



**Gerencia Seccional II Bogotá D. C.  
PGA 2018**

**Auditoría Exprés al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de  
Boyacá - FBSCGB  
Vigencias 2015 al 2017**

**INFORME FINAL**

**CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA**  
Auditor General de la República

**RODRIGO TOVAR GARCÉS**  
Auditor Auxiliar

**ALEXANDRA RAMÍREZ SUÁREZ**  
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

**CAMPO ELIAS VEGA ROCHA**  
Gerente Seccional II Bogotá

**MARIA MARGARITA BUENO GONZÁLEZ**  
Profesional Especializado Grado 03 (E)  
**MARTHA CECILIA GALINDO MENDOZA**  
Profesional Especializado Grado 03  
Auditores

**CÉSAR GONZALO CUBILLOS ÁLVAREZ**  
Contratista – Apoyo Técnico

Bogotá D.C. 18 de Septiembre 2018

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. ANTECEDENTES DEL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL.....</b>	<b>3</b>
1.1. Marco legal de aplicación a los Fondos de Bienestar Social .....	4
1.2. Estructura organizacional y funcionamiento del FBSCGB.....	6
1.3. Cumplimiento misional del FBSCGB .....	7
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>8</b>
2.1 Evaluación del cumplimiento misional del FBSCGB.....	8
2.2. Evaluación componente de contratación .....	9
2.3. Evaluación Componente Financiero .....	23
2.4. Evaluación Control Interno .....	33
<b>3. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN.....</b>	<b>36</b>
<b>4. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS .....</b>	<b>62</b>

## INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la República - AGR, a través de la Gerencia Seccional II Bogotá, en cumplimiento del artículo 274 de la Constitución Política y del Decreto - Ley 272 de 2000, respecto a la función de vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control fiscal, practicó Auditoría modalidad Exprés al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de Boyacá, en adelante FBSCGB, con el fin de evaluar los resultados de la gestión financiera y contractual, así como el cumplimiento de normas y disposiciones vigentes aplicables a la administración durante las vigencias 2015 a 2017.

El ejercicio auditor se desarrolló siguiendo los lineamientos del Manual del Proceso Auditor de la Auditoría General de la República - MPA Versión 9.0, las normas de auditoría de aceptación general aplicadas en Colombia, la revisión de la información puesta a disposición del equipo auditor por parte de la administración del FBSCGB de las vigencias evaluadas y los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución Política y la Ley.

La presente auditoría exprés surge de las inconsistencias evidenciadas en la auditoría especial realizada a la Contraloría General de Boyacá el mes de marzo de 2018, en la cual se constató que recursos públicos derivados de la imposición de multas en procesos sancionatorios y disciplinarios, eran recaudados por el FBSCGB para el cumplimiento de las funciones asignadas mediante la Ordenanza No. 013 de 2007. Se evaluó que las actividades y procesos se hubieran realizado conforme a la normatividad vigente aplicable al FBSCGB y la gestión misional del mismo.

El objetivo general de la presente Auditoría consistió en evaluar, a través de una muestra selectiva, los principios de eficiencia, eficacia y economía con que actuó la administración del FBSCGB para las vigencias 2015, 2016 y 2017.

### 1. ANTECEDENTES DEL FONDO DE BIENESTAR SOCIAL

El artículo 70 de la Ley 489 de 1998, reglamenta lo relacionado con los Establecimientos Públicos, de manera que, los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías, por reunir las características que allí se establecen, es decir, poseer personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente deben ser reconocidos como establecimientos públicos del sector descentralizado, encargados principalmente de atender funciones administrativas.

Bajo estas premisas, el FBSCGB fue creado y organizado por la Asamblea Departamental de Boyacá mediante la Ordenanza N° 013 de 2007 en la cual se determinó lo siguiente:

*“Artículo 1°.- Crease (sic) el Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá, con autonomía administrativa, contable, financiera y con Personería Jurídica.*

*(...)*

*Artículo 3°- DEL OBJETIVO: El Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la General de Boyacá, tendrá como objetivo: Captar recursos, con destino al mejoramiento de las condiciones sociales y del bienestar de los servidores públicos que prestan servicios a la Contraloría General de Boyacá, tales como los de la educación, cultura, capacitación, deporte, auxilio funerarios, préstamos para libre inversión, vivienda, programas y proyectos de recreación y turismo.”*

La citada Ordenanza reglamenta lo referente a la autonomía administrativa, contable y financiera, así como la personería jurídica del FBSCGB.

Así mismo, indica en su artículo 6°, respecto de la Dirección y Administración del FBSCGB, que *“estará dirigido por una Junta Directiva y administrado por el Contralor General de Boyacá o su Delegado”*. Actualmente, la titularidad de dirección y de Ordenación del gasto, así como la de celebrar contratos y demás actividades inherentes, se encuentran en cabeza del señor Secretario General de la Contraloría General de Boyacá, en virtud de la Resolución No. 519 del 4 de noviembre de 2008, expedida por la Contraloría General Boyacá, no del Fondo de Bienestar, siempre que la cuantía no exceda el equivalente a setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De otra parte, el FBSCGB, cuenta con Estatutos, expedidos mediante Acuerdo de Junta Directiva No 02 del 2007.

Dichos Estatutos disponen en su artículo 1º que el FBSCGB es una organización sin ánimo de lucro, que se rige por el ordenamiento legal vigente del derecho colombiano con autonomía administrativa, contable y financiera y con personería jurídica.

De igual forma, el numeral 3 del Artículo Décimo Séptimo del Acuerdo No. 002 de 2007, dispone la disolución del mismo no solamente por Ordenanza, conforme al principio de derecho según el cual las cosas se deshacen como se hacen, sino que también por decisión de la Junta Directiva o por determinación del organismo que ejerza inspección o vigilancia sobre los Fondos de Bienestar Social en los casos allí previstos.

### **1.1. Marco legal de aplicación a los Fondos de Bienestar Social**

- **Decreto Ley 1567 de 1998.** Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado, junto con las políticas de Bienestar Social, orientados a la planeación, ejecución y evaluación de Programas y Proyectos que den respuesta a las necesidades de

los funcionarios para su identificación y compromiso con la misión y la visión institucional. Adicionalmente en su capítulo II, Artículo 19 define: “*Las Entidades Públicas que se rigen por las disposiciones contenidas en el presente Decreto – Ley están en la obligación de organizar anualmente, para sus empleados programas de bienestar social e incentivos.*”

- **Ley 489 de 1998**, “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”; Artículos 70 y ss.
- **Ley 909 del 23 de septiembre de 2004**, Artículo 36, Parágrafo. Establece que con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes y las que desarrollen la presente ley.

En relación con estas directrices, los programas de bienestar e incentivos deben desarrollarse en las siguientes áreas:

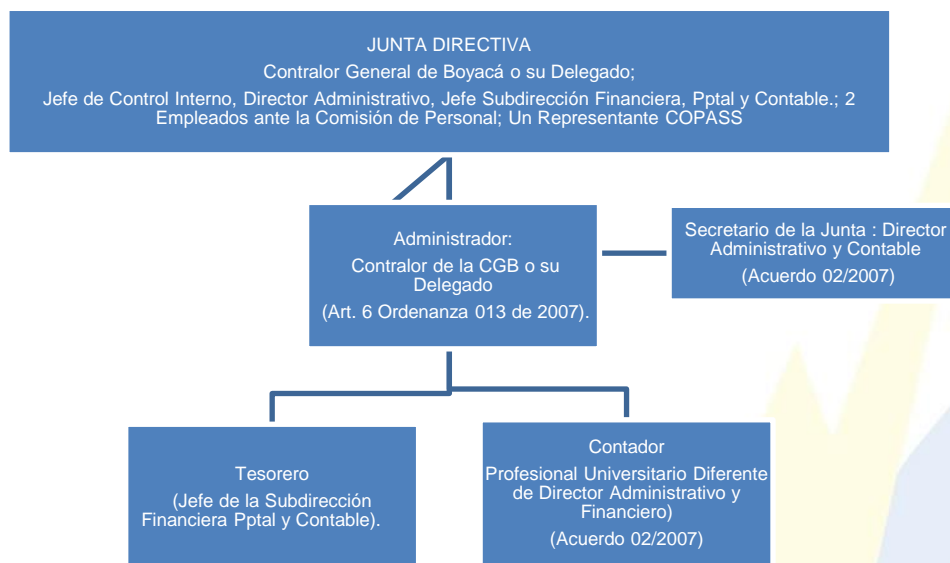
- **La primera de ellas corresponde al área de Protección y Servicios Sociales que hacen referencia a la promoción de servicios tales como salud, deportes, vivienda, educación, recreación, cultura, y ambiente laboral**, lo cual hace parte del interés general Institucional por lograr el mejoramiento del nivel de vida de los funcionarios, de modo que estén en condiciones más favorables para desempeñar su función de servicio a la comunidad.
- **La segunda, es la de Calidad de Vida Laboral**, en la que prima el interés por resaltar el sentido humano, reconocer en la persona que diseña, procesa, ejecuta, y evalúa sus sentimientos, creencias, gustos, temores, expectativas, y necesidades que se manifiestan mediante su interacción social. Por ello es importante que el lugar de trabajo sea un espacio vital que proporcione posibilidades de realización personal y social, además de proveer algunos de los medios que contribuyan a mejorar el nivel de vida del grupo familiar.
- **Decreto Nacional 4661 de 2005**. El cual define: Los programas de educación no formal y de educación formal básica primaria, secundaria y media, o de educación superior, estarán dirigidos a los empleados públicos.
- **Ley 1416 de 2010 “Art. 4o. Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo**

el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.”

- **Ley 1474 de 2011, artículo 125, en relación con el efecto del control de legalidad:** “Cuando en ejercicio del control de legalidad la advierta el quebrantamiento del principio de legalidad, promoverá en forma inmediata las acciones constitucionales y legales pertinentes y solicitará de las autoridades administrativas y judiciales competentes las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación de un daño al patrimonio público, quienes le darán atención prioritaria a estas solicitudes.”
- **Decreto 1083 de 2015 Artículo 2.2.10.1 Programas de estímulos.** 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.

## 1.2. Estructura organizacional y funcionamiento del FBSCGB

De acuerdo con lo establecido en la Ordenanza No. 013 de 2007, la estructura organizacional, estructura jerárquica y responsabilidades de mando es como sigue:



Fuente: Elaboración propia del equipo auditor con fundamento en la Ordenanza No. 013 de 2007.

Es importante señalar que las sesiones de Junta Directiva del FBSCGB fueron presididas por el Secretario General de la Contraloría General de Boyacá, conforme la delegación otorgada por el artículo 7 de la Ordenanza No. 013 de



2007, no obstante, el señor Contralor General de Boyacá, administrador titular del FBSCGB, asistió a la mayoría de las sesiones de Junta Directiva de este organismo, en la vigencia 2016, como se evidencia en las actas Nos. 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13, y en todas las de la vigencia 2017, como consta en las actas 1 a 8 de esa anualidad.

Conforme lo establece la Ordenanza de creación del FBSCGB, todos los integrantes de la Junta Directiva son funcionarios de la Contraloría General de Boyacá.

Las funciones del FBSCGB, así como su organización y objetivos, se encuentran establecidas en los Estatutos contenidos en el Acuerdo No. 002 del 6 de junio de 2007.

El conjunto de los planes, métodos, principios, normas y procedimientos, se señalan fundamentalmente a través de Acuerdos, Actas de Junta Directiva y Resoluciones.

Los mecanismos de verificación y evaluación internos propios del FBSCGB se realizan conforme a lo reglamentado en la Ordenanza No. 013 de 2007, a través de la presencia, en la reuniones de Junta Directiva, con voz pero sin voto, del Jefe de Control Interno de la Contraloría General de Boyacá, opinando en relación con las decisiones que se toman en el órgano colegiado; no obstante, no se observa el cumplimiento de las funciones inherentes al rol de la Oficina de Control Interno reglado en los artículos 8 y siguientes de la Ley 87 de 1993, lo que se evidencia en la ausencia total de las actividades contempladas en el artículo 17 del Decreto 648 de 2017<sup>1</sup>, que modificó el artículo 2.2.21.5.3 del Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015.

### 1.3. Cumplimiento misional del FBSCGB

Conforme a la Ordenanza No 013 del 2007, el cumplimiento misional del FBSCGB va encaminado al mejoramiento de las condiciones sociales y del bienestar de los servidores públicos que prestan servicios a la Contraloría General de Boyacá, tales como los de la educación, cultura, capacitación, deporte, auxilios funerarios, préstamos para libre inversión, vivienda, programas y proyectos de recreación y turismo.

<sup>1</sup> “**Artículo 2.2.21.5.3 De las oficinas de control interno.** Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollarán su labor a través de los siguientes roles: liderazgo estratégico; enfoque hacia la prevención, evaluación de la gestión del riesgo, evaluación y seguimiento, relación con entes externos de control.”

El FBSCGB puso a disposición de la AGR los Planes de Bienestar de las vigencias 2016 y 2017, así como sus planes de acción y los documentos denominados: *“Anexo Estudio Técnico Plan de Bienestar Vigencia 2016”*, *“Anexo Estudio Técnico Plan de Bienestar”* para la vigencia 2017 y la *“Evaluación de Factores de Riesgo Psicosocial”* con fecha enero de 2017, al parecer realizado por Positiva Compañía de Seguros<sup>2</sup>, y *“Medición del Clima Laboral en la Contraloría General de Boyacá”*, éstos últimos sin firmas.

Así las cosas, luego de confrontar los señalados planes de acción, se observa que éstos se cumplieron parcialmente ya que no se cuenta con un estudio documentado, a partir de las normas relacionadas con el cumplimiento de las funciones asignadas al FBSCGB, esto es, políticas de Bienestar Social, de conformidad con la normatividad que le es aplicable, la cual ya fue reseñada, sobre el impacto generado en los aspectos que se pretendía beneficiar.

Al respecto, el FBSCGB indicó en entrevista realizada a los integrantes de su Junta Directiva por parte del equipo auditor de la AGR el pasado 19 de julio de la presente anualidad<sup>3</sup>: *“Se realizó la medición del clima laboral en diciembre de 2017, realizado por la estudiante de Ingeniería Industrial, como práctica empresarial; en donde se observó que la entidad tiene un buen clima laboral, los funcionarios consideran que cuentan con una administración incluyente, que brinda todos los recursos necesarios para su labor, se preocupa por el bienestar de todo el personal, además de ofrecer oportunidades de crecimiento profesional a sus funcionarios, haciéndoles sentir que son importantes para la entidad, logrando una satisfacción al momento de trabajar para una gran entidad como la Contraloría General de Boyacá”*.

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1 Evaluación del cumplimiento misional del FBSCGB

**2.1.1. Hallazgo administrativo por cuanto el FBSCGB, durante las vigencias evaluadas, realizó y canceló actividades que no corresponden en un 100% a las áreas de intervención reguladas en el Decreto 1567 de 1998 y normas concordantes, por cuanto los recursos públicos fueron destinados a festejos, conmemoraciones y gastos suntuarios en general, gastos que no se encuentran en la desagregación del presupuesto público y están expresamente prohibidos por austeridad del gasto público.**

Lo anterior transgrede lo establecido en normas proferidas en relación con la *“austeridad del gasto público”*, en especial, en el Decreto 26 de 1998, compilado en

<sup>2</sup> Documento con logo de Positiva Compañía de Seguros, sin firma.

<sup>3</sup> como consta en el acta realizada entre el 6 y el 9 de julio de 2018, suscrita por funcionarios del FBSCGB y de la Auditoría General de la República.



el Decreto 1068 de 2015, aplicable a todos los órganos públicos (art. 1º.), teniendo en cuenta que las únicas actividades que se ajustan a las reguladas en el Decreto 1567 de 1998, son las que se pagaron con las órdenes de pago, suministro y/o compra señaladas en las órdenes de pago, suministro y/o compra Nos. 17 de 2015, 21, 24, 25, 26, 29, 30, 31 y 36 de 2016 y 6, 7, 13, 14 y 15 de 2017, información extraída de la relación de contratos suministrados por el FBSCGB, así como de las copias escaneadas de los documentos soportes, entregados el día 9 de julio de 2018 con acta de visita fiscal practicada por el equipo auditor de la Auditoría General de la República en trabajo de campo. Las demás erogaciones que se agrupan como parte en la ejecución de los Programas de Bienestar Social, fueron recursos destinados a festejos, conmemoraciones y gastos suntuarios en general, hallazgo que hace parte del componente de contratación.

Lo anterior, posiblemente por una interpretación inadecuada de la desagregación normativa del gasto en el presupuesto público y desconocimiento de las normas de austeridad del gasto público, lo que trajo como consecuencia que el establecimiento excediera sus competencias en la realización de actividades que no corresponden a las funciones asignadas por la Ordenanza No. 013 de 2007, proferida por la Asamblea Departamental de Boyacá. Consecuencia de lo anterior, la constituye los altos riesgos asumidos por el FBSCGB en el manejo y control de los recursos asignados.

