putumayo suscribió los contratos 4 de 2017 y 2 de 2018, los cuales tuvieron como objeto el desarrollo de un seminario el cual se dictó a los servidores públicos del Departamento del Putumayo y a los funcionarios de la Contraloría del Departamento del Putumayo, (el resaltado es nuestro) dentro del estudio de necesidad para el contrato 4 de 2017 se plasmó: "(...)

Por lo anterior, se mantiene la observación y se configura en **Hallazgo Administrativo, con presunta connotación Disciplinaria.**

Que se hace, necesario la capacitación de los servidores públicos del Departamento del Putumayo, incluidos los funcionarios de la Contraloría Departamental del Putumayo, sobre las nuevas disposiciones en contratación pública, supervisión interventoría, fondos de servicios educativos y actualización jurisprudencial (...)” y para el contrato 2 de 2018 se manifestó: “(...) Que se hace necesario la capacitación de los servidores públicos del Departamento del Putumayo, incluidos los funcionarios de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, sobre las nuevas disposiciones en contratación pública, supervisión e interventoría, y actualización jurisprudencial (...)”. El subrayado es nuestro. Respecto de esta contratación se tienen las siguientes observaciones:

a) El FBS-CDG del Putumayo no tenía la competencia para realizar seminarios y capacitaciones.

El artículo 2 de la Ordenanza Nro. 451 del 4 de agosto de 2005 por medio de la cual se crea el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, establece como objetivos los siguientes:

“(...) 1. Desarrollar planes y programas que contribuyan a la solución de las necesidades básicas en salud, educación, vivienda y recreación con el fin de brindar estímulos e incentivos a los servidores públicos de la Contraloría Departamental.

2. Desarrollar planes de crédito, de salud, educación y vivienda para los servidores públicos de la Contraloría Departamental y/o cónyuge o compañero (a) permanente.

3. Gestionar planes de crédito para la construcción de vivienda, para compra, liberación de hipotecas y mejora de inmuebles de los Servidores Públicos de la Contraloría y/o cónyuge o compañero (a) permanente y demás líneas de crédito de desarrollo social.

4. Realizar inversiones necesarias dirigidas a la adecuación y mantenimiento de las instalaciones de la Contraloría Departamental del Putumayo con el propósito de lograr condiciones óptimas de trabajo para los servidores públicos de la Contraloría Departamental (...)”

Conforme con lo anterior, se vislumbra que el Fondo no tiene contemplado dentro de sus objetivos la realización de seminarios ni dictar capacitaciones, así como tampoco ejecutar actividades que incluyan entidades o funcionarios ajenos a la Contraloría Departamental de Putumayo pues los beneficiarios del fondo son exclusivamente los servidores públicos del mismo, por tanto el Fondo no tenía la competencia para realizar dichas actividades y por ende para suscribir los contratos 4 de 2017 y 2 de 2018.

b) El FBS-CDG del Putumayo dentro de sus objetivos y competencias no tiene la función de recaudar dinero

El FBS-CDG del Putumayo incluyó en el Programa de Bienestar Social la realización de una actividad de integración para los asociados al Fondo así: En la Vigencia 2017 se dispuso: “(Actividad de integración y recreación de bienestar social para los asociados al Fondo de Bienestar de la Contraloría, con desplazamiento a cualquier lugar de Colombia o del Exterior. Para esta actividad, el Fondo de Bienestar Social, asumirá el valor total de la actividad recreativa, la cual será financiado (sic) con los recursos que se recauden en el desarrollo del Seminario que realiza el Fondo como actividad de enseñanza (...)” y en la vigencia 2018 manifestó: “(...) Viaje de integración fuera del Departamento (...)”.

En efecto, para realizar los seminarios el Fondo a través de los funcionarios, se encargó de realizar la logística del evento (invitaciones, desplazamiento a los diferentes municipios del Departamento del Putumayo para publicitar o promocionar el mencionado evento, inscripciones, etc.), logrando recaudar en la vigencia 2017 un total de \$36.450.000 (\$450.000 por inscripción) y en la vigencia 2018 se recaudó la suma de \$34.300.000 (\$470.000 por inscripción), dineros que ingresaron a las arcas del Fondo. Vale la pena precisar que el Fondo en el año 2017 y 2018, como ya se dijo programó en cada vigencia una actividad de integración, sin embargo se ejecutó solamente la programada en la vigencia 2017.

Revisando la ordenanza de creación del Fondo se concluye que dentro de sus objetivos no se encuentra el de realizar capacitaciones o seminarios, ni recaudar dinero, así como tampoco cobrar a terceros para la realización de seminarios.

Conforme con explicado en los párrafos anteriores, el Fondo se extralimitó en funciones vulnerando lo preceptuado en el artículo 6 de la Constitución Política y por tanto posiblemente se trasgrede el numeral 1 del artículo 34 y artículo 23 de la Ley 734 de 2002.

Las anteriores situaciones pudieron presentarse por desconocimiento de los funcionarios y deficiencias en los controles.

Es preciso iniciar nuestra defensa enfatizando en que el informe preliminar que nos ocupa refiere con toda claridad que “En todos los contratos auditados, se encuentra que se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, toda vez que en los estudios previos, la

Se retira la observación realizando las siguientes precisiones:

Como primera medida se aclara que en efecto en el informe preliminar se realizó un pronunciamiento a nivel general sobre el Plan

necesidad y conveniencia de la contratación estuv[ó] acorde con las necesidades que se pretendían satisfacer” además que “Los objetos contractuales estuvieron conformes con las necesidades del Fondo y la misión de la Entidad”.

Luego de que la AGR., revisó los expedientes contractuales, llegó a la conclusión que todos los contratos analizados cumplieron con la rigurosidad establecida en el Decreto 1082 de 2015 ya que los estudios previos, la necesidad y conveniencia de la contratación estuvo acorde con las necesidades que se pretendían satisfacer, además de inferir categóricamente que los objetos contractuales estuvieron conformes con las necesidades del Fondo y la misión de la Entidad (criterio-condición); empero, a renglón seguido se contradice y deja la observación que se debate.