## **2.2. Evaluación componente de contratación**

### **2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal, por incumplimiento del régimen de contratación pública adoptado mediante la Ley 80 de 1993 y demás normas que lo reglamentan, complementan y/o modifican y la posible celebración de contratos sin el lleno de requisitos legales.**

Mediante acta de visita fiscal realizada entre el 16 y 19 de julio de 2018, los integrantes de la Junta Directiva del FBSCGB informaron a la AGR que la contratación del mismo se celebra por régimen privado, exégesis que han asumido desde su creación. Esta interpretación ocasiona el incumplimiento de las normas de la contratación pública, expedidas a través de la Ley 80 de 1993 y normas concordantes, que establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1o. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.*

*ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:*

*1o. Se denominan entidades estatales:*

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

Lo anterior, por cuanto al haberse constituido el FBSCGB como un establecimiento público, el régimen aplicable para efectos contractuales es el de derecho público y no privado, como afirmaron los integrantes de la Junta Directiva del FBSCGB. En éste sentido, no se dio cumplimiento, entre otros aspectos, a:

- Elaboración de Plan Anual de Adquisiciones.
- Elaboración de Manual de Contratación.
- Adelantar contratación conforme a las Modalidades de Selección de contratistas.
- Realización de estudios previos conforme al Decreto 1082 de 2015.
- La formalidad de la contratación reglada en el art 39 de la Ley 80 de 1993, y contrario a ello, al parecer aquella se pretende formalizar por acta de Junta Directiva, cuando su competencia comprende la aprobación de compras y adquisiciones.
- Certificación de mínima cuantía.
- Publicidad de la contratación
- Contratación de Póliza que amparen el cumplimiento de la contratación

En las pruebas de auditoría realizadas, los servidores que atendieron la visita de la AGR informaron que las decisiones de aprobación de adquisición de bienes y servicios son tomadas directamente por la Junta Directiva dejando las constancias consignadas en las actas de la misma, con las correspondientes aprobaciones.

Así mismo, manifestaron los integrantes de la Junta Directiva del FBSCGB que la ordenación del gasto recae en el Secretario General de la Contraloría General de Boyacá, en virtud de la Resolución N° 519 del 4 de noviembre de 2008.

En labor de campo, el equipo auditor observó que la adquisición de bienes y servicios no cuenta con la formalidad escrita establecida para los contratos. Para el año 2015, las obligaciones contractuales están soportadas en órdenes de pago y órdenes de compra y suministro. Para las vigencias 2016 y 2017 las erogaciones fueron soportadas con facturas y comprobantes de egreso, a las cuales no se anexa la totalidad de los documentos soportes exigidos para las personas jurídicas o naturales que quieran contratar con el Estado.

El resumen de las órdenes de pago para compras y suministros de bienes y servicios para las tres (3) vigencias de evaluación de la presente Auditoría es:

Tabla 1  
*Trámites de adquisición de bienes y servicios, informados en Fase de Planeación*

<b>Anualidad</b>	<b>Cantidad trámites Informados</b>	<b>Valor Total Trámites Informados (en pesos)</b>
2015	15	\$94.382.380
2016	34	\$200.686.987
2017	22	\$378.096.109

Nota: Cifras que no coinciden con la verificación de todos los comprobantes de egreso relacionados con órdenes de pago, compra de bienes y suministros.

Fuente de Información Oficio de Respuesta del FBSCGB de Fecha 21-06-2018

Es de anotar, que comparativamente con la relación de órdenes de pago para compra y suministros de bienes y servicios aportadas en la fase de planeación de la Auditoría, con los comprobantes de egresos puestos a disposición en la labor de campo en su fase de ejecución, se observan deficiencias en la legalidad, tanto en la inobservancia de los requisitos formales exigidos en el Régimen de Contratación Estatal, como en el objeto para el cual fueron designados recursos públicos.

Lo anterior, por cuanto ninguna de las adquisiciones de bienes y servicios realizada por el FBSCGR en las vigencias 2015, 2016 y 2017 se adelantó cumpliendo el criterio de selección objetiva de contratos, y adicionalmente por cuanto algunos de los objetos contractuales tenían como finalidad la realización de festejos, conmemoraciones y ejecución en gastos suntuarios.

Lo anterior vulnera todas las normas de contratación estatal, en especial la Ley 80 de 1993, los artículos 24 y 30; el Decreto 111 de 1996 artículo 112; la Ley 1150 de 2008; el Decreto 082 de 2015 y normas concordantes, situación ocasionada por la errada interpretación de las normas de creación del FBSCGB y la consecuente aplicación del régimen de contratación privada a una entidad de carácter público.

**2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta connotación fiscal por valor de \$607.341.267 (Seiscientos siete millones trescientos cuarenta y un mil doscientos sesenta y siete pesos moneda corriente) y presunta connotación disciplinaria y penal por cuanto las actividades celebradas y canceladas por**

**el FBSCGB para las vigencias 2015, 2016 y 2017 no se ajustan al objeto de la Ordenanza No. 013 del 2007 en relación con los préstamos para recreación y turismo y el pago de actividades no contempladas en el presupuesto.**

Estas erogaciones se realizaron contrariando disposiciones contenidas en el Decreto 111 de 1996, artículo 112; Decreto 26 de 1998, artículo 7; Ordenanza No. 013 de 2007; Decreto 1083 de 2015 Artículo 2.2.10.6; Decretos N° 1737 de 1998, 984 del 14 de mayo de 2012; la Directiva Presidencial N° 01 del 10 de febrero de 2016; Ley 1815 de diciembre 7 de 2016, art. 104, literales h) e i), así como las que se señalan a continuación:

Artículo 355 de la Constitución Política. Con el fin de hacer claridad acerca del alcance y contenido de este artículo, se ha considerado pertinente transcribir apartes de la Sentencia 017 de 2016, proferida por el Consejo de Estado<sup>4</sup>:

*“(…) artículo 13 del Decreto Ley 1567 de 1998 establece que **el sistema de estímulos está conformado por el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas de bienestar e incentivos** que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales.*

*A su vez, el artículo 19 ibídem, señala que las entidades públicas que se rigen por las disposiciones contenidas en el presente Decreto - ley están en la obligación de organizar anualmente, para sus empleados, programas de bienestar social e incentivos.*

*Los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora. (Artículo 20 ibídem)*

*Por su parte, los programas de incentivos, como componentes tangibles del sistema de estímulos, deberán orientarse a: (i) crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos y, (ii) reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia. Los programas de incentivos dirigidos a crear condiciones favorables al buen desempeño se desarrollarán a través de proyectos de calidad de vida laboral, y los programas de incentivos que buscan reconocer el desempeño en niveles de excelencia se estructurarán a través de planes de incentivos. (Artículo 26 ibídem)*

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. 23 de junio de 2016.



Ahora bien, el artículo 31 del Decreto 1567 de 2008 señala que los planes de **incentivos pecuniarios** estarán constituidos por reconocimientos económicos que se asignarán a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública. Dichos reconocimientos económicos serán hasta de cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en las entidades de los órdenes nacional y territorial de acuerdo con la disponibilidad de recursos y se distribuirán entre los equipos seleccionados.

El artículo 39 del Acuerdo Laboral 2003-2005 pactado entre la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja y la Asociación Santandereana de Servidores Públicos Seccional Barrancabermeja –ASTDEMP- dispone:

(...)

Sin embargo, observa la Sala que el bono de navidad otorgado como incentivo a los empleados del Concejo Municipal de Barrancabermeja difiere totalmente de los incentivos pecuniarios a los que se refiere el artículo 31 del Decreto 1567 de 1998, aplicable a los empleados públicos, toda vez que la norma se refiere a los “incentivos pecuniarios” constituidos por reconocimientos económicos que se asignan a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública.

Como ya fue explicado y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, la prohibición contenida en el artículo 355 de la Constitución Política tiene ocurrencia cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que en cambio, si puedan ser usados como instrumentos de manipulación política. Es así como la Corte en la referida sentencia describió que la prohibición general de que trata la disposición en comento se materializa cuando se registre, al menos, uno de los eventos allí descritos, dentro de los cuales se encuentra el subsidio o incentivo que entraña la figura de desviación de poder, es decir, cuando éste se crea con un propósito distinto de aquel para el cual fue creado.

En ese sentido, el bono de navidad otorgado como incentivo a los empleados del Concejo Municipal de Barrancabermeja no cumple con la finalidad u objetivo señalado en el Decreto Ley 1567 de 1998, los cuales según el artículo 26 de dicha norma, los incentivos deben orientarse a “1. Crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos y, 2. Reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia”. Y menos si se trata de incentivos pecuniarios, los cuales de conformidad con el artículo 31 ibídem, se asignan a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública.

Por lo expuesto, para la Sala aparece demostrada la prohibición contenida en los artículos 355 de la Constitución Política y 41, numeral 7º, de la Ley 136 de 1994 y, por tanto, configurada la causal de pérdida de investidura de los concejales demandados por indebida destinación de dineros públicos, al haberse aplicado los

*dineros públicos a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.*

*Para la Sala se configura entonces la causal de pérdida de investidura por lo que procede, entonces revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander y, en su lugar, decretar la pérdida de investidura de los concejales demandados.”*

Las situaciones que se describen a continuación, se ajustan a las señaladas en la Sentencia cuyos apartes fueron transcritos, pues no hacen parte de los incentivos pecuniarios narrados por la Sala, ni están orientados a “(i) crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos y, (ii) reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia. Los programas de incentivos dirigidos a crear condiciones favorables al buen desempeño se desarrollarán a través de proyectos de calidad de vida laboral, y los programas de incentivos que buscan reconocer el desempeño en niveles de excelencia se estructurarán a través de planes de incentivos.” (Decreto 1567 de 1998 art. 26). Así las cosas, se pudiera estar dando una inadecuada destinación de dineros públicos “a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.”

#### *2.2.2.1. Giro de recursos públicos para atender actividades turísticas realizadas en los años 2017 y 2018 no contempladas en el objeto social del FBSCGB.*

Tal como lo señala el artículo 3° de la Ordenanza N° 13 de 2007 expedida por la Asamblea Departamental de Boyacá, el objeto del FBSCGB consiste en captar recursos con destino al mejoramiento de las condiciones sociales y del bienestar de los servidores públicos que prestan servicios a la Contraloría General de Boyacá, tales como los de la educación, cultura, capacitación, deporte, auxilios funerarios, préstamos para libre inversión, vivienda, programas y proyectos de recreación y turismo.

De lo anterior, se observa que uno de los objetivos del FBSCGB es el de otorgar préstamos a los funcionarios de la Contraloría General de Boyacá para realizar programas y proyectos de recreación y turismo.

Del análisis y evaluación de los documentos puestos a disposición del equipo auditor de la AGR por parte del FBSCGB, en especial de los comprobantes de egreso relacionados con el pago de los viajes a Santa Marta y Panamá se evidencia que el FBSCGB realizó giros no autorizados por la ley, así:

Pagos efectuados para el viaje turístico a Santa Marta:



Tabla 2  
Comprobantes de Egreso vigencia 2017 – Turismo a la ciudad de Santa Marta, informada en Fase de Ejecución

Comprobante	Fecha	Beneficiario	Valor (en pesos)	Concepto
1	05/01/2017	Servincluidos Ltda.	\$45.000.000	Servicios prestados pasajes y hoteles Decamerón Golf Beach Resort.
2	05/02/2017	Servincluidos Ltda.	\$39.218.891	Servicios prestados pasajes y hoteles Decamerón Golf Beach Resort.
<b>TOTAL</b>			<b>\$84.218.891</b>	

Fuente de Información: CD Soportes acta de entrevista realizada entre el 16 y el 19 de julio de 2018.

### Pagos efectuados para el viaje turístico a Panamá:

Tabla 3  
Comprobantes de Egreso vigencia 2017 – Turismo a la ciudad de Panamá – Panamá, informada en Fase de Ejecución

Comprobante	Fecha	Beneficiario	Valor (en pesos)	Concepto
38	04/11/2017	Servincluidos Ltda.	\$90.000.000	Orden pago 201700026 servicios prestados pasajes y hoteles – Hotel Royal Decamerón Golf Beach & Villas
39	21/11/2017	Servincluidos Ltda.	\$39.919.972	Orden pago 201700026 servicios prestados pasajes y hoteles – Hotel Royal Decamerón Golf Beach & Villas
41	14/12/2017	Servincluidos Ltda.	\$7.244.582	Orden pago 201700028 en adicional al Fondo de Bienestar Social funcionarios de la CGB - servicios prestados pasajes y hoteles – Hotel Royal Decamerón Golf Beach & Villas
<b>TOTAL</b>			<b>\$137.164.554</b>	

Fuente de Información: CD Soportes acta de entrevista realizada entre el 16 y el 19 de julio de 2018.

A través de las actas Nos. 2 y 10 de 2017, la Junta Directiva del FBSCGB autorizó la erogación con cargo a los recursos del FBSCGB para cubrir los viajes para todos los funcionarios de la Contraloría General de Boyacá a las ciudades de Santa Marta y Panamá, respectivamente, cuyos gastos fueron sufragados en su totalidad con dineros del FBSCGB, sin que tales erogaciones tuvieran el sustento legal correspondiente, dado que, como se determinó anteriormente, la entidad solo estaba autorizada para otorgar préstamos a sus empleados para que éstos pudieran desarrollar proyectos y programas turísticos, pero no para que tales actividades fueran cubiertas de ninguna manera con dineros del erario.

Por otra parte, revisado el Plan de Bienestar Social para la vigencia 2017 de la Contraloría General de Boyacá, no se evidencia que estas actividades hicieran parte del mismo, máxime cuando la actividad turística a Panamá fue realizada en marzo de 2018, lo que significa que ésta no pudo hacer parte del referido plan. Es de señalar que el Artículo 2.2.10.6 del Decreto 1083 de 2015 establece que para la identificación de necesidades y expectativas en los programas de bienestar, responderán a estudios técnicos que permitan, a partir de la identificación de

necesidades y expectativas de los empleados, determinar actividades y grupos de beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia mayor cubrimiento institucional.

La erogación en cuantía total de \$221.383.445 constituye por lo tanto una afectación directa del patrimonio económico del FBSCGB que se traduce en un daño fiscal al estado.

#### 2.2.2.2. Pago de festejos, celebraciones y conmemoraciones contra expresa prohibición legal.

A través de las siguientes órdenes de pago el FBSCGB realizó giros para cubrir gastos relacionados con conmemoraciones, festejos y celebraciones expresamente prohibidas por las normas de austeridad del gasto público como los Decretos N° 1737 de 1998, 984 del 14 de mayo de 2012, la Directiva Presidencial N° 01 del 10 de febrero de 2016, así como lo definido en la Ley 1815 de diciembre 7 de 2016 - Plan de Austeridad del Gasto para la vigencia fiscal 2017, art. 104, literales h) e i) y Decreto 26 de 1998, artículo 7 que establece: “*Prohíbese ordenar, autorizar o efectuar fiestas, agasajos, celebraciones o conmemoraciones u otorgar regalos con cargo al Tesoro Público, salvo en las actividades de bienestar social relacionadas con la celebración de Navidad de los hijos de los funcionarios*”.

Tabla 4  
Comprobantes de Egreso vigencia 2015 – Festejos, celebraciones y conmemoraciones Informada en Fase de Ejecución

Orden de pago	Detalle de la adquisición	Valor (en pesos)	Objeto del convenio y/o contrato
1	Tamales, Jugos, Pan	\$427.500,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Bombas, servilletas, copas flauta, pita	\$51.200,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Refrigerios	\$114.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Rosas	\$80.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Ambientación Grupo Vallenato	\$200.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Ambientación DG y alquiler de sonido	\$170.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
4	Flores	\$45.000,00	Conmemoración día de la secretaria.
4	Torta	\$60.000,00	Conmemoración día de la secretaria.
4	Plásticos (vasos, platos, etc.)	\$29.500,00	Conmemoración día de la secretaria.
4	Devolución	-\$15.500,00	Conmemoración día de la secretaria.
4	Anticipo Restaurante	\$1.871.890,00	Conmemoración día de la secretaria.
8	Refrigerios, Eucaristía y otros	\$1.800.000,00	Día de la CGB
8	Reintegro	-\$299.200,00	Día de la CGB
8	Sonido y ambientación musical	\$960.000,00	Día de la CGB

Orden de pago	Detalle de la adquisición	Valor (en pesos)	Objeto del convenio y/o contrato
9	Restaurante	\$1.781.890,00	Día de la CGB
21	Insumos, amenización fiesta, eucaristía, etc.	\$5.900.000,00	Navidad
21	Restaurante	\$5.569.000,00	Navidad
<b>TOTAL</b>		<b>\$18.745.280,00</b>	

Fuente de Información: CD Soportes acta de entrevista realizada entre el 16 y el 19 de julio de 2018.

Tabla 5  
Comprobantes de Egreso vigencia 2016 – Festejos, celebraciones y conmemoraciones Informada en Fase de Ejecución

Orden de pago	Detalle de la adquisición	Valor (en pesos)	Objeto del convenio y/o contrato
1	Pocillo mugs con nombre y logo (135)	\$1.512.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Chocolates, dulces, gomas	\$611.250,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Decoración	\$12.800,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Toque musical	\$700.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Mantenimiento Salón	\$100.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Refrigerios	\$1.213.500,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Servicio conducción Bus Socará	\$50.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Vasos icopor, platos, servilletas	\$61.300,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Agua	\$15.200,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Gaseosas	\$115.200,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Peajes buses Sáchica- Motavita -Oicata y Soracá	\$64.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Lechona	\$540.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
1	Servicio de taxi Centro - Parque Pinzón - Distribuidora Coca Cola	\$15.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
2	Serenata a Orlando Espinosa Hernández	\$250.000,00	Conmemoración día internacional de la mujer y celebración día del hombre.
4		\$60.250,00	Conmemoración día de la secretaria.
5	Arreglos florales y chocolates	\$95.000,00	Conmemoración día de la secretaria.
5	Tortas	\$76.000,00	Conmemoración día de la secretaria.
5	Vasos desechables	\$16.100,00	Conmemoración día de la secretaria.
9	Serenata	\$150.000,00	Conmemoración día de la secretaria.
12	Placas para destacar a los funcionarios 90 años CGB	\$3.088.000,00	Celebración 90 años CGB

Orden de pago	Detalle de la adquisición	Valor (en pesos)	Objeto del convenio y/o contrato
13	Arreglos florales eucaristía – concierto	\$400.000,00	Celebración 90 años CGB
14	Arreglos florales cena de gala	\$675.000,00	Celebración 90 años CGB
15	Anticipo Servicio de Restaurante para 290 personas, de las cuales solo 82 son funcionarios de la Contraloría General de Boyacá	\$10.000.000,00	Celebración 90 años CGB
16	Condecoraciones Sor Josefa del Castillo	\$672.800,00	Celebración 90 años CGB
17	Alquiler salón de convenciones para conversatorio	\$621.000,00	Celebración 90 años CGB
21	Edición revista CGB 90 años	\$904.000,00	Celebración 90 años CGB
19	Compra papelería para elaboración tarjetas 90 años CFB	\$115.000,00	Celebración 90 años CGB
22	Alquiler salón adicional convenciones para conversatorio		Celebración 90 años CGB
23	Servicio de reproducción producción y post producción, edición	\$1.000.000,00	Celebración 90 años CGB
24	Compra pendones	\$183.000,00	Celebración 90 años CGB
25	Refrigerios actividad - orquesta	\$188.000,00	Celebración 90 años CGB
26	Servicio Logística evento	\$1.247.000,00	Celebración 90 años CGB
27	Servicio de Restaurante para 290 personas, de las cuales solo 82 son funcionarios de la Contraloría General de Boyacá	\$20.595.177,00	Celebración 90 años CGB
	Presentación musical La Mamba	\$3.000.000,00	Celebración 90 años CGB
53	Compra decoración navideña	\$64.200,00	Navidad
54	Compra decoración navideña	\$687.500,00	Navidad
55	Compra decoración navideña	\$77.300,00	Navidad
56	Compra decoración navideña	\$36.200,00	Navidad
	Compra decoración navideña	\$150.000,00	Navidad
64	Servicios de sonido, logística y animación evento fin de año	\$2.790.000,00	Navidad
	<b>TOTAL:</b>	<b>\$52.151.777,00</b>	

Fuente de Información: CD Soportes acta de entrevista realizada entre el 16 y el 19 de julio de 2018.

Tabla 6  
Comprobantes de Egreso vig. 2017 – Festejos, celebraciones y conmemoraciones Informada en Fase de Ejecución

O.C. / C.E.	Detalle de la Adquisición	Valor	Objeto del convenio y/o contrato
3	Suministro de carnés para los funcionarios de la CGB	\$660.000,00	Actividad no en plan de bienestar
4	Gastos por concepto de prestación de servicios prestados día de la secretaria	\$863.065,00	Conmemoración día de la secretaria.
5	Servicio de 20 masajes corporales de aceite con hidroterapia para los funcionarios que realizan funciones secretariales en el día de la celebración del día de la secretaria	\$713.000,00	Conmemoración día de la secretaria.
	Adquisición 5 parlantes mini speaker	\$100.000,00	Conmemoración día del servidor público.
	Logística	\$7.159.664,00	Conmemoración día del servidor público.
11	Restaurante	\$10.629.630,00	Conmemoración día del servidor público.
	Impoconsumo	\$850.370,00	Conmemoración día del servidor público.
	IVA 19%	\$1.360.336,00	Conmemoración día del servidor público.
14	Compra 20 botellones agua cristal	\$178.000,00	Actividad no en plan de bienestar
19	Suministro de tortas autorizada mediante Acta	\$700.000,00	Actividad no en plan de bienestar
21	Compra 20 botellones agua cristal	\$178.000,00	Actividad no en plan de bienestar
26	Compra 20 botellones agua cristal	\$178.000,00	Actividad no en plan de bienestar
29	SALDO Compra 47 sudaderas y pantalón	\$2.406.200,00	Actividad no en plan de bienestar
40	Compra suministro decoración navidad	\$500.000,00	Navidad
42	Celebración navidad y fin de año	\$9.593.000,00	Navidad
45	Torta	\$580.000,00	Cumpleaños funcionarios
46	Compra 30 botellones agua cristal	\$267.000,00	Actividad no en plan de bienestar
47	Servicios alquiler de sonido	\$604.500,00	Actividad no en plan de bienestar
	<b>TOTAL:</b>	<b>\$37.520.765,00</b>	

Fuente de Información: CD Soportes acta de entrevista realizada entre el 16 y el 19 de julio de 2018.

El valor total cancelado por este concepto en cuantía de \$108.417.822.00, corresponde a pagos efectuados contra expresa prohibición legal por lo que se constituye en un daño antijurídico que lesionó el patrimonio económico del FBSCGB en la cuantía indicada.



### 2.2.2.3. Pago relacionados con la entrega de bonos a los funcionarios de la Contraloría General de Boyacá, contra expresa prohibición legal.

Mediante las órdenes de pago que se citan en la siguiente tabla, el FBSCGB giró la suma de \$277.540.000 para cubrir gastos relacionados con la compra de bonos para los empleados de la Contraloría General de Boyacá, erogación que no cumple con el objeto previsto en el artículo 2.2.10.8 del Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015, según el cual “Los planes de incentivos, enmarcados dentro de los planes de bienestar social, tienen por objeto otorgar reconocimientos por el buen desempeño, propiciando así una cultura de trabajo orientada a la calidad y productividad bajo un esquema de mayor compromiso con los objetivos de las entidades.” en concordancia con lo previsto en los artículos 2.2.10.9 y 2.2.10.10 *ibidem*. De igual forma este tipo de gastos se encuentra expresamente prohibido en el Artículo 355 de la Constitución Política configurándose indebida destinación de recursos públicos “(...) al haberse aplicado los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.”, como lo mencionó el Consejo de Estado en la sentencia radicada con número 68001-2333-000-2015-00117-02 (PI) del 23 de junio de 2016 y vulnera de manera directa la disposición expresa contenida en Decreto 26 de 1998: “**Prohíbese ordenar, autorizar o efectuar fiestas, agasajos, celebraciones o conmemoraciones u otorgar regalos con cargo al Tesoro Público, salvo en las actividades de bienestar social relacionadas con la celebración de Navidad de los hijos de los funcionarios**”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por lo expuesto, se considera como detrimento fiscal, el valor destinado y gastado para Bonos por el FBSCGB, en cuantía total de \$277.540.000,00.

Resumen del detrimento patrimonial:

1. Gastos en actividades turísticas	\$221.383.445
2. Pago de festejos, celebraciones y conmemoraciones	\$108.417.822
3. Pago por entrega de bonos a los funcionarios	<u>\$277.540.000</u>
<b>TOTAL:</b>	<u>\$607.341.267</u>

Con base en lo anterior y por haberse desarrollado una gestión fiscal ineficiente, ineficaz y antieconómica por parte del FBSCGB durante las vigencias 2015, 2016 y 2017, la AGR concluye la existencia de un daño fiscal a los recursos de la entidad en cuantía de \$607.341.267.

Lo anterior, por cuanto el FBSCGB consideró que se regían por normas de derecho privado para contratar, como indicaron en Acta de entrevista realizada entre el 16 y el 19 de julio de 2018, utilizando, en vez de contratos, órdenes de pago, compra y suministro, lo que trajo como consecuencia adquirir bienes y



servicios expresamente prohibidos por la Constitución y la ley, y contrariando normas de presupuesto y la reglamentación referente a Bienestar y Estímulos.

**2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y Penal por girar cheques a los integrantes de la Junta Directiva del FBSCGB, para que con ese dinero realicen adquisición de bienes y servicios, sin elevar a la formalidad escrita los contratos celebrados.**

El FBSCGB giró cheques para ser cobrados por funcionarios de su Junta Directiva, con el fin que estos realicen compras de bienes y servicios directamente contraviniendo el régimen de contratación de la administración pública

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia en Sentencia: CSJ-SPENAL-31613-2010 resolvió el siguiente problema jurídico: “¿Puede el representante legal de una entidad pública realizar contratos verbales bajo la creencia de que estos nos generan fuerza vinculante, sin incurrir en el tipo penal de celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales?”

Para solucionar el problema jurídico propuesto, señaló la siguiente regla:

*“El representante legal de una entidad pública no puede realizar contratos verbales bajo la creencia de que estos nos generan fuerza vinculante, sin incurrir en el tipo penal de celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales, porque:*

1. *Cuando se desconoce la formalidad que exige que el contrato estatal se debe celebrar por escrito se vulneran los principios generales de la contratación estatal.*
2. *Es cierto que los contratos estatales verbales no tiene fuerza vinculante pero esto no quiere decir que no se genera una responsabilidad penal por parte del servidor público.*
3. *El representante legal no observó los requisitos generales esencial, y esto lo que configura el tipo penal del que se le acusa.*
4. *Al omitirse este requisito la contratación se toma como ilegal, vulnerando los principios de selección objetiva, legalidad, transparencia e igualdad.”*

Para el caso que se examina, el representante legal del FBSCGB no observó los requisitos generales y esenciales, y esto es lo que configura el tipo penal.

La situación se evidenció con los giros a los siguientes miembros de la Junta Directiva del FBSCGB, así:

Tabla 8  
*Adquisición de bienes y servicios celebrados indebidamente*

CDP/OP	Actividad	Contratista	Valor (En pesos)
1	Conmemoración día del hombre y la mujer	Reembolso Myriam Archila de Reyna	\$6.500.000,00

CDP/OP	Actividad	Contratista	Valor (En pesos)
2	Conmemoración día del hombre y la mujer	Reembolso Myriam Archila de Reyna	\$2.800.000,00
4	Día de la secretaria	Reembolso Myriam Archila de Reyna	\$60.250,00
5	Día de la secretaria	Reembolso Sonia Molina Cediel	\$670.000,00
7	Serenata día de la secretaria	Reembolso Enrique Monroy Pachón	\$150.000,00
<b>TOTAL:</b>			<b>\$10.180.250,00</b>

Fuente de Información: CD Soportes acta de entrevista realizada entre el 16 y el 19 de julio de 2018, vigencia 2016.

Lo anterior describe que no se cumple el régimen de contratación pública omitiendo las modalidades legales previstas.

La evidencia de Auditoría son los comprobantes de egreso a nombre de estos funcionarios.

**2.2.4 Hallazgo administrativo por cuanto no se evidencia el cumplimiento de COLFONDOS en la ejecución de los Planes de Bienestar Social, derivados de la contraprestación equivalente al 1.6% liquidado sobre el saldo promedio anual en la cuenta global de cesantías retroactivas a nombre de la Contraloría General de Boyacá, en Programas de Bienestar, Culturales, Deportivos y de Formación que contribuyan al crecimiento y al clima organizacional de los servidores de la Entidad, derivado del convenio suscrito con la Contraloría General de Boyacá.**

El equipo auditor pudo evidenciar en el acta No. 2 de Junta Directiva del FBSCGB realizada el 1 de marzo de 2016, el análisis respecto a la existencia de unos bonos big pass “vencidos y sin ejecutar en la vigencia 2015” y finalmente se informó que la solicitud fue atendida por Colfondos y los citados bonos fueron reimpresos descontando los costos por este concepto y correo, correspondiendo el nuevo valor por valor de \$466.700.00, los cuales se dejan en custodia en el despacho del señor Contralor”

La Junta Directiva se refiere a un asunto pendiente con COLFONDOS, esto en la reunión del 8 de noviembre de 2016, indicando que “Nuevamente se solicita oficiar a directiva de Colfondos para los aportes que debe a la CGB por concepto de patrocinio. Se informa al comité el cierre de las oficinas de Colfondos y la gestión adelantada por la Dirección Administrativa para la verificación de nuestros recursos y trámites de retiros parciales de funcionarios que obtienen el derecho a pensionarse”.

En virtud de que el FBSCGB contempló en dos (2) de sus sesiones de Junta

Directiva una relación con COLFONDOS, se solicitó en trabajo de campo la copia del documento en que ella constara, la cual fue entregada en medio magnético, el 19 de julio de 2018, copia del “*Convenio para el manejo de las cesantías retroactivas de los servidores públicos de la Contraloría General de Boyacá*”, evidenciando que el mismo no fue suscrito por el FBSCGB, sino por la Contraloría General de Boyacá.

Lo anterior, en cuanto a que el objeto del referido convenio “*es la afiliación al Fondo de Cesantías que administra COLFONDOS, de los servidores que el EMPLEADOR afilie directamente por disposición legal, que se encuentren amparados por el régimen de liquidación retroactiva de cesantías y su administración por parte de COLFONDOS. **Parágrafo:** Para efectos de formalizar la afiliación al Fondo de Cesantías de COLFONDOS, EL EMPLEADOR se compromete a liquidar en favor de sus servidores beneficiarios del presente convenio, el valor que por concepto de las cesantías con régimen de liquidación retroactiva que se haya causado a la fecha de afiliación y trasladar su valor al Fondo de Cesantías administrado por COLFONDOS. (...)”*

Así las cosas, se estima conveniente dar traslado a las autoridades correspondientes para que evalúen la legalidad del objeto contractual, teniendo en cuenta que a través del citado Convenio se entregan dineros públicos a un particular para que se lucre de ellos a cambio de una rentabilidad, exponiéndolos a los riesgos de colocación que hace la entidad financiera privada, que de ninguna manera exime de responsabilidad al Estado al momento de responder por esta prestación.

El citado Convenio fue suscrito el 23 de marzo de 2015, por el término de tres (3) años, “*término que se prorrogará de manera automática por un término igual al inicialmente pactado, si ninguna de las partes manifiesta por escrito a l otra con una antelación de dos meses a la fecha de su vencimiento, su deseo de darlo por terminado*”. (Cláusula Séptima).

## **2.3. Evaluación Componente Financiero**

### **2.3.1. Evaluación del presupuesto**

*2.3.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal, por el incumplimiento del principio de legalidad del gasto público.*

Para las vigencias analizadas, se observó que la Junta Directiva del FBSCGB aprueba los presupuestos anuales mediante Acuerdos de Junta Directiva, situación contraria a lo señalado en el Artículo 345 de la Constitución Política en relación con el principio de legalidad del gasto público, en el que se establece que “*En*

*tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

*Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.*  
(Subrayado fuera del texto).

Adicionalmente, el Estatuto Orgánico del Presupuesto adoptado a través del Decreto 111 de 1996, señala en el Artículo 2° que *“Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto.”*

De esta forma, no se da aplicación a los principios y reglas señaladas en Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación, en especial a los artículo 26, 34 y 36, los cuales señalan lo pertinente al Presupuesto Departamental y los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden Departamental.

De las pruebas realizadas por el equipo auditor de la AGR se pudo determinar que el presupuesto del FBSCGB no se encuentra incorporado en el presupuesto general del Departamento de Boyacá, a pesar de que su naturaleza jurídica es de Establecimiento Público, contrariando el principio de legalidad del gasto público consagrado en el artículo 345 constitucional.

Por otra parte, los presupuestos de Rentas y Recursos de Capital de las entidades territoriales deben identificar y clasificar por separado los ingresos corrientes y los recursos de capital de los establecimientos públicos. En el mismo sentido, los presupuestos de gastos de las entidades territoriales se presentarán clasificados en diferentes secciones que corresponderán a cada una de las entidades que conforman el sector central (ramas del poder público, Contraloría (...)) y los establecimientos públicos<sup>5</sup>, situación que no se evidencia en los informes presentados por el FBSCGB.