Pues bien, se tiene que el Fondo suscribió los siguientes contratos -reprochados por la AGR-: VIGENCIA 2017: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 04 cuyo objeto fue la prestación de servicios profesionales para desarrollar seminario de actualización en contratación estatal, por valor de \$7.500.000. VIGENCIA 2018: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 02 cuyo objeto fue la prestación de servicios profesionales para desarrollar seminario en supervisión, interventoría y responsabilidades del contrato estatal, por valor de \$7.500.000.

De los expedientes contractuales se tiene que los contratos fueron suscritos por el Fondo con el objeto de llevar a cabo seminarios en contratación estatal (educación informal), en los años 2017 y 2018.

Iniciaremos manifestando que la AGR., considera que se presentó una extralimitación de funciones, basados única y exclusivamente en abstractos de los estudios previos, en transcripciones cortadas y aisladas que no obedecen a la necesidad establecida ni a lo pactados en la minuta de los contratos. La AGR, se limitó a transcribir una pequeñísima parte de los estudios previos: “Que se hace necesario la capacitación de los servidores públicos del Departamento del Putumayo, incluidos los funcionarios de la Contraloría Departamental del Putumayo, sobre las nuevas disposiciones en contratación pública, supervisión e interventoría, fondos de servicios educativos y actualización jurisprudencial” sin estudiar la totalidad del documento, sin analizar los demás documentos precontractuales-contractuales, la minuta del contrato y por supuesto olvidando la Ordenanza de creación del Fondo que es la que nos habilita para realizar tales actividades (carta de navegación)

Entonces, al revisar la totalidad de los documentos: Estudio Previo, demás documentos precontractuales, minutas de los contratos y nuestra Ordenanza de creación, se observa indudablemente que si bien es cierto en la parte trascribida por la AGR., por error de digitación se estableció la necesidad de capacitar a los servidores públicos del Departamento, esta situación no trascendió al contrato, su ejecución ni a las obligaciones pactadas en el contrato, toda vez que los contratos pretendían [como en efecto ocurrió] satisfacer la necesidad de

Anual de Adquisiciones, estudios previos, disponibilidad y registro presupuestal, garantías, sin embargo al final se escribió lo siguiente: “Del total de contratos auditados se evidenciaron las siguientes irregularidades”, frase que deja entre ver que a pesar de lo dicho antes de esta oración, se habían presentado deficiencias las cuales a renglón seguido se explicaron.

Respecto a lo manifestado por el Fondo cuando manifiesta: “basados única y exclusivamente en abstractos de los estudios previos, en transcripciones cortadas y aisladas que no obedecen a la necesidad establecida ni a lo pactados en la minuta de los contratos”, es necesario precisar que las transcripciones fueron tomadas textualmente de los estudios previos que sirvieron como sustento para suscribir los contratos 04 de 2017 y 02 de 2018 y que lo consiguando en dichos estudios no pueden distar de lo que se plasme en los contratos toda vez que los mencionados documentos son el fundamento para suscripción del contrato.

De otra parte, el Fondo debe tener precaución con los yerros de digitación que comete, pues en este caso conllevaron a incurrir en error cuando en los estudios previos se incluyó “Que se hace, necesario la capacitación de los servidores públicos del Departamento del Putumayo, incluidos los funcionarios de la Contraloría Departamental del Putumayo”, toda vez que los únicos beneficiarios de Fondo son los funcionarios de la Contraloría Municipal de Putumayo.

Respecto al seguimiento que debe realizar la Gerencia Seccional Neiva a la actividad de integración que realizó el Fondo, continúa toda vez que en el informe se explicó ampliamente que dicha actividad no corresponde a una actividad de bienestar social conforme lo ha dejado en claro el Departamento Administrativo de la Función Pública.

educación informal de los servidores públicos de la Contraloría Departamental del Putumayo, y ello se colige un estudio general e integral de los documentos antes referidos, de una lectura en conjunto del iter contractus y por supuesto de la Ordenanza de creación.

Los seminarios se realizaron para cumplir los planes, programas y objetivos del Fondo así como para fortalecer su patrimonio y, cumplir con la Ordenanza de Creación (carta de navegación); fue así que con estos contratos nos beneficiamos los asociados al acceder a programas de educación informal gratuita, pero también se benefició el Fondo ya que a los seminarios se invitó a participar no solo a los servidores públicos del departamento sino también a los particulares interesados, quienes previo pago de los derechos de inscripción, participaron.

Resaltamos que los seminarios de capacitación (educación informal) fueron recibidos por los servidores públicos de la Contraloría, sin que implique costo alguno para ellos.

Consideramos que esta observación carece de los dos elementos sustanciales de un hallazgo (criterio-condición) por ende no cuenta con asidero jurídico que lo soporte, toda vez que la interpretación de las normas, regulaciones, contratos y la Ordenanza de creación, deben ser analizadas de manera sistemática, con los estatutos, funcionamiento de la organización, contrato en sí mismo y el iter contractus (etapa precontractual, contractual y post contractual).

La interpretación sistemática implica interpretar de forma interrelacionada o contextual, por lo que supone una mirada en red o de conjunto, esto es, considerando simultáneamente varios elementos y no solo uno de ellos, como varias palabras de un artículo, varios artículos de un capítulo, varios capítulos de un título. Lo anterior, tiene como propósito evitar contradicciones normativas o armonizar el ordenamiento jurídico.

Por fortuna, el artículo 30 de nuestro Ordenamiento Sustantivo Civil (norma aplicable por remisión expresa conforme al artículo 30 de la Ley 80 de 1993) consagra expresamente la interpretación sistemática en los siguientes términos: “[...] el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto”.

En cuanto a la interpretación de los contratos, el artículo 1622 del Código Civil refiere que “[...] las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándose a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad. Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia. O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas ambas partes, o una de las partes con aprobación de la otra parte”.