De manera que al ser expedido el presupuesto del FBSCGB por parte de su Junta Directiva, siendo este un establecimiento público, se han vulnerado las normas establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, hecho ocasionado por la mala interpretación que se hace tanto de la normatividad presupuestal vigente,

<sup>5</sup> Decreto 111, 1996, artículo 26,36.

como de la ordenanza 13 de 2007 expedida por la Asamblea Departamental de Boyacá.

De manera general en el análisis presupuestal se observó lo siguiente:

- Se informa que el viaje a Panamá no se contabilizó en cuentas por pagar ni en reservas, no obstante haberse efectuado el pago en la vigencia 2017 y la ejecución en marzo del 2018.
- No se observó una adecuada codificación de los presupuesto del FBSCGB, teniendo como referente el FUT<sup>6</sup> Ingreso, FUT Gastos, FUT Reservas y Cuentas por Pagar<sup>7</sup>
- Se observó que los ingresos no ejecutados no son reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del FBSCGB al tesoro público según corresponda.<sup>8</sup>

### 2.3.1.2. Hallazgo administrativo por inconsistencias en las cifras registradas en el presupuesto del FBSCGB.

En la labor de campo se suministró al equipo auditor de la AGR la información sobre la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos correspondiente a las vigencias 2015 a 2017.

Del análisis realizado a las cifras contenidas en los referidos reportes, se detectaron incertidumbres representativas que hacen no confiable la información reportada por el sujeto de control.

## Ejecución Presupuestal del ingreso

Para la vigencia 2015, se observa un recaudo de \$275.042.154 (Procesos Sancionatorios y Jurisdicción Coactiva - SIREL); no obstante, en el Presupuesto definitivo el Ingreso es de \$209.321.000, lo que representa un menor valor en

<sup>6</sup> Formato Único Territorial

<sup>7</sup> Decreto 1536 de 2016. "Artículo 2.6.4.2. Ámbito de aplicación del FUT. El FUT será de obligatorio diligenciamiento Y presentación por parte del sector central de los Departamentos, Distritos, Municipios, de sus respectivos establecimientos públicos, de las entidades asimiladas a estos, y de los Territorios Y Resguardos Indígenas certificados y/o Asociaciones de estos últimos. a los que se refiere el Decreto 1953 de 2014 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. Las Gobernaciones Y Alcaldías deberán consolidar y reportar al FUT la información básica territorial correspondiente únicamente a la administración central Y a sus unidades ejecutoras, a las asambleas y concejos, a las personerías y, a los órganos de control fiscal. Los establecimientos públicos de cada entidad territorial o las entidades asimiladas a estos enviarán por aparte sus reportes de información oficial básica territorial, incluidas aquellas operaciones de recaudo de ingresos tributarios y no tributarios de propiedad de las administraciones centrales que se deleguen en ellos. También los representantes de los Territorios y Resguardos Indígenas certificados, y de las Asociaciones de éstos últimos, deberán consolidar y reportar en el FUT sus datos oficiales básicos." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

<sup>8</sup> Circular Externa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No 2.0.0.2 de fecha 3 de Enero del 2017



relación con el recaudo informado en el SIREL. En este mismo sentido, en el Estado de la Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, se refleja un total de Ingresos Operacionales por valor de \$304.434.877, que es mayor al recaudo y a la ejecución del Presupuesto al Ingreso.

Para la vigencia 2016, se observa un recaudo de \$373.336.033 (Procesos Sancionatorios y Jurisdicción Coactiva - SIREL), no obstante en el presupuesto definitivo, el Ingreso es de \$215.040.000, lo que representa un menor valor al recaudo, según lo informado en el SIREL. En este mismo sentido en el Estado de la Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental se refleja un total de Ingresos Operacionales por valor de \$243.022.571, que es menor al recaudo y a la ejecución del presupuesto al ingreso.

Para la vigencia 2017, se observa un recaudo de \$341.994.730 (Procesos Sancionatorios y Jurisdicción Coactiva - SIREL); no obstante, en el Presupuesto definitivo el Ingreso es de \$607.548.524, observando un mayor valor al recaudo, de acuerdo con informado en el SIREL. En el mismo sentido, en el Estado de la Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental se refleja un total de Ingresos operacionales por valor de \$731.799.523, cifra mayor a la señalada en el recaudo y en la ejecución del Presupuesto del Ingreso.

### **Ejecución Presupuestal del Gasto**

En lo referente a la ejecución al Gasto se observan diferencias en las cifras reportadas en el total de bienes y servicios adquiridos informados en la fase de planeación de auditoría y en la labor de campo, teniendo en cuenta que no se discriminan los gastos en que se incurre por auxilios educativos, funerarios y otros, que no corresponden a contratación de la entidad.

En su mayoría, los ingresos del FBSCGB se componen por sanciones administrativas y fiscales consistentes en multas<sup>9</sup>, definiéndose éstas, como penalidades pecuniarias impuestas, en este caso, por la Contraloría General de Boyacá y recaudadas por el FBSCGB, derivadas del poder punitivo del Estado, y que se establecen por el incumplimiento de leyes o normas administrativas, con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable (Sentencia C-134/2009 de la Corte Constitucional.)

<sup>9</sup> Manual de clasificación presupuestal 2016 del Presupuesto General de la Nación en armonía con estándares internacionales Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Pagina 60 / código 1.02.2. - 1.02.2.2.7 / [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=alnYDdteGOjfr-P5SCTvtMXw9e2oEde-sotNYcpRJghvDpEFs3w4!1201366289?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-060709%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=alnYDdteGOjfr-P5SCTvtMXw9e2oEde-sotNYcpRJghvDpEFs3w4!1201366289?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-060709%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)



Esta situación, al parecer fue ocasionada por falencias en el proceso de planeación presupuestal, en la cual no se aplican las normas contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto para el 2017.

Lo anterior se evidenció en la información brindada por el FBSCGB a través del acta de entrevista realizada entre el 16 y el 19 de julio del presente año.

En consecuencia, encuentra la AGR que el proceso presupuestal del FBSCGB presenta serias deficiencias tanto en el proceso de programación y aprobación del Presupuesto, como en la ejecución del mismo, lo que genera una gestión ineficiente que hace que las cifras financieras contenidas en los informes presupuestales que presenta el FBSCGB no reflejen la realidad de los recursos asignados, generando riesgos en el manejo y control de los dineros puestos a disposición del gestor público, e incertidumbre en la cifras reportadas.

*2.3.1.3. Hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria y penal, por posible violación a lo señalado en la Constitución Política de Colombia, arts. 345<sup>10</sup> Y 348, el Decreto 111 de 1996 artículos 60 y 65 al determinar un ingreso al presupuesto público del FBSCGB no contemplado en la Ordenanza No. 013 de 2007 y hacer uso de los recursos, artículo 112 y Decreto 734 artículo 34 numeral 21, lo que lleva a concluir la necesidad de impulsar la acción prevista en el artículo 125 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474/2011).*

Lo anterior, en el sentido de que la Contraloría General de Boyacá profirió la Resolución No. 236 del 7 de mayo de 2008, en la cual dispuso que a partir de esa fecha “(...) el trámite y elaboración de certificaciones laborales y certificaciones para emisión de bonos pensionales tendrán un valor de 0.5 salarios mínimos diarios legales vigentes<sup>11</sup>”. El mismo Acto Administrativo dispuso en su Artículo cuarto: “El total de los ingresos por los conceptos anteriormente mencionados serán de aplicación exclusiva de acuerdo a lo previsto en la Ordenanza No. 13 de 2007”.

Luego de revisar la citada Ordenanza, en el Capítulo 5 referente al Patrimonio del FBSCGB, no se contempla el ingreso por valor de certificaciones laborales, por lo que los recursos provenientes de aplicar el Acto Administrativo referido, generador de derechos y obligaciones, con carácter vinculante en razón de la presunción de legalidad que le cobija, no deben hacer parte de su Patrimonio.

<sup>10</sup> Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

<sup>11</sup> “ARTÍCULO PRIMERO”.

De esta manera, resulta irregular que el FBSCGB use indebidamente recursos del erario puestos bajo su administración, pero que no hacen parte de su patrimonio.

De otra parte, aunque es claro que la Contraloría General de Boyacá no fue objeto de auditoría en esta oportunidad, no se puede eludir la obligación impuesta por el legislador a los servidores públicos, consagrada en el numeral 24 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en el sentido de denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de las cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley, en concordancia con lo establecido en el artículo 70 de la misma norma<sup>12</sup>. Lo anterior, por cuanto en ejercicio de la auditoría al FBSCGB, fue puesta a disposición del equipo auditor y revisada por el mismo, la Resolución No. 236 del 7 de mayo de 2008, en la que se comprobó la imposición de la Contraloría General de Boyacá de cobrar certificaciones laborales, que en virtud de lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo resultaría ilegal en tanto establece al empleador la **obligación** de expedir las certificaciones para trabajadores y ex trabajadores sin exigir a cambio el pago de expensas; lo propio sería para las entidades públicas, aunque para el caso la norma que la establece goce de presunción de legalidad. Esta es la razón que justifica el traslado del hecho evidenciado a las autoridades disciplinarias para que determinen una eventual responsabilidad, conforme lo señala el Decreto 111 de 1996, en su artículo 112, así como dar traslado a la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República para que inicie las acciones necesarias para ejercer el control de legalidad de que trata el artículo 125 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474/2011).

La evidencia de auditoría se encuentra en el acta de Entrevista No. 001 del 16 de julio de 2018, en el que se describe como ingreso por *“Recursos venta de papel rezago, venta de bienes muebles, venta de formularios y demás actividades administrativas que realice la CGB”*, Tabla No. 1 – Presupuesto Ingresos. El hallazgo no tiene incidencia fiscal, toda vez que los gastos que con estos dineros se hubieren realizado, quedaron relacionados en el componente de contratación.

*2.3.1.4 Hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria y penal, por no devolver al tesoro los dineros que no se ejecutan presupuestalmente contraviniendo, y, en cambio, son apropiados a través del Ingreso a la siguiente vigencia como excedente de la vigencia anterior.*

---

<sup>12</sup> “El servidor público que tenga conocimiento de un hecho constitutivo de posible falta disciplinaria, si fuere competente, iniciará inmediatamente la acción correspondiente. Si no lo fuere, **pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente, adjuntando las pruebas que tuviere.**

Si los hechos materia de la investigación disciplinaria pudieren constituir delitos investigables de oficio, deberán ser puestos en conocimiento de la autoridad competente, **enviándole las pruebas de la posible conducta delictiva.”**

Al respecto, es preciso remitirse a lo estipulado en el Parágrafo 1 del artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que dispone que los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional, son propiedad de la Nación, norma perfectamente aplicable al nivel territorial, en virtud de lo establecido en el artículo 109 de la misma norma, así: “Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente.” Se deduce entonces, que el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación se aplica a la nación, a los entes territoriales y a todas las empresas sociales, industriales y comerciales del Estado, así como a las sociedades de economía mixta.

Así las cosas, en la medida en que el FBSCGB no devuelve los excedentes al tesoro departamental y hace uso de ellos sin que le pertenezcan pues no le han sido asignados por el Departamento<sup>13</sup>, encontrando una posible malversación de recursos públicos.

*Por lo expuesto, para la Sala aparece demostrada la prohibición contenida en los artículos 355 de la Constitución Política y 41, numeral 7º, de la Ley 136 de 1994 y, por tanto, configurada la causal de pérdida de investidura de los concejales demandados por indebida destinación de dineros públicos, al haberse aplicado los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.*

*Para la Sala se configura entonces la causal de pérdida de investidura por lo que procede, entonces revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander y, en su lugar, decretar la pérdida de investidura de los concejales demandados.”*

## **2.3.2 Evaluación Tesorería**

### **2.3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por la omisión de realizar PAC**

El FBSCGB no cuenta con el Plan Anual Mensualizado de Caja PAC, afectando los procesos de ejecución del presupuesto incumpliendo con la Circular 21 de 2016 y 35 del 2017 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 73 y 74 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111/1996) y Resolución 359 de 1995 de la CGN.

<sup>13</sup> “ARTÍCULO 124. En cualquier evento, las rentas que obtenga el Estado, como consecuencia de la enajenación de acciones, bonos y otros activos, deberán incorporarse en los presupuestos de la Nación o la entidad territorial correspondiente (L. 179/94, art. 70).”

Es de anotar que el PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese periodo.

Esta omisión se encuentra contemplada en las prohibiciones y en las faltas gravísimas contempladas en la Ley 734 de 2002, así: a) “*Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido (...) 16. Asumir obligaciones o compromisos de pago que superen la cuantía de los montos aprobados en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)*” y b) “*Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes (...) 23. Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)*”.

Lo anterior se da por incumplimiento normativo y trae como consecuencia la ausencia de planeación en los gastos y pagos de tesorería.

La evidencia de Auditoría: acta de entrevista labor de campo del ejercicio auditor del 16 al 19 de Julio del 2018.

#### **2.3.2.2. Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no amparar los recursos del FBSCGB, conforme lo establece la Ley 42 de 1993 en su artículo 101.**

El FBSCGB no ampara de ninguna manera los recursos que son ingresados a través de Bancos, incumpliendo, sin justificación legal ni económica, sus deberes frente a los bienes públicos con la obligación legal contenida en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993: “*(...) Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado (...) teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales y cuando a criterio de los contralores exista mérito suficiente para ello.*”.

Lo anterior conduce a que los recursos públicos no asegurados se pongan en riesgo, presumiéndose culpa grave del gestor, de conformidad con el Estatuto Anticorrupción (artículo 118, literal d)). Dicha omisión, posiblemente pudiera ubicarse dentro de las causas gravísimas de que trata la Ley 734 de 2002, artículo 48 numeral 63: “*Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas: (...) 63. No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes.*”

#### **2.3.3 Evaluación contable**

**2.3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por no cumplir íntegramente con el Régimen de Contabilidad Pública.**

El FBSCGB a pesar de llevar una contabilidad, no se encuentran codificados como Establecimiento Público ante la Contaduría General de la Nación y algunas de las cuentas no cumplen con los principios de la contabilidad pública.

Lo señalado se encontró en los siguientes casos:

- Para las vigencias 2015 y 2016 se desconoció el principio de causación o devengo establecido en numeral 117 del régimen de contabilidad pública.
- Para las vigencias 2015, 2016 y 2017 no identificaron en la contabilidad los intereses corrientes, de mora, costas procesales, ni auxiliares de la justicia cuando a ello hubo lugar.<sup>[1]</sup>
- No se presenta el estado de flujo de efectivo.
- Las notas a los estado financieros no satisfacen los requisitos establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública (9.3.1.5 Notas a los estados contables básicos Régimen de Contabilidad Pública).

Con lo anterior, se incumple parcialmente con las Resoluciones Nos. 354 del 2007 y 357 del 2008 de CGN. Al respecto, el Contador General de la Nación en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales señala en la Resolución 354 de 2007, que el Régimen de Contabilidad Pública debe ser aplicado por los organismos y entidades que integran las ramas del poder público en sus diferentes niveles y sectores, así como los fondos de origen presupuestal y establecimientos públicos del sector descentralizado del orden territorial.

El Régimen de Contabilidad Pública consagra a los establecimientos públicos como la unidad mínima productora de información, que cuenta con personería jurídica, desarrolla funciones de cometido estatal y maneja bienes o recursos públicos. Por tal razón, el RCP establece: “Esta actividad exige una gestión eficiente, sujeta a diversas formas de control y a rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público. Por tanto, la entidad contable pública debe desarrollar el proceso contable y producir estados, informes y reportes contables con base en las normas que expida el Contador General de la Nación”

---

[1] Régimen de Contabilidad Pública **9.1.1.3 Deudores:** 152. Noción. Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, **los intereses, sanciones, multas** y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros.



Igualmente se considera como falta gravísima en el artículo 48 de la Ley 734 del 2002 “26. *No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera*”

Lo anterior situación se causa por una inadecuada aplicación normativa por parte de los miembros de la Junta Directiva del FBSCGB, al considerar la contabilidad bajo el régimen privado, no obstante tener los mismos principios, lo que trajo como consecuencia el incumplimiento normativo de la Contaduría General de la Nación.

### **2.3.3.2 Hallazgo administrativo por Ausencia de Soportes en los Registros Contables de la Cuentas 1470 Otros Deudores y 2401 Adquisición de Bienes y Servicios, con lo que infringe el Régimen de Contabilidad Pública.**

El FBSCGB presenta cifras contables en el balance general del 2016 que no cuentan con identificación clara de registro contable por valor de \$906.983 en la cuenta 1470 “*Deudores*”, y en la cuenta 2401 “*Adquisición de bienes y servicios*” por valor de \$5.569.000.

Se incumple lo reglado en el Régimen de la Contabilidad Pública expedido por la Contaduría General de Nación, especialmente el numeral “9.2 *normas técnicas relativas a los soportes, comprobantes y libros de contabilidad*”, párrafo No. 336 que regula lo concerniente a “*Los soportes, comprobantes y libros de contabilidad forman parte integral de la contabilidad pública y pueden ser elaborados, a elección del representante legal, en forma manual o automatizada de acuerdo con la capacidad tecnológica y operativa de la entidad contable pública que se trate.*”

Es de señalar que conforme a lo establecido en los numerales 337 y 338 del Régimen de Contabilidad pública citado, los documentos soportes comprenden las relaciones, escritos o mensajes de datos que son indispensables para efectuar los registros contables de las transacciones, hechos y operaciones que realicen las entidades contables públicas. Deben adjuntarse a los comprobantes de contabilidad, archivarse y conservarse en la forma y el orden en que hayan sido expedidos, bien sea por medios físicos, ópticos o electrónicos.

Así mismo, Los documentos soporte pueden ser de origen interno o externo. Son documentos soporte de origen interno, los producidos por la entidad contable pública que explican operaciones o hechos que no afectan directamente a terceros, tales como provisiones, reservas, amortizaciones, depreciaciones y operaciones de cierre. Son de origen externo, los documentos que provienen de terceros y que describen transacciones tales como comprobantes de pago, recibos de caja, facturas, contratos o actos administrativos que generen registros en la contabilidad.

Lo anterior, obedece a que la contabilidad registra saldos sin los correspondientes soportes desde el año 2015, sin que la administración haya realizado la oportuna depuración para identificar la realidad de los hechos económicos en la contabilidad. Como consecuencia de estas inconsistencias, los montos registrados en las cuentas 1470 y 2401 Adquisición de bienes y servicios presentan incertidumbre, lo que hace incierto el estado de balance general presentado por los años 2017.

#### *2.3.3.3 Hallazgo administrativo por cuanto se evidenciaron fallas en la identificación de los acreedores del FBSCGB, en la cuenta 2905, recaudos a favor de terceros.*

La cuenta 2905 “Recaudo a favor de terceros” presenta un saldo de \$62.738.400 que al ser analizado por el equipo auditor de la AGR, en el auxiliar contable correspondiente para la vigencia 2017, presenta como descripción en la totalidad de los registro contables, la anotación “*consignación por identificar*”, lo que genera deficiencias en la información contable pública presentada por la administración dado que no es posible identificar el acreedor de la partida contable.

Se incumple con lo establecido en el numeral 2. “*USUARIOS DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA*”, párrafo 46 Del Régimen de Contabilidad Pública vigente para la época de los hechos, que señala que “*La comunidad y los ciudadanos, cuyo bienestar y convivencia es el objetivo de las funciones de cometido estatal, en su condición de contribuyentes y beneficiarios de los bienes y servicios públicos, tienen interés en información contable pública transparente que les permita conocer la gestión, el uso y condición de los recursos y el patrimonio públicos.*”

El anterior hallazgo es producida por la no depuración oportuna de la información contable pública y por falta de análisis de las partidas contables registradas en el estado de balance general presentado a 31 de diciembre del 2017, situación que genera deficiencia en la información, a no poderse identificar en debida forma, el acreedor.

## **2.4. Evaluación Control Interno**

### ***2.4.1 Hallazgo administrativo por cuanto no se observan Auditorías internas de los procesos misionales y administrativos del FBSCGB que impacten con planes de mejoramiento de acciones correctivas, de mejora y preventivas en los procesos de contratación y financieros, incumpliendo la Ley 87 de 1993, modificada por la Ley 1474 del 2011, artículo 9; Decreto 019 del 2012, artículo 231 y Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.2.21.4.9.***

Lo anterior, posiblemente por la inadecuada interpretación que al hacer presencia el funcionario de control interno en las reuniones de la Junta Directiva del FBSCGB, podría omitir entonces las funciones regladas para las Oficinas del Control Interno, lo que trae

como consecuencia un posible conflicto de competencias al asistir a reuniones de Junta, y su actuar posiblemente confluyan como juez y parte en los procesos que controla.

La evidencia de Auditoría se encuentra en la misma Ordenanza No 013/2017 que regula la presencia del funcionario de control interno en las reuniones de junta directiva y la omisión de auditorías internas y planes de mejoramiento.

#### **2.4.2 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por la omisión en la evaluación de Control Interno Contable.**

No se realiza la evaluación del Control Interno Contable bajo los lineamientos del Régimen de la Contabilidad Pública, contraviniendo la Resolución No. 193 del 2016, artículo 1 y subsiguientes que establece:

*“Artículo 32. El jefe de la oficina de control interno, o quien haga sus veces, tendrá la responsabilidad de evaluar la efectividad del control interno contable necesario para generar la información financiera de la entidad, con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, definidas en el marco conceptual del marco normativo que le sea aplicable a la entidad. De igual modo, producto de la aplicación del instrumento de evaluación, deberá reportar a la Contaduría General de la Nación el Informe anual de evaluación del control interno contable, en la fecha y condiciones que defina este organismo de regulación contable.*

*El control interno contable deberá guardar concordancia con el Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014 {adoptado mediante el Decreto 943 de 2014} y se evaluará observando el procedimiento anexo a esta Resolución.”*

Lo anterior sucede por incumplimiento de las normas de CGN y tienen como consecuencia la ausencia de control y pérdida de oportunidad de mejoras de la información contable.

La evidencia de auditoría se establece en la respuesta dada por el FBSCGB a la Circular No. 05, numeral 12 de fecha 22 de abril del 2018, emitida por la Auditoría General de la República, en la cual la administración, señaló:

*“(…) 12. De acuerdo a lo establecido en la Ordenanza 013 de 2007 Artículo 7 como miembro de la Junta directiva del Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá con voz pero sin voto, la Oficina Asesora de Control Interno acude a las citaciones del Fondo y verifica que todas las actividades aprobadas se encuentren con sus respectivos soportes y se ajusten de acuerdo a las normas legales establecidas para tal fin (anexo actas comités 2014 a 2017).*

**En lo referente al control interno contable realizado al fondo de bienestar durante las últimas cuatro vigencias, informó que no se**

**realizó puesto que la Gobernación de Boyacá no solicita esta información a través del CHIP. (...)**. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

**2.4.3 Hallazgo administrativo por cuanto El FBSCGB incumple parcialmente la Ley 1712 de 2014, de manera particular en los artículos 9 al 13, toda vez que no se observa información publicada de los procesos misionales y administrativos.**

El FBSCGB informó que publica en cartelera, pero no aportó evidencia documental y fotográfica con anotación de fecha de publicación para cada una de las vigencias 2015, 2016 y 2017 en la página web, por ausencia de la misma,

Lo anterior situación sucede por posible desconocimiento de la norma y trae como consecuencia la falta de acceso a la información por parte de la ciudadanía para efectos del control social y de los órganos de control en general.

La evidencia de Auditoría es la ausencia de publicidad en páginas web y otras debidamente documentadas.

### 3. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

Mediante Comunicación del 29 de Agosto del 2018 el FCSCGB presentó Contradicción al Informe Preliminar de Auditoría Exprés al FBSCGB, liberado el 8 de Agosto del 2018, dando alcance a la misma, mediante escrito de fecha 31 de agosto del 2018.

Los argumentos centrales de la contradicción fueron:

- Posible ausencia de competencia por parte de la Auditoría en la realización de la Auditoría Exprés,
- Interpretación de los Funcionarios de la Contraloría General de Boyacá, integrantes del FBSCGB, de que el mismo se rige por normas del derecho privado, siendo una entidad sin ánimo de lucro, y por ende no les aplicaría:
  - o Las Normas Presupuestales de Derecho Público,
  - o Las Normas de Contratación Estatal,
  - o Las normas que rigen la Contabilidad Pública, y
  - o finalmente desconoce las normas relativas al sistema del control interno y la evaluación del mismo por la oficina de control interno.

En lo cuanto a las diversas posturas jurídica del FBSCGB, entre ellas por ejemplo, que no es un establecimiento público, y por ende no le aplican las normas y principios del derecho público y de la función administrativa, es una situación que igualmente deberá ser evaluada por las autoridades competentes, ya que la función de la AGR, en el ejercicio auditor es detectar desviaciones de las normas vigentes para efectos de planes de mejoramiento y si es del caso, poner en conocimiento de los hechos presuntamente irregulares para la valoración y la determinación de las responsabilidades que correspondan por estas autoridades tanto disciplinarias y como penales.

En relación con la Competencia de la AGR para auditar al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de Boyacá, tenemos lo siguiente:

- El FBSCGB tiene una relación de dependencia respecto de la Contraloría General de Boyacá, en cuanto a que la misión que cumple es el Bienestar de los Servidores Públicos de aquella, según lo establecido en la Ordenanza No. 013/2017, de esta forma existe una relación de causalidad que no se puede desconocer;
- Cuenta con un patrimonio y presupuesto que, conforme a la Ordenanza No. 013 de 2007, se encuentra conformado esencialmente por recursos públicos prove-



nientes de un porcentaje del presupuesto de la Contraloría General de Boyacá (Presupuesto Público), así como de dineros correspondientes a las multas impuestas por ese organismo de control y de los aportes realizados por los funcionarios de dicho organismo (Ingresos No Tributarios del Presupuesto Público)<sup>[1]</sup>. De lo anterior, teniendo en cuenta que los recursos provienen de la Contraloría General de Boyacá, sobre los cuales la competencia de vigilancia de la gestión fiscal corresponde a la Auditoría General de la República, dicha competencia se extiende al FBSCGB, quien por efecto de la Ordenanza, los administra.

Por último, en relación con la petición efectuada en la contradicción respecto a que se den por desvirtuadas las observaciones formuladas por el grupo auditor, respetuosamente se informa que no es posible acceder a ella por cuanto no se presentaron criterios normativos del derecho público, que permitieran acceder a su petición.

No obstante, se retira el ítem de la observación con connotación fiscal No. 2.2.2.4 *“Pago de auxilios funerarios, contra expresa prohibición legal.”*, motivado en que no se probó que hubiera doble pago, en la medida en que fue tenida en cuenta la certificación de la ARL Positiva, presentada por el FBSCGB con su escrito de contradicción. Los demás ítems que conforman la observación descrita en el Informe Preliminar como 2.2.2 *“Hallazgo administrativo con presunta connotación fiscal por valor de \$618.382.014 (Seiscientos dieciocho millones, trescientos ochenta y dos mil catorce pesos moneda corriente) y presunta connotación disciplinaria y penal por cuanto las actividades celebradas y canceladas por el FBSCGB para las vigencias 2015, 2016 y 2017 no se ajustan al objeto de la Ordenanza No. 013 del 2007 en relación con los préstamos para recreación y turismo y el pago de actividades no contempladas en el presupuesto”*, se mantienen, y en consecuencia debe modificarse el valor del Hallazgo Fiscal, conforme se refleja en el texto del presente informe.

[1] Decreto 111 de 1996: Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (Ley 38 de 1989, art.20; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 10°, y arts.67 y 71).

**Tabla Nro. 9**  
**Análisis de contradicción**

**Contradicción frente a la competencia legal y constitucional de la Auditoría General de la República para realizar vigilancia de la gestión fiscal del FBSCGB.**

El informe de auditoría regular de la AGR indica que: "(...) en cumplimiento del artículo 274 de la Constitución Política y del Decreto - Ley 272 de 2000, respecto a la función de vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control fiscal, practicó Auditoría modalidad Exprés al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de Boyacá, en adelante FBSCGB (...)", así como que el ejercicio auditor se desarrolló siguiendo los lineamientos del Manual del Proceso Auditor MPA versión 9.0.

<b><u>Argumentos del auditado</u></b>	<b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b>
<p><i>“Al analizar lo anterior se puede determinar que la Auditoría general de la República carece de competencia para realizar Auditoría o cualquier sistema de control fiscal al fondo de Bienestar social de los empleados de la Contraloría General de Boyacá, pues como bien es conocido por la Auditoría dicho fondo es una persona Jurídica totalmente diferente de la Contraloría y su control fiscal no ha sido asignado por la constitución o la ley a la AGR, la atribución de dicha competencia se debe realizar directamente por el ordenamiento jurídico y al revisar las competencias que la constitución y la ley asignaron a la AGR no se encuentra la de vigilar fiscalmente Fondos de Bienestar de empleados.</i></p> <p><i>Así, la AGR cita como fundamento de la auditoría exprés el artículo 274 de la constitución política que contempla: “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”</i></p> <p><i>Cita también la AGR el Decreto Ley 272 de 2000, el cual en el artículo 2 dispone: “Ámbito de competencia: 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”</i></p> <p><i>“De las normas anteriores resulta evidente que la AGR tiene asignada la competencia de control fiscal de la Contraloría General de Boyacá, pero no tiene asignada la competencia de control fiscal del FBSCGB, aunado a que el artículo 122 de la Constitución política establece que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, lo que significa que los funcionarios que practicaron la Auditoría al FBSCGB lo están haciendo por fuera de sus funciones, excediendo además el término de veinte días previsto en el manual de auditoría para el tipo de auditoría exprés.”</i></p>	<p><b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b></p> <p>La competencia para la realización de la Auditoría exprés tiene base en las normas constitucionales y legales citadas en el Informe controvertido, que fundamentan la expedición de la Resolución Orgánica No 04 del 9 de Abril del 2018, por la cual se fija la organización del nivel desconcentrado y se asignan competencias; el artículo 2º de la citada norma reza : <i>“La vigilancia del control fiscal de los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías departamentales, municipales y distritales, será ejercida por la gerencia seccional correspondiente, de acuerdo con la conformación del nivel desconcentrado citado en el artículo anterior”.</i></p> <p>De esta forma mediante la citada Resolución, se desconcentra la competencia de la vigilancia de la gestión fiscal del FBSCGB, a la Gerencia Seccional II Bogotá de la AGR.</p> <p>La citada Resolución fue debidamente publicada en el Diario Oficial mediante No 50.570 el 20 de abril del 2018, y por ende surtido el principio de publicidad incluso a las Contralorías del país y los Fondos de Bienestar Social de las mismas, por lo que aquella goza de la presunción de legalidad, toda vez que no ha sido declarada ilegal por las instancias legales. Vale señalar que la contradicción de un Informe de Auditoría no es la vía legal idónea para cuestionar la competencia del control fiscal.</p> <p>Adicionalmente, por analogía, dadas sus características similares, al FBSCGB le es aplicable la jurisprudencia proferida respecto del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República a través de la <i>Sentencia C-599 de 2011, en que la H. Corte Constitucional otorgó competencia a la Auditoría General de la República para ejercer su control fiscal.</i></p> <p>De otra parte, respecto de los procedimientos y términos del ejercicio auditor, se señala que se ha dado cumplimiento a los mismos y la prórroga se concedió bajo los parámetros del Manual del Proceso Auditor Versión 9.0 y se ha extendido en el tiempo atendiendo a las mismas solicitudes que ha efectuado el FBSCGB para dar respuesta a los requerimiento en el procedimiento auditor.</p> <p><b>Así las cosas, del análisis a los argumentos de contradicción del FBSCGB y en conclusión del equipo auditor, se mantiene lo expresado en el Informe de Auditoría, frente a la competencia de la AGR.</b></p>
<p><b>2.1 Evaluación Componente Misional</b></p>	
<p><b>2.1.1. Hallazgo administrativo por cuanto el FBSCGB, durante las vigencias evaluadas, realizó y canceló actividades que no corresponden en un 100% a las áreas de intervención reguladas en el Decreto 1567 de 1998 y normas concordantes, por cuanto los recursos públicos fueron destinados a festejos, conmemoraciones y gastos suntuarios en general, gastos que no se encuentran en la desagregación del</b></p>	

**presupuesto público y están expresamente prohibidos por austeridad del gasto público.**

<u>Argumentos del auditado</u>	<u>Conclusiones del equipo auditor</u>
<p><i>“RTA: si bien es cierto es a través del fondo de bienestar social <b>FBSCGB</b> donde se soportan las actividades de los planes de bienestar de la CGB, por cuanto la Contraloría General de Boyacá no dispone de recursos económicos dentro de su presupuesto para la ejecución del plan, tal y como se logra demostrar en los presupuestos aprobados para los años 2016, 2017, y 2018 y en las certificaciones expedidas por la subdirección financiera y contable con las que cuenta ya la Auditoría, esto no quiere decir que sean las únicas actividades que desarrolle el fondo; dentro de cada una de las vigencias auditadas existe un plan de acción donde el fondo presupuesta sus actividades propias, en desarrollo del artículo 4 de la Ordenada 013 de 2007, el cual contempla sus funciones respectivas, puntualmente en lo que tiene que ver con actividades de integración y culturales como las que se desarrollaron y se relacionan por parte del equipo auditor en la presente observación.”</i></p>	<p>La observación realizada por el equipo auditor de la AGR, pone de presente el incumplimiento parcial de aplicación de recursos públicos a las <b>“áreas de intervención reguladas en el Decreto 1567 de 1998 y normas concordantes”</b>, por parte del FBSCGB.</p> <p>De otra parte, como criterio normativo conexo, las actividades celebradas por el FBSCGB por fuera de las permitidas con el Decreto 1567 de 1998, transgreden las normas que tienen que ver con la <b>“austeridad del gasto público”</b>, en especial, el Decreto 26 de 1998, aplicable a <b><u>todos los órganos públicos</u></b><sup>14</sup> (art. 1º).</p> <p>Adicionalmente, otro criterio de transgresión normativa, corresponde al desvío de recursos públicos en festejos, conmemoraciones y gastos suntuarios en general, que no se encuentran en la desagregación del presupuesto público.</p> <p>La Ordenanza No 013 del 2018, por medio de la cual se crea el FBSCGB, reglamenta en sus artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 4to, numeral f, el cual regula la <b><u>inversión del fondo dentro de la legislación vigente</u></b> y numeral i que reglamenta “las demás que le sean asignadas por ley”; y</li><li>- El artículo 8, numeral 1º el cual, le entrega la funciones a la Junta Directiva, <b><u>de formular planes y programas del Fondo de acuerdo con la legislación vigente.</u></b></li></ul> <p>De esta forma, el equipo auditor deduce, con fundamento en la mencionada Ordenanza, que el objetivo misional del FBSCGB son los empleados públicos del órgano de control denominado Contraloría General de Boyacá, por tanto le obligan las normas públicas de bienestar social, tal como la que se enuncia como inaplicada (Decreto 1567 de 1998 y demás concordantes).</p> <p>Por lo anterior, los argumentos, sin aporte documental, no desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo administrativo por ausencia de argumentos y documentos relacionados al cumplimiento detallado del Decreto 1567 de 1998 y normas concordantes.</b></p>

<sup>14</sup> “Artículo 1o. Las normas que contiene este decreto se aplicarán a todos los órganos públicos. Para efectos del presente decreto, se entienden por órganos públicos todos los organismos, entidades, entes públicos, entes autónomos y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público.”