Adviértase, cómo el legislador para interpretar las cláusulas de

un contrato enseña recurrir a otras cláusulas del mismo contrato, a otro contrato relacionado e incluso a la aplicación de las cláusulas contractuales. Y, además, nótese la mirada en conjunto a la totalidad de contrato, evitando una mirada fragmentada de las diferentes cláusulas (como en efecto ocurrió en la presente observación).

Respecto a la interpretación de los contratos estatales, sucede algo similar a la interpretación gramatical, y es que en los artículos 13 y 40, inciso 1, de la Ley 80 de 1993, se hace una remisión expresa a las normas civiles y comerciales, excluyendo solamente las materias reguladas de forma particular en dicha ley, y como la interpretación sistemática no está regulada de forma específica, entonces se aplican en este caso los enunciados del Código Civil, artículos 30 y 1622 sobre la interpretación del derecho en general y de los contratos en particular.

Así las cosas, los contratos reprochados –como bien lo afirmó la AGR- cumplieron con la rigurosidad establecida en el Decreto 1082 de 2015 ya que los estudios previos, la necesidad y conveniencia de la contratación estuvo acorde con las necesidades que se pretendían satisfacer, además de inferir categóricamente que los objetos contractuales estuvieron conformes con las necesidades del Fondo y la misión de la Entidad

Bien, aclarado lo anterior, se desvirtuarán las observaciones relacionadas con que “[...] no tenía la competencia para realizar seminarios y capacitaciones, [...] no tiene contemplado dentro de sus objetivos la realización de seminarios ni dictar capacitaciones, así como tampoco ejecutar actividades que incluyan entidades o funcionarios ajenos a la Contraloría Departamental de Putumayo [...], no tiene la función de recaudar dinero [...] Revisando la ordenanza de creación del Fondo, se concluye que dentro de sus objetivos no se encuentra realizar capacitaciones o seminarios, ni recaudar dinero, así como tampoco, cobrar a terceros para la realización de seminarios. [...] Conforme con explicado en los párrafos anteriores, el Fondo se extralimitó en funciones vulnerando lo preceptuado en el artículo 6 de la Constitución Política y por tanto, posiblemente se transgrede el numeral 1 del artículo 34 y artículo 23 de la Ley 734 de 2002. [...] Las anteriores situaciones pudieron presentarse por desconocimiento de los funcionarios y deficiencias en los controles, por lo que el Fondo realizó actividades que no se encontraban dentro de sus objetivos.

Sea lo primero aclarar que el criterio y la condición² establecidos en esta observación por el equipo auditor de la AGR., no se ajustan al *sub judice*, habida cuenta que –contrario a lo expresado por la AGR- la Ordenanza de creación y los estatutos, permiten al Fondo realizar todas las actividades reprochadas, de solo observar artículo 2 numeral 1; numeral 2, 3 del artículo 3 y el numeral 5 del artículo 5 de la Ordenanza de

² **Criterio:** disposición constitucional, legal o normativa interna o externa que se presume vulnerada, identificada con artículo, numeral y/o inciso, junto con las razones por las cuales se consideran infringidas tales disposiciones [...] **Condición:** descripción de los hechos encontrados por el equipo auditor, una vez debatidos y valorada la evidencia en mesa de trabajo [...] Manual del Proceso Auditor MPA Versión 9.1 Auditoría General de la República Enero de 2019, p. 13. www.agr.gov.co. Fecha y hora de consulta: 19/11/2019 - 5:01 pm

creación del Fondo, se llega a tal conclusión, veamos:

CUADRO CINCO –ORDENANZA No. 451/2005 – ART. 2 - 3 - 5

Amén de las disposiciones establecidas en el acto de creación del Fondo, este cuenta con la facultad de realizar actividades y programas –como las controvertidas por la AGR- toda vez que esa fue la voluntad de su creador (Asamblea) al dotarlo con herramientas para que pueda realizar actividades para fortalecer su patrimonio; desde su génesis se estableció que su patrimonio no solo podía estar constituido con aportes públicos (multas) sino además que su patrimonio debía incluir recursos particulares como los aportes de los asociados, auxilios, donaciones y demás actividades que pudiera realizar, entre ellas las capacitaciones. El artículo 3, por su parte dotó al Fondo de la función de realizar las inversiones necesarias para cumplir con sus objetivos y toda otra actividad que le garantice seguridad, rentabilidad y liquidez, así como de atender los requerimientos de los servidores públicos de la entidad para el logro de los objetivos para los cuales fue creado.

Pasa por alto la AGR., que desde su creación, uno de los objetivos del Fondos es “desarrollar planes y programas que contribuyan a la solución de necesidades básicas en [...] educación”, entonces, las capacitaciones que se reprochan, se desarrollaron con el fin de materializar el cumplimiento de los objetivos del Fondo (artículo 2) conforme a las funciones (artículo 3) y para fortalecer su patrimonio (artículo 5) conforme a su Ordenanza de creación.

Hasta aquí, es claro que el Fondo tiene contemplado dentro de su **objeto** la realización de planes y programas de educación, para brindar estímulos e incentivos a los servidores públicos de la Contraloría, y que además para lograrlo tiene contemplado dentro de sus **funciones** el deber de atender los requerimientos de los servidores públicos de la Contraloría, para el caso concreto se habla de la necesidad de educación **informal** que se logró satisfacer con la suscripción y ejecución de los contratos mencionados.

Ahora bien, el Fondo de Bienestar Social, dentro sus **funciones** también tiene como deber realizar las inversiones que el permitan servir oportunamente los **objetivos** de la organización y que le garanticen seguridad, **rentabilidad y liquidez** en beneficio de sus asociados; en este sentido, es correcto afirmar -para el caso concreto- que la contratación estatal es el medio para la consecución de los fines del Fondo, y a su vez es el instrumento a través del cual el Fondo ejecuta sus funciones, de ahí que la inversión realizada con la suscripción y ejecución de los contratos reprochados, se efectuó con la intención de brindar un espacio de aprendizaje en educación **informal** a los funcionarios de la contraloría, que además se hizo extensiva a otras personas quienes debieron pagar un costo de inscripción, **actividades** que realizó el Fondo para **fortalecer su patrimonio** toda vez que se generaron ingresos que le dieron rentabilidad y liquidez, para con ellos mismo desarrollar planes de bienestar y recreación para los asociados.