## 2.2 Evaluación Componente Contratación

### 2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal, por incumplimiento del régimen de contratación pública adoptado mediante la Ley 80 de 1993 y demás normas que lo reglamentan, complementan y/o modifican y la posible celebración de contratos sin el lleno de requisitos legales.

	<b>Conclusiones del equipo auditor</b>
<p style="text-align: center;"><b>Argumentos del auditado</b></p> <p><i>“RTA: La tesis planteada por el equipo auditor para definir el régimen de contratación del fondo de bienestar se soporta en las aparentes características que tiene, las cuales resultan semejantes con las contenidas del artículo 70 de la Ley 489 de 1998, relacionadas con los establecimientos públicos. Ahora, es claro que la realidad, objeto, funciones, su conformación y demás aspectos no cumplen con dichos presupuestos puesto que no cumple con funciones administrativas, ni tampoco presta servicios públicos, así como tampoco se encuentra conformado por un consejo directivo, entre otros aspectos. De igual manera al observar la ordenanza 013 de 2007, así como su acuerdo 002 de la misma vigencia, el cual establece los estatutos del fondo, y define su naturaleza como una organización sin ánimo de lucro (artículo 1), se rige entonces por el derecho privado, porque además los recursos que ejecuta no son públicos, ya que no hacen parte del presupuesto general del departamento.</i></p> <p><i>Por lo anterior, no está obligado el fondo entonces a la aplicación del régimen de contratación estatal de la Ley 80 de 1993, ni de sus decretos reglamentarios, y por ende no está sometida a la aplicación Modalidades de Selección de contratistas, ni mucho menos a la Elaboración de Plan Anual de Adquisiciones, Manual de Contratación, estudios previos y demás aspectos señalados en la observación como quiera que además, desde el punto de vista presupuestal y contable el fondo no reporta ingresos sino únicamente gastos al no tener como proyectar sus ingresos dada la constitución de su patrimonio, puntualmente de las sanciones que se emiten año tras año siendo estas inciertas, las cuales soportan el mayor porcentaje de capital del fondo. Por lo expuesto se solicita se levante la observación.”</i></p>	<p>El FBSCGB acepta la observación ya que manifiesta no haber aplicado las normas de contratación estatal, que no se rigen por éstas, postura jurídica que sustenta con la interpretación normativa de la Ordenanza No 013 del 2007 y de los Estatutos del Fondo (Acuerdo No 02 de la Junta Directiva del Fondo).</p> <p>Valorado y leídos ambos documentos, (Ordenanza 013/2007 y Acuerdo No 002 del FBSCGB), <u>en ninguno de ellos se reglamenta o establece de ninguna manera que el Fondo se rige por el régimen privado, y, contrario sensu</u>, en el Informe Preliminar se da suficiente sustento jurídico en relación con que, dada su naturaleza, el régimen aplicable es el de establecimiento público, y en consecuencia, su contratación debe ajustarse al derecho público, lo que desvirtúa la afirmación del FBSCGB.</p> <p>La cita de la Ordenanza 013/2007, en el artículo 9, refiere a que los actos y contratos se regirán por las disposiciones legales y vigentes sobre la materia, sin que excluya la contratación estatal.</p> <p>De otra parte, el artículo 1 de los Estatutos del FBSCGB dispone que el FBSCGB es una entidad sin ánimo de lucro, regida por el ordenamiento legal vigente del derecho colombiano, del que hace parte, sin lugar a dudas, el derecho público; debemos recordar que por regla general, los entes del estado tienen como finalidad el cumplimiento de los fines del Estado (Art. 115 C.P.), y ya que el FBSCGB cumple funciones administrativas, debe someterse a los principios constitucionales (Art. 209) establecidos en el desarrollo de sus funciones.</p> <p>Ahora bien, sobre la interpretación del Fondo acerca de que los dineros recaudados por el mismo no son públicos, al evaluar su origen, se encuentra que en su mayoría corresponden a ingresos por sanciones o multas administrativas y fiscales<sup>15</sup>, definiéndose éstas como penalidades pecuniarias que se derivan del poder punitivo del Estado, y que se establecen por el incumplimiento de leyes o normas administrativas, con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable, concepto ubicado dentro de lo público en los Manual de Clasificación Presupuestal del Presupuesto Público y Sentencia C-134/2009 de la Corte Constitucional. (Referencia incluida en el Informe</p>

<sup>15</sup> Manual de Clasificación Presupuestal 2016 del presupuesto general de la nación en armonía con estándares internacionales dirección general del presupuesto público nacional - Pagina 60/código 1.02.2. - 1.02.2.2.7/ [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty.jsessionid=alnYDdteGOjfr-P5SCTvtMXw9e2oEde-sotNYcpRjghvDpEFs3w4!1201366289?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-060709%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty.jsessionid=alnYDdteGOjfr-P5SCTvtMXw9e2oEde-sotNYcpRjghvDpEFs3w4!1201366289?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-060709%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)



	<p>de Auditoría Preliminar)</p> <p>Por lo anterior, ni los argumentos, sin aporte documental relacionado contradicen la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal.</b></p>
<p><b>2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta connotación fiscal por valor de \$618.382.014 (Seiscientos dieciocho millones, trescientos ochenta y dos mil catorce pesos moneda corriente) y presunta connotación disciplinaria y penal por cuanto las actividades celebradas y canceladas por el FBSCGB para las vigencias 2015, 2016 y 2017 no se ajustan al objeto de la Ordenanza No. 013 del 2007 en relación con los préstamos para recreación y turismo y el pago de actividades no contempladas en el presupuesto.</b></p>	
<p><b><u>Argumentos del auditado</u></b></p> <p><b><u>2.2.2.1. Giro de recursos públicos para atender actividades turísticas realizadas en los años 2017 y 2018 no contempladas en el objeto social del FBSCGB.</u></b> (...) En lo referente a que dichas actividades no hacen parte del plan de bienestar de la Contraloría General de Boyacá, se reitera que las mismas no corresponden a este sino exclusivamente a actividades dispuestas en la ordenanza y propias del fondo de acuerdo con su objeto y funciones. Si bien es cierto el fondo soporta y ejecuta las actividades del Plan de bienestar de la CGB como quiera que el órgano de control no tiene siquiera rubro por dicho concepto para su desarrollo, también atiende las funciones propias para lo cual fue creado como actividades de recreación y turismo, que si se soportaron en el plan de acción del fondo, del cual ya tiene conocimiento el quipo auditor y que se adjuntan nuevamente junto con el estudio técnico, los cuales establecen las actividades a desarrollar a partir de la Ordenanza 013/07, de los estatutos del fondo y de las decisiones particularmente tomadas en cada evento a través de su junta directiva. Así las cosas, la erogación en cuantía total de \$221.383.445 no constituye de ninguna manera afectación al patrimonio económico del FBSCGB, puesto que se desarrollaron conforme a su objeto encomendado y permitido por la ordenanza que lo creó.</p>	<p><b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b></p> <p>El Fondo acepta la observación ya que manifiesta el giro de los recursos por concepto de turismo en su criterio interpretativo jurídico es viable.</p> <p>Leída la contradicción del Fondo, el equipo auditor observa que se da una interpretación errónea de la observación del informe de auditoría y en la aclaración acepta la misma, ya que confirma que las actividades de Santa Marta y Panamá se realizaron por concepto de turismo.</p> <p>De igual forma, acepta que estos viajes no hacen parte de los planes de bienestar social de los servidores públicos de la Contraloría General de Boyacá, apartándose del objetivo misional del Fondo y de los planes de bienestar social, conforme a normatividad vigente.</p> <p>Al respecto, el equipo auditor considera que los viajes a las ciudades mencionadas no hacen parte de ningún programa o proyecto de recreación y turismo, como lo establece la Ordenanza No. 013/07, ya que no hay evidencia de ello. Adicionalmente lo que interpreta el equipo auditor es que el objetivo del FBSCGB es el préstamo de dinero para libre inversión, para vivienda, y para programas y proyectos de recreación y turismo. En el caso que nos ocupa, el Fondo no realizó préstamos como desarrollo de su objetivo, sino que asumió el costo de una actividad turística para los funcionarios de la Contraloría General de Boyacá, en detrimento del erario.</p> <p>Adicionalmente, el turismo no está contemplado como actividad de bienestar en las normas vigentes sobre la materia, afirmación que se realiza con apoyo en los diferentes conceptos de la DAFP relacionados, en los cuales reseñan el Decreto Ley 1567 de 1998, por el cual se crean el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los Empleados del Estado y el Decreto 1083 de 2015: por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública y demás concordantes; a los cuales debe someterse el FBSCGB para dar cumplimiento la Ordenanza 013/2007. Por lo tanto, los integrantes de la Junta Directiva del FBSCGB como servidores públicos, no podrían excluir la responsabilidad de su cumplimiento en los términos del artículo 6 de la CPC. Conforme lo anterior, el concepto de recreación, según lo ha indicado el DAFP en diversas orientaciones jurídicas</p>

	<p>relacionadas, tiene que ver con actividades artísticas, ecológicas, intelectuales, artesanales y deportivas con el fin de estimular la sana utilización del tiempo libre de los servidores, sus hijos y su núcleo familiar y así mismo que el servidor tenga una variedad de alternativas que respondan a la satisfacción de sus necesidades de integración, identidad cultural institucional y pertenencia, alternativas a las cuales les pueda dedicar su energía y potencialidad para obtener ambientes de esparcimiento que le permitan integrarse con su grupo familiar y social. (Concepto 78641 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública// <a href="http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73756">http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73756</a>)</p> <p><b>Por lo anterior, los argumentos sin soporte documental válido relacionado presentados por el FBSCGB, no desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.</b></p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del FBSCGB y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con presunta connotación fiscal y presunta connotación disciplinaria y penal.</b></p>
<p>2.2.2.2. Pago de festejos, celebraciones y conmemoraciones contra expresa prohibición legal.</p> <p><i>“RTA: Dentro de la relación aportada por el equipo auditor se puede dar cuenta que algunas de ellas han incluso sido institucionalizadas por parte del Gobierno Nacional y que de contera son de obligatorio cumplimiento el ejecutarse, tales como el día del servidor público (Decreto 2865 de 2013, que posteriormente fue compilado por el Decreto 1083 de 2015), el cual como se manifiesta tiene sustento legal propio para su desarrollo. En relación con las demás actividades se reitera que hacen parte de los planes de acción dispuestos tanto por la CGB que a falta de recursos desarrolla el fondo, así como del plan propio del fondo de bienestar, que en su totalidad cumplen con los propósitos dispuestos en relación con el artículo 21 del Decreto 1567 de 1998, el cual dispone: (...)</i></p> <p><i>De igual manera, dichas actividades como bien lo manifiesta la Ordenanza 013 de 2007 en el artículo 4 numeral h, corresponden a programas culturales que están permitidas y puede ejecutar el fondo según sus disposiciones.</i></p> <p><i>El patrimonio del FBSCGB no proviene de recursos del tesoro público como lo disponen los decretos sobre austeridad del gasto plasmados en la presente observación dado que nunca se han asignado recursos por parte de la Contraloría General de Boyacá a éste y las multas que ejecuta no hacen parte de las fuentes de financiación o ingresos del presupuesto del departamento sino que la ordenanza 013 de 2007, las dispuso exclu-</i></p>	<p>El Fondo acepta la observación al manifestar que los festejos, celebraciones y conmemoraciones en su criterio interpretativo jurídico son viables.</p> <p>En lo que refiere el Fondo sobre los gastos en festejos, celebraciones y conmemoraciones, estos según su contradicción son permitidos por las normas vigentes.</p> <p>Ésa interpretación jurídica, sobre el deber <i>de aplicar sí o no las normas sobre el gasto público y la austeridad del mismo</i>, deberá ser evaluada por la autoridades fiscales, disciplinarias y penales correspondientes, ya que bajo el análisis de ejercicio auditor, y apoyados en los diferentes conceptos del DAFFP, el FBSCGB no se excluye del deber de aplicar las normas y principios de la Constitución Política de Colombia, relacionadas con la función administrativa;</p> <p>Ahora bien, sobre la interpretación del Fondo, según la cual los dineros recaudados por el mismo no son públicos, se reitera que éstos, en su mayoría corresponden a ingresos por sanciones o multas administrativas y fiscales, definiéndose éstas como penalidades pecuniarias que se derivan del poder punitivo del Estado, y que se establecen por el incumplimiento de leyes o normas administrativas con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable, y se tienen como públicos en los Manual de Clasificación Presupuestal del Presupuesto Público (Sentencia C-134/2009 de la Corte Constitucional.)</p> <p>Por lo anterior, los argumentos sin soporte documental válido relacionado, no desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR en el Informe Preliminar.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se</b></p>

<p>sivamente para el FBSCGB (...).</p> <p>En lo referente a que dichas actividades no hacen parte del plan de bienestar de la Contraloría General de Boyacá, se reitera que las mismas no corresponden a este sino exclusivamente a actividades dispuestas en la ordenanza y propias del fondo de acuerdo con su objeto y funciones. Si bien es cierto el fondo soporta y ejecuta las actividades del Plan de bienestar de la CGB como quiera que el órgano de control no tiene siquiera rubro por dicho concepto para su desarrollo, también atiende las funciones propias para lo cual fue creado como actividades de recreación y turismo, que si se soportaron en el plan de acción del fondo, del cual ya tiene conocimiento el quipo auditor y que se adjuntan nuevamente junto con el estudio técnico, los cuales establecen las actividades a desarrollar a partir de la Ordenanza 013/07, de los estatutos del fondo y de las decisiones particularmente tomadas en cada evento a través de su junta directiva.</p>	<p><b>mantiene la observación como un hallazgo con presunta connotación fiscal y presuntas connotaciones disciplinaria y penal.</b></p>
<p><b>2.2.2.3. Pagos relacionados con la entrega de bonos a los funcionarios de la Contraloría General de Boyacá, contra expresa prohibición legal.</b></p> <p><b>RTA:</b> la AGR pretende en la presente observación encajar la entrega de los bonos navideños en disposiciones que no fueron del resorte de justificación para su desarrollo; en primera instancia la actividad realizada se soportó en el literal b del artículo 4 de la Ordenanza 013 de 2007, relacionada con celebrar la navidad de los funcionarios y/o hijos menores de trece años de los servidores públicos, la cual creó el FBSCGB, mas no del plan de bienestar y estímulos de la Contraloría General de Boyacá, mucho menos sobre el plan de incentivos pecuniarios dispuesto en el Decreto 1567 de 1998, Capítulo IV, programas de incentivos, artículo 31, planes de incentivos pecuniarios, así como tampoco del Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector de función pública, en su título 10, sistema de estímulos, Artículo 2.2.10.8, planes de incentivos y subsiguientes; estos y la sentencia<sup>1</sup> que traen a colación para justificar una irregularidad inexistente, se realiza mediante “incentivos pecuniarios” constituidos por reconocimientos económicos, situación que no se presentó en este caso, puesto que los bonos entregados fueron otorgados a los servidores públicos con el propósito de que fueran cambiados por elementos de la canasta familiar en beneficio de ellos y sus familias, según los contratos suscritos con las grandes superficies como pudo dar cuenta el equipo audi-</p>	<p>El Fondo acepta la observación ya que, en su criterio, la entrega de bonos es viable.</p> <p>El Fondo expresa que la entrega de los Bonos se encuentra sustentada en el literal b del artículo 4 de la Ordenanza No 013/2007, no obstante, revisado el contenido por el equipo auditor, no se encuentra tal autorización, ya que la celebración se entiende como la realización de actividades para la celebración, lo que de ninguna manera autoriza a utilizar recursos públicos contrariando las disposiciones legales, en virtud de la responsabilidad para los servidores públicos contenida en el artículo 6 de la Constitución Política.</p> <p>De igual manera, sugiere el FBSCGB en su contradicción, que los bonos fueron navideños, como excepción planteadas para los hijos de los servidores públicos, afirmación que conforme al análisis de la documentación soporte de la misma, no es cierta, toda vez que se observa que los bonos, se entregaron en diferentes eventos, como en la conmemoración del día del hombre y la mujer en las vigencias 2015 y 2016 (Obsequio en almacenes Pronto, Bonos Obsequio El Chispazo – Actas 3 de 2015 y 3 de 2016 FBSCGB), conmemoración del día de la secretaria en las vigencias 2015, 2016 y 2017 (Bonos obsequio PAVIR S.A., MALEJA Spa, Calzado Pasarela, Masajes corporales – Actas 06 de 2015, 04 de 2016 y 04 de 2017 FBSCGB), y bonos de navidad y fin de año <b>para funcionarios de la CGB</b> para las vigencias 2015, 2016 y 2017 (Bonos CENCOSUD, Almacenes Éxito – Actas 22 de 2015, 12 de 2016 y 08 de 2017 FBSCGB).</p> <p>Tampoco en la contradicción se aporta sustento jurídico que minimice la extendida prohibición sobre los mismos, existiendo diversos conceptos del DAFP y jurisprudencia de las Altas Cortes relacionada con el asunto, citando entre otros:</p>



<p>tor y no en efectivo como el caso práctico del Concejo de Barrancabermeja, que se expuso en el informe preliminar. Como se manifestó en la respuesta de la observación 2.2.2.2, el patrimonio del FBSCGB no proviene de recursos del tesoro público como lo disponen los decretos sobre austeridad del gasto plasmados en la presente observación dado que nunca se han asignado recursos por parte de la Contraloría General de Boyacá a éste y las multas que ejecuta no hacen parte de las fuentes de financiación o ingresos del presupuesto del departamento sino que la ordenanza 013 de 2007, las dispuso exclusivamente para el FBSCGB, y así tratara de encausarlos erróneamente el equipo auditor, los mismos decretos sobre austeridad del gasto (inciso final artículo 7 decreto 26 de 1998), establecen la excepción frente a las actividades de bienestar social relacionadas con la celebración de navidad de los hijos de funcionarios, que como se manifestó fue el soporte para la entrega de los mismos.</p> <p>Por lo expuesto se solicita se levante la observación relacionada con el giro indebido de recursos por el monto de \$277.540.000 para cubrir gastos relacionados con la compra de bonos navideños.”</p>	<p>Concepto 78641 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública // Concepto 78641 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública y Sentencia 00117 de 2016 Consejo de Estado // <a href="http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80550">http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80550</a><sup>16</sup>.</p> <p>Ahora bien, teniendo en cuenta que la compra y entrega de Bonos por parte del FBSCGB a los funcionarios de la CGB fue aceptado, se mantiene la observación por considerar el equipo auditor la existencia de una presunta violación del marco normativo enunciado en el informe preliminar de auditoría, el cual describe y analiza un presunto incumplimiento legal. Será la correspondiente autoridad competente la encargada de analizar y valorar los hechos presuntamente irregulares, quienes finalmente determinarán la asertividad de la interpretación normativa por parte de los integrantes de la Junta Directiva del FBSCGB.</p> <p>Ahora bien, sobre la interpretación del FBSCGB en el sentido de que los dineros recaudados por el mismo no son públicos, se reitera el criterio normativo expresado en el presente análisis de contradicción y en el informe preliminar de auditoría exprés (Manual de Clasificación Presupuestal del Presupuesto Público (Sentencia C-134/2009 de la Corte Constitucional.)</p> <p>Por lo anterior, los argumentos sin soporte documental válido expresados por el FBSCGB, no desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con presunta connotación fiscal y presunta connotación disciplinaria y penal.</b></p>
<p><b>2.2.2.4 Pago de auxilios funerarios, contra expresa prohibición legal.</b></p> <p>“RTA: Inicialmente la Ordenanza 049 de 2001 y en la actualidad la 013 de 2007 a través de la cuales se crea el FBSCGB, dispusieron en el</p>	<p>El Fondo presenta una certificación de la ARL Positiva, de fecha 28 de agosto de 2018, que indicó: <i>“Una vez revisada nuestras bases de datos la EMPRESA CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACÁ (...) no ha presentado eventos mortales de origen laboral por tanto no existen reclamaciones por concepto de pago de auxilios funerarios u otras</i></p>

<sup>16</sup> Sentencia 00117 de 2016 Consejo de Estado: PÉRDIDA DE INVESTITURA DE CONCEJAL – Por indebida destinación de dineros públicos / AUXILIOS O DONACIONES - Alcance de la prohibición del artículo 355 de la Constitución Política / PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL E INCENTIVOS – Fines. Propósitos / INCENTIVOS PECUNIARIOS – Son reconocimientos económicos que se asignan a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública / BONO NAVIDEÑO – Naturaleza / PERDIDA DE INVESTITURA DE CONCEJAL – Por indebida destinación de dineros públicos al establecer bono navideño a favor de los servidores públicos del concejo.

El bono de navidad otorgado como incentivo a los empleados del Concejo Municipal de Barrancabermeja no cumple con la finalidad u objetivo señalado en el Decreto Ley 1567 de 1998, los cuales según el artículo 26 de dicha norma, los incentivos deben orientarse a “1. Crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos y, 2. Reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia”. Y menos si se trata de incentivos pecuniarios, los cuales de conformidad con el artículo 31 ibídem, se asignan a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública. Por lo expuesto, para la Sala aparece demostrada la prohibición contenida en los artículos 355 de la Constitución Política y 41, numeral 7°, de la Ley 136 de 1994 y, por tanto, configurada la causal de pérdida de investidura de los concejales demandados por indebida destinación de dineros públicos, al haberse aplicado los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.

<p>acápites de funciones, puntualmente en su último literal, el disponer de las funciones que sean asignadas por la ley o por los reglamentos. Es así como mediante Acuerdo 003 de 2005 expedido por el Presidente y la Secretaria de la Junta Directiva del Fondo, se reglamentó y expidió el auxilio funerario para los servidores públicos de la contraloría general de Boyacá, la cual se adjunta, y que estableció dicho beneficio no solo para los funcionarios sino para familiares en cierto grado de consanguinidad y afinidad.</p> <p>Del análisis de los comprobantes de egreso que relacionó la AGR se logró establecer que en primera instancia se cumplió con los requisitos exigidos por el Fondo de Bienestar y su reglamento para el otorgamiento de los mismos, y que en ninguno de los casos procedía el pago por parte de la ARL, puesto que el auxilio funerario pagado por estas Administradoras aplica para eventos correspondientes a Accidente Laboral o Enfermedad Laboral, situación que no se presentó y por el contrario obedecieron a eventos de origen común, que no tienen cobertura por parte del Sistema de Riesgos Laborales.</p> <p>Se anexa con la presente respuesta a la observación, certificación expedida por parte de la ARL POSITIVA, donde manifiesta no haber realizado pago alguno por concepto de Auxilio Funerario, dadas las razones expuestas previamente relacionadas con eventos de origen común, desvirtuando la consideración planteada por el equipo auditor dirigida a suponer una doble erogación del Estado por este concepto.”</p>	<p>prestaciones derivadas de los mismos.”</p> <p>Por lo anterior, se retira éste ítem de la presenta observación.</p>
<p><b>2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal por girar cheques a los integrantes de la Junta Directiva del FBSCGB, para que con ese dinero realicen adquisición de bienes y servicios, sin elevar a la formalidad escrita los contratos celebrados.</b></p>	
<p><b>Argumentos del auditado</b></p> <p>RTA: La observación planteada por la AGR en desarrollo de la auditoría exprés realizada al fondo de bienestar se hace bajo el supuesto establecido en la introducción del informe preliminar, en lo referente con la analogía de establecimiento público (art. 70 Ley 489 de 1998), así como la jurisprudencia CSJSPENAL- 31613-2010 traída a colación sobre la validez o no de contratos verbales de entidades públicas, situación que no aplica al caso, la cual como se expuso en la observación 2.2.1 y que se incorpora a la presente para desvirtuar la observación. La tesis expuesta por el equipo auditor para definir el régimen de contratación del fondo de bienestar se soporta en las aparen-</p>	<p><b>Conclusiones del equipo auditor</b></p> <p>El Fondo acepta la observación ya que considera que la entrega de giros a integrantes de la Junta Directiva no ordenadores del gasto para que realicen adquisición de bienes y servicios de manera directa en verbal son viables en su criterio interpretativo jurídico.</p> <p>Lo anterior por cuanto el FBSCGB, reitera no ser una entidad que se rija por el derecho público, ni en cuanto a la contratación estatal, ni en cuanto al giro de los recursos.</p> <p>Desconocen la calidad de servidores públicos y por ende creen que no deben dar aplicación al deber reglado en el artículo 34 de la Ley 734 del 2002, numeral 117, de aplicar la normatividad relacionada.</p>

<sup>17</sup> Ley 734/2002: **Artículo 34.** Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el



*tes características que tiene, las cuales resultan semejantes con las contenidas del artículo 70 de la Ley 489 de 1998, relacionadas con los establecimientos públicos. Ahora, es claro que la realidad, objeto, funciones, su conformación y demás aspectos no cumplen con dichos presupuestos puesto que no cumple con funciones administrativas, ni tampoco presta servicios públicos, así como tampoco se encuentra conformado por un consejo directivo, entre otros aspectos. De igual manera al observar la ordenanza 013 de 2007, así como su acuerdo 002 de la misma vigencia el cual establece los estatutos del fondo y define su naturaleza como una organización sin ánimo de lucro (artículo 1), se rige entonces por el derecho privado, porque además los recursos que ejecuta no son públicos, ya que no hacen parte del presupuesto general del departamento.*

*Por lo anterior, no está obligado el fondo entonces a la aplicación del régimen de contratación estatal de la ley 80 de 1993, ni de sus decretos reglamentarios, y por ende no está sometida a la aplicación Modalidades de Selección de contratistas, ni mucho menos a la Elaboración de Plan Anual de Adquisiciones, Manual de Contratación, estudios previos y demás aspectos señalados en la observación como quiera que además, desde el punto de vista presupuestal y contable el fondo no reporta ingresos sino únicamente gastos al no tener como proyectar sus ingresos dada la constitución de su patrimonio, puntualmente de las sanciones que se emiten año tras año siendo estas inciertas, las cuales soportan el mayor porcentaje de capital del fondo.*

*Los giros realizados en su momento, correspondieron a erogaciones eventuales, fortuitas e inaplazables dadas las fechas previstas en el país conforme al calendario para su desarrollo, sin que implicaran la celebración de cualquier tipo de contrato por no ser bienes definidos o erogaciones permanentes o periódicas, ni que se requirieran para completar partidas insuficientes, y que como se logró comprobar en los soportes vistos por el equipo auditor cumplieron con las finalidades y actividades dispuestas por el fondo, sin que se causara irregularidad fiscal alguna.*

*(...)*

Debate que no es resorte del ejercicio auditor, si no de las autoridades competentes para tal fin como se expresó anteriormente, no obstante se recuerda que la vinculación de los mismos se hace por resolución legal y reglamentaria siendo funcionarios de la CGB e integrantes de la Junta Directiva del Fondo por efectos de la Ordenanza 013/2007.

Ahora bien frente a los giros, el Fondo reconoce este como un procedimiento eventual y fortuito en cual según ellos, no se requiere de contratación formal, por no ser erogaciones permanentes, y que no le son aplicables las reglas estatales.

En cuanto a las consideración del equipo auditor, a la luz de los principios de la moralidad y la transparencia en la función pública, no se considera como una práctica sana, realizar giros en avances entregados a quien no ostentan formalmente la ordenación de gasto para que contrate informalmente y directamente la adquisición de cualquier bien o servicio dado que viola el principio de transparencia en la contratación, la cual impone requisitos y procedimientos algunos de control que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir, sin tener en consideración favores o factores de afecto o de interés personal de quien recibe el giro o el avance y que contrata informalmente sin mediar delegación o autorización y procedimientos propios de control.

Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.

Tampoco en la contradicción se aporta el sustento jurídico que minimice la mala práctica de avances de dinero y contratación informal.

**Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y penal por ausencia de argumentos y documentos relacionados.**

Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

**2.2.4 Hallazgo administrativo por cuanto no se evidencia el cumplimiento de COLFONDOS en la ejecución de los Planes de Bienestar Social, derivados de la contraprestación equivalente al 1.6% liquidado sobre el saldo promedio anual en la cuenta global de cesantías retroactivas a nombre de la Contraloría General de Boyacá, en Programas de Bienestar, Culturales, Deportivos y de Formación que contribuyan al crecimiento y al clima organizacional de los servidores de la Entidad, derivado del convenio suscrito con la Contraloría General de Boyacá.**

<u>Argumentos del auditado</u>	<u>Conclusiones del equipo auditor</u>
<p><i>Previa a la entrada en vigencia de la Ley 50 de 1990, el auxilio de cesantías existía como un pasivo de la entidad que sólo se hacía efectivo al momento de retiro del trabajador. Este régimen es conocido como Cesantías Retroactivas, el cual es aplicado para aquellos contratos celebrados antes de la entrada en vigencia de la Ley 50 de 1990 para los empleados del sector privado, de la Ley 344 de 1996 para los funcionarios de los órganos y entidades del Estado y de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 para los funcionarios del sector salud. (...)</i></p> <p><i>De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1582 de 1998, reglamentario del artículo 13 de la Ley 344 de 1996: “Las entidades Administradoras de cesantías creadas por la Ley 50 de 1990, están facultadas para administrar los recursos para el pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial que se encuentran bajo el sistema tradicional de retroactividad, es decir, de los vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 344 de 1996. La afiliación de los servidores públicos territoriales a un fondo de cesantías, se realizará en virtud de convenios suscritos entre los empleadores y los mencionados fondos.”</i></p> <p><i>La Ley 432 de 1998 en su artículo 5º, parágrafo estableció: En los casos en que los servidores públicos tengan régimen de retroactividad en las cesantías, el mayor valor será responsabilidad de la entidad empleadora”. (...)</i></p> <p><i>Teniendo en cuenta la normatividad y de manera responsable la Contraloría General de Boyacá suscribió convenios de administración de cesantías retroactivas desde el año 2007, a fin de ir previendo los recursos necesarios para cuando se diese el retiro definitivo de los funcionarios con este régimen, y contase con los recursos requeridos ya que de no ser así se enfrentaría al riesgo de no tener la disponibilidad para el pago de los mismos, debido a nuestro presupuesto restringido.</i></p> <p><i>(...) La Administradora de Pensiones y Cesantías COLFONDOS, cumplió con el aporte del 1.6% ya que en el mes de Junio de 2016 entregó \$4.100.000 en bonos Sodexo, más los \$466.700 para un total de \$4.566.700; de los cuales conforme a listado adjunto, se entregaron a un total de 82 funcionarios de nuestra planta de personal a razón de \$55.000 cada uno para un total de \$4.510.000, y quedando en caja fuerte seis bonos por valor de \$56.700, los cuales reposan actualmente en la misma. La Administradora Colfondos optó por otorgar estos bonos Sodexo enfocados a mejorar la calidad de vida de los funcionarios derivados del convenio firmado, por tanto, se determinó dividirlos en partes iguales entre los funcionarios de la entidad.</i></p>	<p>El Fondo no informó en qué medida el aporte del 1.6% entregado supuestamente por Colfondos en Bonos Sodexo a 82 Funcionarios de la planta de personal se relacionó con los planes de bienestar social objeto misional del FBSCGB.</p> <p>Tampoco explicó, las razones jurídicas por las cuales algunos de los bonos se encuentran en caja fuerte de la CGB.</p> <p>El FBSCGB no explicó ni ofreció razones jurídicas, ni aportó modificaciones al convenio inicialmente suscrito con Colfondos, para cambiar la manera de cumplir con la prestación equivalente al 1.6%, pactada para cumplirse en Programas de Bienestar, Culturales, Deportivos y de Formación que contribuyan al crecimiento y al clima organizacional de los servidores de la Entidad por las cuales algunos de los bonos se encuentran en caja fuerte de la CGB.</p> <p>De igual forma, tampoco reveló el fundamento legal por el cual, el Fondo consideró utilizar estos recursos para planes de bienestar social de los empleados de la CGB, dividiéndolos en partes iguales entre todos los servidores de la CGB.</p> <p>Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados contradicen la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.</p> <p>Tampoco en la contradicción se aporta sustento jurídico que aclara la utilización de posibles remanentes o rendimientos de cesantías retroactivas en planes de bienestar social laboral</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con administrativo, para efectos de plan de mejoramiento y claridad conceptual conforme a la aplicación de la normatividad vigente relacionada.</b></p>