Dado que el Fondo cuenta con la capacidad y competencia para realizar estos seminarios de educación **informal**, debemos señalar que dentro del sistema de educación colombiano, la Ley 115 de 1994 (*Por la cual se expide la Ley General de Educación*) en su artículo 2³ refiere a la educación **informal** la cual se define como “*todo conocimiento libre y [espontáneamente] adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados*”⁴.

En el mismo sentido, el Decreto 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación –DURSE) menciona:

*“Artículo 2.3.3.5.3.2.1. Composición de la educación de adultos. La educación de adultos ofrecerá programas de: 1. Alfabetización. 2. Educación básica. 3. Educación media. 4. Educación para el trabajo y el desarrollo humano 5. **Educación informal.**”* (Subrayas y negrillas nuestras)

A renglón seguido, el DURSE, establece:

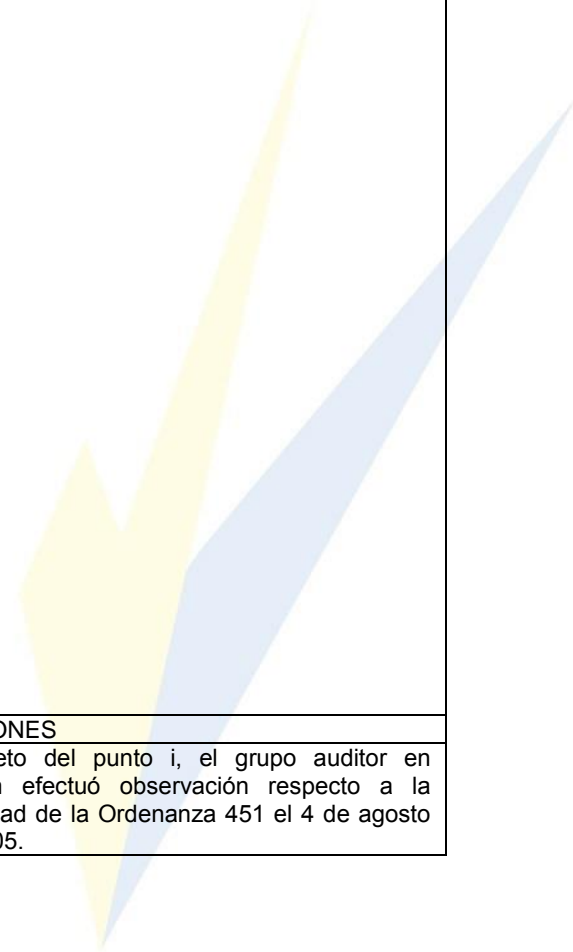
*“Artículo 2.6.6.8. Educación informal. La oferta de educación informal tiene como objetivo brindar oportunidades para complementar, actualizar, perfeccionar, renovar o profundizar conocimientos, habilidades, técnicas y prácticas. Hacen parte de esta oferta educativa aquellos cursos que tengan una duración inferior a ciento sesenta (160) horas. **Su organización, oferta y desarrollo no requieren de registro por parte de la secretaría de educación de la entidad territorial certificada** y sólo darán lugar a la expedición de una constancia de asistencia [...]”.*

De lo anterior se colige con toda claridad que, el Fondo no debe contar con permiso, licencia o registro alguno expedido por autoridad educativa para realizar los seminarios endilgados (educación **informal**); ya que su acto de creación (Ordenanza) es la fuente de ello.

Como se explicó, la educación informal se compone de todas aquellas actividades que representen algún tipo de estudio o entrenamiento que no conducen a ningún tipo de grado. Esta educación, según el número de horas y el objetivo conducente, no exige una regulación por parte del Ministerio de Educación Nacional o de las Secretarías de Educación departamentales o distritales. Así pues, los seminarios se realizaron con el objeto de brindar planes de educación **informal** a los servidores públicos de la contraloría Del Putumayo, quienes asistimos a los mismos y nos beneficiamos –sin ningún costo- de tan importante actualización, mientras los demás asistentes (servidores públicos del departamento y particulares) participaron de los eventos de educación **informal**, efectuando

³ **ARTÍCULO 2º.- Servicio Educativo.** El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la **educación no formal**, la **educación informal**, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación. (Negrillas nuestras)

⁴ Artículo 43 ibídem

<p>el pago de la inscripción, para poder acceder a la misma. El Fondo al realizar estas actividades está cumpliendo en dos vías: tanto a los programas de educación de sus asociados, como el de realizar actividades para solventar su patrimonio y de contera, con estos recursos cumplir con sus objetivos.</p> <p>Finalmente, se manifiesta que conforme al artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) , la Ordenanza No. 451 del 4 de agosto de 2.005, expedida por la Asamblea Departamental del Putumayo y por la cual se creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo goza de presunción de legalidad mientras no haya sido anulada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; que por cierto al día de hoy conforme al medio de control de Nulidad Rad. 2018-00352, Demandante: Auditoría General de la República -AGR- Demandado: Asamblea Departamental del Putumayo - Contraloría General del Departamento del Putumayo y otros; el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO no encontró mérito alguno para ordenar la medida cautelar de suspensión provisional (presentada en dos oportunidades por la AGR), ya que conforme a los Autos del 25/10/2018 y del 30/04/2019 la MP. Dra. SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY en Sala Única de Decisión del Sistema Oral, dijo que:</p> <p>“[...] no había lugar al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Ordenanza No. 451 de 04 de agosto de 2005, en virtud de la cual, la Asamblea departamental del Putumayo creó el Fondo de Bienestar Social de los empleados de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, en tanto no se demostró al menos sumariamente, que la iniciativa para su creación proviniera de una autoridad diferente a la señalada por la ley, concretamente el gobernador del ente territorial, argumento que se constituía en uno de los principales sustentos de la solicitud de decreto de la medida.</p> <p>En esta medida, se considera que no se acreditó a cabalidad el requisito que alude a la apariencia de buen derecho necesario para la adopción de medidas cautelares como ala solicitada por el actor.</p> <p>Igual argumento, satura idéntica conclusión respecto a los demás cargos de la demanda [...]”</p> <p>Al desvirtuar la observación de la AGR., no se cuenta con fundamento para realizar el traslado a la Contraloría General del Departamento del Putumayo a fin que se investigue esta situación.</p> <p>Por lo anteriormente mencionado, de manera respetuosa se solicita retirar del informe final dicha observación.</p>	
<p>ARGUMENTOS DE DEFENSA COMUNES A TODAS LAS OBSERVACIONES</p>	
<p>i. Por fortuna, nuestro ordenamiento jurídico establece la presunción de legalidad de los actos administrativos ya que, conforme al artículo 88 de la Ley 1437 de 2.011 (CPACA) se tiene que:</p>	<p>Respeto del punto i, el grupo auditor en ningún efectuó observación respecto a la legalidad de la Ordenanza 451 el 4 de agosto de 2005.</p>

ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

Quiere decir lo anterior que vez sancionada la Ordenanza No. 451 el 4 de agosto de 2.005 “Por la cual se creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo”, esta se considera ajustada a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Es una presunción “Iuris Tantum”, que significa que se puede probar en contrario, para cuando se demuestre que se contravino el ordenamiento jurídico. En esta medida la Ordenanza No. 451 de 2.005 se presume legítima y conlleva a la ejecutividad de la misma.

El fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad de la Ordenanza no necesita ser declarada por los organismos jurisdiccionales, ya que se entorpecería la actuación misma que deba realizarse.

Como contrapartida necesaria y lógica de la presunción de legalidad de la Ordenanza No. 451 de 2.005, la Constitución Política y las leyes han reglamentado la teoría de nulidades, han organizado las acciones correspondientes y han creado instituciones jurisdiccionales especiales para el juzgamiento de las irregularidades; es así que el ordenamiento jurídico (Constitución Política, CPACA., entre otros) parte de la base que actos administrativos como la Ordenanza No. 451 de 2.005 tiene carácter obligatorio e imperativo no solo para el Director o Junta Directiva y para los terceros, sino también para las autoridades administrativas, de control, jueces y hasta para la misma entidad que la profirió (Asamblea Departamental), hasta tanto no sea anulada por el tribunal competente o modificada por la misma autoridad que la profirió, dicha Ordenanza conserva la plenitud de su fuerza reguladora y produce la totalidad de sus efectos jurídicos.

El principio de la presunción de legalidad persigue afianzar la posibilidad de que la Ordenanza se presuma válida, legítima y legal para que así pueda cumplirse la finalidad de la misma.

Igualmente, y frente a una presunta ilegalidad del acto administrativo, si y solo si, es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa aplicar la llamada excepción de ilegalidad, facultad que, por supuesto, no fuere otorgada a la AGR.

Es de conocimiento de la AGR, que al día de hoy y conforme al medio de control de Nulidad Rad. 2018-00352, Demandante: Auditoría General de la República -AGR- Demandado: Asamblea Departamental del Putumayo - Contraloría General del Departamento del Putumayo y otros; el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO no encontró mérito alguno para ordenar la medida cautelar (presentada en dos oportunidades

Con relación al punto iii se aclara que en esta auditoría se dio cumplimiento al Manual de Proceso Auditor MPA versión 9.1 así:

El 23 de octubre a las 11:37 am se remitió al correo contralor@contraloriaputumayo.gov.co, el día 28 de octubre se envía al correo de ejecutiva@contraloriaputumayo.gov.co, por solicitud de la funcionaria del fondo, por tanto, la comunicación de la auditoría se realizó con la debida anticipación. A continuación se observa el pantallazo donde consta la remisión de la comunicación de la auditoría:



Respecto de la remisión del informe preliminar la Gerencia Neiva en efecto remite el informe el 15 de noviembre de 2019, a las 6:15 pm del cual el Fondo remite acuso de recibo el mismo día a las 6:18 pm, sin embargo y con el fin de no vulnerar el debido proceso y el derecho a la contradicción el 18 de noviembre de 2019 se realiza alcance solicitando entregar el informe preliminar a la Directora del Fondo (Dra. MARIA ISABEL NARVAEZ BERMEJO) y los términos para la contradicción se cuentan desde el día siguiente, es decir, el 19 de noviembre de 2019.

iv. Respecto de la competencia para realizar la auditoría al Fondo de Bienestar de la

por la AGR), ya que conforme a los Autos del 25/10/2018 y del 30/04/2019 la MP. Dra. SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY en Sala Única de Decisión del Sistema Oral, al despachar desfavorablemente la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, dijo:

“[...] no había lugar al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Ordenanza No. 451 de 04 de agosto de 2005, en virtud de la cual, la Asamblea departamental del Putumayo creó el Fondo de Bienestar Social de los empleados de la Contraloría General del Departamento del Putumayo, en tanto no se demostró al menos sumariamente, que la iniciativa para su creación proviniera de una autoridad diferente a la señalada por la ley, concretamente el gobernador del ente territorial, argumento que se constituía en uno de los principales sustentos de la solicitud de decreto de la medida.

En esta medida, se considera que no se acreditó a cabalidad el requisito que alude a la apariencia de buen derecho necesario para la adopción de medidas cautelares como ala solicitada por el actor.

Igual argumento, satura idéntica conclusión respecto a los demás cargos de la demanda [...]” (Negritas nuestras)

ii. El derecho disciplinario busca garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública; en este entendido la atribución del Estado para desplegar un control disciplinario sobre sus servidores públicos, se deriva de la especial sujeción de éstos con aquél, que, a su vez, emerge de la relación jurídica surgida por la atribución de la Función Pública; por lo tanto, el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades por parte de los servidores públicos, se debe efectuar dentro de la ética del servicio público, con acatamiento a los principios establecidos en el artículo 209 Superior, que propenden por el desarrollo íntegro de la aludida función, y con pleno acatamiento de la Constitución, la ley y los reglamentos. Motivo por el cual la ley disciplinaria se orienta a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones estipuladas. Por ello, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado, en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro, caso en el cual se hace necesario adelantar los procedimientos establecidos, para aplicar las sanciones que sean del caso.

El artículo 23 del estatuto disciplinario señala los eventos en que se configura una falta disciplinaria, lo cual podría dar lugar a la imposición de sanción, a excepción de que exista causal de exclusión de responsabilidad, veamos:

“Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en

Contraloría Municipal de Putumayo, como lo menciona el Fondo en sus descargos la Auditoría General de la República expidió la Resolución Orgánica No. 004 de 2018 acto que goza de presunción de legalidad por una parte y por la otra la Oficina Jurídica en el concepto radicado bajo el NUR 20191100014741 del 13 de mayo de 2019, aclara el tema de control fiscal a los fondos de bienestar social de las contralorías.

cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

Ahora bien, de conformidad al Manual del Proceso Auditor MPA Versión 9.1 Auditoría General de la República Enero de 2019 , se establece que el hallazgo con presunta connotación disciplinaria “es el hallazgo administrativo en el cual se evidencia que, por acción u omisión, servidores públicos o particulares, que transitoriamente ejercen funciones públicas han incurrido en un presunto incumplimiento del deber funcional tipificado en la ley como falta disciplinaria”

De lo anterior se desprende que para que un hallazgo administrativo tenga presunta connotación disciplinaria, se debe evidenciar que se ha incurrido en un presunto incumplimiento del deber funcional tipificado en la ley como falta disciplinaria. (Negrillas Nuestras).

En el presente caso se observa, que ni en la Ley 734 de 2.002, ni en las demás normas argüidas por la AGR., se establece como falta disciplinaria en haber dado cumplimiento a la Ordenanza de Creación del Fondo, ya que, como quedó probado, nuestras actuaciones se sometieron a lo que estableció el acto administrativo de creación como se explicó y sustentó a lo largo de este escrito.

Es importante traer a colación nuevamente el Manual del Proceso Auditor, en la cual establece que el hallazgo es el hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición (situación detectada – Ser) con el criterio (deber ser – Norma). Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas (motivos por los cuales no se cumple con el criterio) y efectos (resultados adversos, reales o potenciales, que resultan de la condición encontrada) .

En este caso hay que realizar una interpretación integral del concepto de Hallazgo Administrativo, con el concepto de hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, que como ya se enuncio anteriormente, para que este se dé, se debe evidenciar que se ha incurrido en un presunto incumplimiento del deber funcional tipificado en la ley como falta disciplinaria.

La AGR., pasa por alto la naturaleza, finalidad y Ordenanza de creación del Fondo; asimilándolo a que debe cumplir las obligaciones dejadas como observaciones, cuando –como se probó- el Fondo se da a su acto de creación.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, todas las situaciones descrita en los hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria no pueden considerarse como una

conducta que merezca reproche por la ley disciplinaria habida cuenta que el objeto del derecho disciplinario es la protección del deber funcional de quien tienen a su cargo una función pública; pues en este caso no se causó afectación alguna dado que se está cumpliendo las obligaciones y deberes establecidos en el acto de creación. Ninguno de los hechos endilgados encajan en el marco del principio de antijuridicidad, elemento del cual debe estar impregnado la conducta, para poder predicar su sanción (como bien se explicó en cada uno de los argumentos de defensa que nos preceden)

De manera que, en el caso concreto no se podría predicar de ninguna manera la existencia de ilicitud sustancial en la conducta, habida cuenta de que el artículo 6 de la Constitución Política prevé la cláusula general de responsabilidad de los ciudadanos, y la específica y excluyente de los servidores públicos, los cuales deben responder ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes.

En este escenario, no se puede hablar de hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, primero porque no cumple con lo establecido en el Manual del Proceso Auditor MPA

9.1, ni se da una afectación sustancial al deber funcional ya que se actuó conforme a las potestades, deberes y obligaciones establecidas en el acto de creación del Fondo.

iii. Se observa de igual manera que la Auditoría Exprés realizada al Fondo, no cumplió con el Manual de Proceso Auditor MPA versión 9.1 de enero de 2019, específicamente a lo establecido en el numeral 5.2. Auditoría Exprés ya que se omitieron algunas actividades de vital importancia en el desarrollo de la misma como lo es la “**comunicación al sujeto de control del inicio de la auditoría**”.

El Fondo y sus asociados solo tuvimos conocimiento de la misma el día 29 de octubre de 2019, cuando por medio del radicado No. CD-DC- 100-1021 suscrito por la Contralora General del Departamento del Putumayo, en cumplimiento al artículo 21 del CPACA., recibimos traslado del oficio de radicado No. 20192180032723 suscrito por la doctora OLGA ELENA MENDEZ CADENA, Gerente Seccional VI de la AGR., por el cual se le informaba a la Contralora General mas no a la representante legal del Fondo que se adelantaría el proceso auditor a partir del 23 de octubre al 22 de noviembre de 2019 y que el trabajo de campo se llevaría a cabo entre el 28 de octubre hasta el 01 de noviembre.

Como se observa, tuvimos conocimiento del proceso auditor un día después de que el equipo auditor iniciara la visita de campo, recalcando que la Contralora General tuvo conocimiento porque tal oficio llegó al correo institucional de la contraloría sejecutiva@contraloriaputumayo.gov.co el lunes 28 de octubre de 2019 a las 8:14 AM.

De esta situación, la Contralora General dio cuenta a la AGR, por medio del oficio CD-DC-100-1022 del 29 de octubre del

presente año, manifestando que la comunicación del inicio de la auditoría había sido remitido al representante legal del Fondo dando alcance al artículo 21 del CPACA., toda vez que la Contraloría es sujeto de control de la AGR., diferente al Fondo quien era el sujeto al que se le practicaría dicha auditoría y que además cuenta con su propio representante legal quien es la persona encargada de suministrar cualquier información.

No obstante haber puesto en conocimiento de esta situación a la AGR., el informe preliminar también fue remitido al correo institucional de la contraloría el día viernes 15 de noviembre de 2019 una vez culminada la jornada laboral (pasadas las 6:00 PM); situación que contraría el Manual de Proceso Auditor MPA versión 9.1 de enero de 2019, específicamente a lo establecido en el numeral 5.2. Auditoría Exprés actividad No. 13 **“comunica[r] al sujeto de control el informe preliminar”**

Nuevamente nos enteramos de ello por el traslado que realizare la Contralora General en cumplimiento al artículo 21 del CPACA, quien por medio del oficio CD-DC-100-1081 del 18 de noviembre hogaño, situación que también se puso en su conocimiento por misiva CD-DC-100-1088 del mismo día.

Por lo anteriormente mencionado, consideramos respetuosamente que frente a esta auditoría no se cumplió por parte de la AGR., el procedimiento establecido en el Manual de Proceso Auditor MPA versión 9.1 de enero de 2019

iv. Por último y no por ello de menor importancia, es nuestro deber manifestar que si bien es cierto la AGR en el año 2018 expidió algunos actos administrativos como la Resolución Orgánica No. 004 por medio de la cual se **auto asignó** la competencia para vigilar la gestión fiscal del Fondo a la Gerencia Seccional VI de la AGR; la Resolución Orgánica No. 018 que ordenó al Fondo la rendición de cuentas e informes a la AGR; al revisar estos dos actos administrativos, ninguno establece el fundamento constitucional ni legal que la faculte para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal del Fondo, que cuenta además con recursos particulares, como ya se explicó

Pues bien, conforme a los lineamientos de nuestro ordenamiento jurídico vigente tenemos que la Constitución Política de Colombia de 1991 establece:

ARTICULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas [...]

ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente [...]

ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. [...]

ARTICULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

ARTICULO 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal.
INCLUIR EL ACTO LEGISLATIVO 004 DE 2019

En desarrollo del artículo 274 Superior, se expidió el Decreto – Ley No. 272 de 2000 **“Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República”**; en esta norma se estableció que la AGR ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y demás Contralorías Departamentales, distritales y municipales del territorio nacional⁵; **de nadie más**. Norma que fue declarada exequible por medio de la sentencia SC - 1339 de 2000 de la Corte Constitucional y que no fuere modificada con el Acto legislativo 004 de 2019 (Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal)

Es así como el artículo 1° del Decreto 272 de 2000, señala:

“La Auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política”.

El artículo 2° del citado Decreto, prevé:

⁵ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION PRIMERA. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil once (2011). CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. REF: Expediente núm.: 2004-00392.

"Corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, en los términos que este Decreto establece".

A su vez el artículo 5° del mismo Decreto, dispone que su función es:

"Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control señalados en el artículo segundo, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución, para lo cual el Auditor General fijará las políticas, prescribirá los métodos y la forma de rendir cuentas y determinará los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados, entre otros, de conformidad con lo que para el efecto dispone este Decreto.

El artículo 17 ibidem, establece las siguientes funciones del Auditor General de la República:

"Funciones del Auditor General de la República.
Son las siguientes:

1. Determinar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para el cabal cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal a él encomendada y para el adecuado funcionamiento administrativo de la Auditoría General de la República, con base en su autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal.
2. Prescribir los métodos y la forma en que sus vigilados deben rendir cuentas y determinar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados, entre otros, que deberán aplicarse para el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal y para la evaluación del control fiscal interno.
3. Promover las acciones pertinentes para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las entidades sujetas a su vigilancia.
4. Recomendar al Contralor General de la República y al Gobierno Nacional las reformas legales que considere necesarias para el mejoramiento del régimen de control fiscal.
5. Solicitar con carácter obligatorio información relevante para el ejercicio de sus funciones a las entidades sometidas a su vigilancia.
6. Presentar los informes sobre el ejercicio de su gestión a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado cada año.
7. Certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra los funcionarios o ex funcionarios de las entidades vigiladas que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

9. Constituirse por sí mismo o por intermedio de abogado, en representación de los intereses de la Nación, como sujeto procesal dentro de los procesos penales que se adelanten contra funcionarios o ex funcionarios de las entidades sometidas a su vigilancia, y contra los funcionarios o ex funcionarios de la Auditoría General de la República.

10. Llevar la representación legal de la Auditoría General de la República en todos los asuntos inherentes al desarrollo de sus funciones y suscribir los actos y contratos de la entidad.

11. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

12. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal, en forma excepcional, sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier Comisión Permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Texto subrayado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1339 de 2000

13. Adoptar las políticas, planes, programas y estrategias necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero de la Auditoría General de la República, en desarrollo de su autonomía.

14. Asignar a las distintas dependencias y funcionarios de la Auditoría General de la República las competencias y tareas necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, para lo cual podrá conformar equipos de trabajo y dictar los reglamentos internos que se requieran, así como delegar y desconcentrar las funciones a que hubiere lugar, con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

15. Ordenar el gasto, sin perjuicio de las delegaciones que considere convenientes para la buena marcha de la Entidad a su cargo, de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

16. Adoptar la planta de personal de la entidad de acuerdo con la viabilidad presupuestal expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, proveer los empleos cumpliendo las normas sobre carrera administrativa, así como distribuir los cargos de la planta global, conformar los grupos internos de trabajo, consejos y comités asesores que sean necesarios para el cumplimiento eficiente y eficaz de las competencias y responsabilidades de la entidad, asignándoles las tareas a ejecutar.

17. Establecer y desarrollar el Sistema de Control

Interno de la Auditoría General de la República, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales que lo rigen.

18. *Establecer las políticas, planes, métodos y procedimientos para el desarrollo de las actividades de capacitación integral de su talento humano, coordinar programas conjuntos con los organismos sujetos a su vigilancia.*

19. *Requerir reportes periódicos al asesor de control interno sobre los resultados de su gestión.*

20. *Designar el funcionario que adelantará las investigaciones disciplinarias internas a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley 200 de 1995.*

21. **INEXEQUIBLE.** *Las demás que no estén expresamente relacionadas en este decreto y que sean inherentes a la naturaleza del cargo, sin perjuicio de las delegaciones a que hubiere lugar, así como, aquellas que le sean asignadas por la Constitución y la ley. Corte Constitucional, Sentencia C-1339 de 2000, dijo la Corte: “[...] Estima la Corte, que el principio de legalidad exige la precisión de las funciones que deben desarrollar los servidores públicos al servicio del Estado, para efectos de poderles exigir las consiguientes responsabilidades (arts. 6, 121, 122 y 123, inciso 2 C.P.). Por lo tanto resulta contrario a la Constitución la asignación genérica de competencias que se hace a la Auditor en dicha norma. Por ello, ésta será declarada inexecutable.)*

Sobre la competencia y funciones de la AGR, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas providencias, de la siguiente manera:

“El Auditor General de la República y por ende la Auditoría, tienen como competencia constitucional la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República [...]”

*Por lo anterior, es deber de esta Alto Tribunal reiterar... que **en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión**, porque ello permitiría que los órganos del Estado o sus servidores públicos se atribuyan competencias, funciones o atribuciones según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas. Situaciones éstas en contravía del Estado de Derecho que como principio fundamental establece la Constitución Política de Colombia⁶”.*

Así mismo, la Corte Constitucional mediante sentencia C- 1176 de 2004, sostuvo:

"7. La Auditoría General de la República. *El artículo 274 de la Constitución, consagra que la vigilancia de la*

⁶ Sentencia C-319 de 2007 de la Corte Constitucional

gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor, así como que corresponde a la ley determinar la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”.

El Consejo de Estado frente a la competencia de la AGR, ha sido enfático en expresar:

El Decreto – Ley 272 de 2000, al determinar la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República, dispuso en el artículo primero que es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal. El cual está a cargo del auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.

[...] Mientras que la Auditoría General de la República, ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y demás Contralorías. Vigilancia que realiza la Auditoría General de la República, sin que pueda interferir en la autonomía e independencia de las Contralorías, reconocidas constitucionalmente, pues tanto ambos órganos de control tienen demarcadas sus competencias, respecto de la gestión fiscal que cada una realiza, sin que la una ni la otra puedan invadir la función misional encomendada por la Constitución a cada una de ellas.

Así las cosas y dado que las [...] manifestadas en el acápite de los hechos no son peticiones respetuosas de información, etc., a los servidores y entidades públicos, toda vez que el fin que persigue la Auditoría, es bien distinto al que le dispuso el legislador, pues su objetivo misional es ejercer el control sobre las Contralorías, lo cual atentaría contra las normas constitucionales y legales establecidas para el efecto y los principios constitucionales, en especial el de economía procesal y celeridad que deben contener todas las acciones de las entidades y servidores públicos, incluyendo a los distintos órganos de control”.

Conforme al compendio referido, consideramos respetuosamente que la AGR ejerce la vigilancia solo de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución, como también, de la gestión fiscal de las contralorías departamentales; facultad que no es dable hacerla extensiva al Fondo de bienestar social de la Contraloría General del Departamento del Putumayo ni a su patrimonio, el cual -valga aclarar- está constituido esencialmente por los aportes de los asociados, los rendimientos financieros de estos, las utilidades de “las demás actividades” que se realizan y las multas (que debe aclararse NO hacen parte del presupuesto de la Contraloría), entre otros (Artículo 5 de la Ordenanza de creación); así las cosas, es más que claro, que la Contraloría no hace transferencias de su presupuesto al Fondo.

⁷ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION PRIMERA. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil once (2011). CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELLILA MORENO. REF: Expediente núm.: 2004-00392.

Es importante manifestar que los recursos recaudados por concepto de multas, no hicieron parte de la financiación de los gastos en que incurrió en fondo en las vigencias analizadas, como bien se puede observar en los extractos de las cuentas del fondo, los cuales fueron de conocimiento del equipo auditor.

La función administrativa encuentra el fundamento de su ejercicio y la razón jurídica que justifica la imperatividad y coercibilidad de sus decisiones, en el precepto legal que le sirve de causa y que predetermina la finalidad de su actuación. Cuando ello no ocurre, la misma ley señala los efectos jurídicos de la omisión o extralimitación funcional de la administración.

Respecto de los límites de las funciones dadas por la ley a los servidores públicos, debe tenerse presente que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, que manda el artículo 6o. de la Constitución Política, imponiendo el cerco o marco normativo de la actuación administrativa.

Adicionalmente ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley, prescribe el artículo 121 de la Carta; y concordantemente, dispone el artículo 122 que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento. El artículo 123 constitucional concluye el concepto de legalidad inmerso en la función pública, fijando a los funcionarios la finalidad de las funciones a su cargo e imponiéndoles su conformidad con la Constitución y la ley. Así lo dispone el segundo inciso del artículo 123 mencionado, al establecer que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el Reglamento⁸.

No puede pasarse por alto que conforme a lo anterior y a la Ordenanza de creación del Fondo, la AGR no es la competente para auditarnos.

Fuente: Elaboración propia

⁸ Ibídem

5. TABLA CONSOLIDACION DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

Tabla nro. 11. Consolidado de hallazgos

Descripción	Calificación de los hallazgos				Cuantía
	A	D	P	F	
3.1.1.1. Hallazgo Administrativo, con presunta connotación Disciplinaria, por no aplicar el Régimen de Contabilidad Pública y la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones.	X	X			N.A.
3.1.2.1. Hallazgo Administrativo, con presunta connotación Disciplinaria, por no enviar ni publicar informes financieros.	X	X			N.A.
3.1.10.1. Hallazgo Administrativo, por no diseñar procedimientos ni delegar un miembro de coordinación de control fiscal Interno.	X				N.A.
3.2.2.1. Hallazgo Administrativo, con presunta Connotación disciplinaria, por incumplimiento del Estatuto Orgánico Presupuestal.	X	X			N.A.
TOTAL HALLAZGOS DE AUDITORÍA	4	3			N.A.

Fuente: Elaboración propia