<b>2.3.1 Evaluación Componente Financiero - Presupuesto</b>	
<b>2.3.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal, por el incumplimiento del principio de legalidad del gasto público.</b>	
<b><u>Argumentos del auditado</u></b>	<b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b>
<p><i>“El grupo auditor afirma que se incumple el principio de legalidad del gasto público teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 345 de la constitución política que dispone:</i></p> <p><i>“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”</i></p> <p><i>Afirma también la auditoría que el FBSCGB no da aplicación al decreto 111 de 1996, que el presupuesto del mismo no se encuentra incorporado al presupuesto general del departamento a pesar de que su naturaleza jurídica es la de un establecimiento público, afirmación que esencialmente confirma que la naturaleza del FBSCGB no es ser un establecimiento público, pues de ser así como bien lo dice la auditoría, el presupuesto de este estaría comprendido como una sección del presupuesto del departamento y no es así, ya que el FBSCGB no hace parte de la estructura de la administración del departamento de Boyacá, esto se puede confirmar de la lectura de la ordenanza 013 de 2007 que crea el FBSCGB en la que no le da naturaleza de establecimiento público ya que no tiene las características que determina la ley para este tipo de entidades, es por ello que al establecer la observación la auditoría partiendo de la afirmación que el FBSCGB es un establecimiento público, echa de menos la aplicación de los preceptos establecidos en el decreto 111 de 1996, los cuales no le resulta aplicables al FBSCGB como se explicara posteriormente. De lo anterior resulta pertinente ahondar en primer lugar en que el FBSCGB, no es un establecimiento público y esto se puede corroborar de la lectura del artículo 70 de la Ley 489 que dispone:</i></p> <p><b>Establecimientos públicos.</b> <i>Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:</i></p>	<p>El Fondo acepta la observación ya que considera que el gasto se realizó correctamente toda vez que no se enmarca en el gasto público según su interpretación jurídica.</p> <p>Teniendo en cuenta que el argumento central del FBSCGB, es que los recursos ejecutados no corresponden al Gasto Público, es necesario definir este concepto de acuerdo con las normas que reglamentan el tema, así:</p> <p>El artículo 41 del Decreto 111 de 1996 reza: <i>“Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, <u>programados tanto en funcionamiento como en inversión.</u> (...)”</i> La negrita y subrayado es nuestro</p> <p>Analizando el párrafo del artículo anterior el objetivo misional del fondo, se ubica dentro del gasto público programado para el “<b>FUNCIONAMIENTO</b>” de las entidades estatales, incluidas las Contralorías como Órganos de Control en la estructura estatal, de manera particular lo atinente al bienestar de los empleados de la CGB.</p> <p>Así las cosas, el artículo 36 del Decreto 111/1996 define los gastos de funcionamiento, concordante con el art. 106, cuya clasificación del gasto<sup>18</sup> está definida anualmente con la aprobación del presupuesto.</p> <p>Dentro los gastos de funcionamiento de los órganos de control, se encuentra la clasificación de gastos generales relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano o entidad estatal cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley.</p> <p>Dentro de estos gastos generales se encuentran los gastos ocasionados para el bienestar social y estímulos de los servidores públicos, incluidas las Contralorías del país.</p> <p>Así las cosas, en atención a que la misión del FBSCGB, es de manera conexas contribuir con el cumplimiento legal del</p>

<sup>18</sup> La Clasificación funcional del Presupuesto General de la Nación corresponde a los gastos clasificados de acuerdo a la finalidad y función a que se destinan en el presupuesto permiten determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general.



a. *Personería jurídica;*  
b. *Autonomía administrativa y financiera;*  
c. *Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.*  
*Conviene subrayar que pese a que el fondo tenga algunas de las características que determina la ley para los establecimientos públicos, eso no lo convierte en un establecimiento público, el FBSCGB no es un organismo que atienda ninguna función administrativa ni que preste ningún servicio público, al respecto se debe aclarar que la doctrina ha decantado las actividades del estado que comprenden función administrativa, y la de bienestar de empleados no se encuentra en ellas, tampoco presta un servicio público, esto se puede ratificar tanto del objetivo como de las funciones del FBSCGB, así como su dirección y administración que tampoco se enmarca en lo contenido en los artículos 71 y subsiguientes de la Ley 489 de 1998 para dichos establecimientos.*  
*Argumenta la auditoría que no existe legalidad del gasto público teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 345 constitucional, porque los recursos ejecutados por el FBSCGB, no están contemplados como gasto dentro del presupuesto general del departamento, afirmación que no tiene sustento en las normas presupuestales, y que desconoce totalmente la génesis y formación de los presupuestos públicos, pues si bien el artículo 345 dispone que todo gasto público debe ser decretado por la asamblea departamental para el caso territorial, debe tener en cuenta la auditoría que los recursos ejecutados por el FBSCGB no son un gasto público, no pueden ni están constituidos como ello, ya que los recursos ejecutados provienen multas impuestas por la Contraloría, cedidas por la Asamblea del departamento de Boyacá al patrimonio del FBSCGB y que no hacen parte del presupuesto general del departamento ni como una fuente de financiación ni como un gasto, ello es así porque la Ley 152 de 1994 determina que los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo, dicho plan de inversiones según lo dispuesto en el artículo 6 de la misma ley debe incluir:*  
a) *La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c) Los presupuestos plurianuales mediante*

bienestar social de los empleados públicos de la CGB, creemos que los gastos efectuados por el mismo Fondo, se encuentran enmarcados en el gasto público para el adecuado funcionamiento de la CGB.

Ahora bien, en la medida que el FBSCGB argumenta que los recursos o fuentes de financiación no son públicos, es importante recordar que éstos provienen de las diferentes fuentes de financiación del presupuesto nacional, departamental y municipal, conforme a presupuesto anualmente aprobado.

Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.

**Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y penal por ausencia de argumentos y documentos relacionados.**



los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

El literal a) estipula que el plan de inversiones debe contener la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y en esa proyección de recursos financieros para el departamento de Boyacá, la Asamblea no incluyó las multas impuestas por la Contraloría, de igual manera establece el literal c) que debe hacer parte del plan de inversiones los presupuestos plurianuales, definidos estos por el

artículo 7 ibídem como “la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal” de las mencionadas fuentes de financiación no hacen parte las multas impuestas por la Contraloría general de Boyacá, porque la Asamblea departamental no las contemplo como fuente de financiación del departamento, sino que las entrego, cedió o donó mediante ordenanza 013 de 2007 a la entidad sin ánimo de lucro FBSCGB, lo que significa que la asamblea departamental que es según el artículo 300 numeral 5 constitucional quien tiene la competencia para expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos, no contemplo las multas impuestas por la Contraloría como una renta pública del departamento de Boyacá. La anterior situación confirma además que la Asamblea no creo un establecimiento público, pues de haber sido así el presupuesto de este haría parte de una sección del presupuesto del departamento, y esto estaría establecido en la ordenanza de creación.

Por las anteriores razones el presupuesto del FBSCGB se aprueba por la junta directiva del FBSCGB, ya que la asamblea le concedió esa facultad, y al no ejecutar un recurso público incluido en el presupuesto no le es aplicable las disposiciones del FUT, ni lo concerniente a reservas presupuestales o cuentas por pagar.”

**2.3.1.2. Hallazgo administrativo por inconsistencias en las cifras registradas en el presupuesto del FBSCGB.**

**Argumentos del auditado**

El FBSCGB manifiesta en el oficio de ampliación de Contradicción el 31-8-2018:

“RTA: En cuanto a los valores observados por la Auditoría y que fueron tomados del SIREL, es preciso aclarar que dichos valores no corresponden a la realidad de la información, por cuanto la Contraloría General de Boyacá reportó la información a través de dicho aplicativo, pero no es la que ustedes relacionan, puesto que si se adentra a los formatos reportados en cada vigencia, la

**Conclusiones del equipo auditor**

El FBSCGB, informa haber reportado las cifras presupuestales al SIA MISIONAL, afirmación que no es cierta teniendo en cuenta que el FBSCGB, aún no rinde cuentas en el SIREL, así las cosas, se aclara que la cifras presupuestales de la observación fueron tomadas en campo de la labor auditora, registradas en el acta de entrevista que se realizó y en la documentación soporte presupuestal suministrada por el mismo Fondo, los cuales obran como papel de trabajo soporte del informe de auditoría.

Ahora bien, con relación a las cifras presupuestales el Fondo

información no concuerda a la reportada y que a la fecha se encuentra en la página del SIA Misional; por lo tanto, es necesario que el Grupo Auditor nos informe cuales cifras tomaron o a que formatos hacen referencia, para así dar la respuesta correspondiente.”

Informa el Fondo:

- Que para el 2015 la “diferencia corresponde a un valor de \$73.790 recaudado de demás en presupuesto y que no se encuentra soporte alguno. Por lo anterior se puede demostrar que el presupuesto es de caja y es acorde a la realidad financiera del FBSCGB y es manejado de acuerdo a la autonomía Administrativa y financiera otorgada por la Ordenanza 013 de 2007, sus estatutos y las determinaciones de la Junta Directiva de acuerdo a sus funciones.”
- Que para el 2016 “no hubo un ingreso total en la ejecución en dicha vigencia, (es decir que no se realizó la adición presupuestal respectiva), se puede demostrar de acuerdo a los saldos de los bancos que no hay ningún faltante de recursos”

Incluye cuadros explicativos

“Vale la pena anotar, que en cuanto a la diferencia entre los pagos realizados y la ejecución corresponde a que se realizaron pagos que no necesitaban respaldo presupuestal por cuanto eran devoluciones y pago de cheques de la vigencia 2015.

También vale la pena recordar, que el presupuesto del FBSCGB, es aprobado por la Junta Directiva, tal y como se dispuso la Ordenanza No. 013 de 2007, y el Acuerdo No. 002 de 2007 expedido por la Junta Directiva del mismo Fondo, es decir, que en cumplimiento de las Funciones de la Junta Directiva se aprobó en las vigencias fiscales de 2015, 2016 y 2017 el Presupuesto según el comportamiento histórico de la recaudación de las sanciones con un incremento porcentual esperado, ya que es difícil definir o proyectar cuanto sería el valor a recaudar por sanciones y más que todo teniendo en cuenta que las sanciones son apeladas y no se pueden cuantificar, puesto las Disposición General nos sanciones pecuniarias impuestas por las contraloría General de Boyacá a personas naturales o jurídicas que incumplen algún mandato legal.

Así las cosas, quien proyecta el Presupuesto del Fondo se basa en un hecho histórico y no se puede basar en algo real de efectivo porque no tiene sentido establecer cuantos sujetos podrían

explica algunas de las inconsistencias presentadas para el 2015 y 2016, lo que infiere aceptación de la observación efectuada en el Informe Preliminar.

Igualmente anota el FBSCGB, que la planeación presupuestal se hace sobre una proyección con ingresos históricos, lo cual presumiblemente constituye una mala práctica y presunta irregularidad, teniendo en cuenta que de la lectura de la Ordenanza No 013/2007, se desprende la disposición según la cual los ingresos por multas son por **“las sumas que recaude la Contraloría General de Boyacá, por concepto de multas que impongan y sean cancelas voluntariamente, mediante el proceso de jurisdicción coactiva”**. (Ordenanza 013/2017 art. 5.numeral 4) y no, como lo informa el Fondo, lo está haciendo por proyección histórica.  
La negrilla y subrayado son nuestros.

De esta forma, se llama la atención sobre la claridad de la norma departamental (Ordenanza 013/2017), en el sentido de que los ingresos son **sumas efectivamente recaudadas por concepto de multas impuestas en los procesos sancionatorio cancelados en forma voluntaria o mediante el proceso de jurisdicción coactiva**, información que no debería ser una proyección, toda vez que vienen de una sanción y multa formalmente establecida por proceso administrativo fallado y una vez agotado todas las instancias legales hasta quedar debidamente ejecutoriada, por lo que el argumento de la contradicción del FBSCGB no resulta claro, y, al parecer, desconoce el procedimiento administrativo de sanciones y multas.

Es importante reiterar que la citada Ordenanza 013/2007, refiere que el recaudo lo realiza la Contraloría General de Boyacá y no directamente el FBSCGB, por lo que la práctica de no realizarlo estrictamente de la manera que aquella dispone, al parecer se constituye en una presunta irregularidad.

Así las cosas la afirmación del FBSCGB de que *“quien proyecta el Presupuesto del Fondo se basa en un hecho histórico y no se puede basar en algo real de efectivo porque no tiene sentido establecer cuantos sujetos podrían incumplir los mandatos legales de la Contraloría General de Boyacá.”*, se entiende como una contradicción e inaplicación de la misma Ordenanza 013 del 2007, siendo posiblemente una de las causas de las diferencias presentadas en el presupuesto del FBSCGB reflejado en su ejecución al ingreso y al gasto y por ende al registro contable confirmando las observaciones planteadas en el Informe Preliminar de Auditoría Exprés.

Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR en el Informe Preliminar.

**Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se**

<p>incumplir los mandatos legales de la Contraloría General de Boyacá.</p> <p>Por lo anterior, la AGR, no puede definir que el proceso presupuestal del FBSCGB presenta serias deficiencias tanto en el proceso de programación y aprobación del Presupuesto, porque los recursos del FBSCGB, <u>no son cotidianos</u> sino unos recursos inesperados y especiales.”</p>	<p><b>mantiene la observación como un hallazgo administrativo para efectos de planes de mejoramiento.</b></p>
<p><b>2.3.1.3. Hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria y penal, por posible violación a lo señalado en la Constitución Política de Colombia, arts. 350 Y 348, el Decreto 111 de 1996 artículos 60 y 65 al determinar un ingreso al presupuesto público del FBSCGB no contemplado en la Ordenanza No. 013 de 2007 y hacer uso de los recursos, artículo 112 y Decreto 734 artículo 34 numeral 21, lo que lleva a concluir la necesidad de impulsar la acción prevista en el artículo 125 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474/2011).</b></p>	
<p><b>Argumentos del auditado</b></p> <p>“La configuración de esta observación no permite ejercer plenamente el derecho de contradicción toda vez que se indica infracción a unas normas sin que se pueda determinar de qué se trata; es el caso del decreto 734 que no indica el año y no es posible establecer a que norma se hace referencia. Así mismo indica que hubo infracción a artículos del decreto 111 de 1996 como el 60, que resulta totalmente inaplicable a la estructura del FBSCGB, lo que resulta apenas lógico, ya que como se ha planteado durante la contradicción el estatuto orgánico del presupuesto no le es aplicable al FBSCGB por no ser este un establecimiento público.</p> <p>Respecto del ingreso que obtiene el FBSCGB por la emisión de certificación de bonos pensionales no es cierta la afirmación de la auditoría cuando señala que el valor recibido por las mencionadas certificaciones no debe hacer parte del ingreso del fondo teniendo en cuenta la ordenanza 013 de 2007, pues es justamente es esta ordenanza la que indica en el artículo 5 numeral 7 que hace la parte del patrimonio del FBSCGB los recursos de las demás actividades administrativas.</p> <p>Argumenta la auditoría la trasgresión a lo establecido en código sustantivo del trabajo en tanto el empleador tiene la obligación de expedir certificaciones sin exigir a cambio un pago, desconociendo que el código sustantivo del trabajo regula las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del trabajo, oficiales y particulares, por lo que no aplican para servidores públicos”.</p>	<p><b>Conclusiones del equipo auditor</b></p> <p>Respecto de la observación en referencia, los criterios normativos de violación expresados en el informe preliminar de auditoría fueron claros y tiene desarrollo legal, entre otras norma, en el artículo constitucional 345 que reza:</p> <p><b>“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”</b></p> <p>Adicionalmente la sentencia, de la Corte Constitucional señala la obligatoriedad de expedir certificaciones laborales, sin que en la misma sentencia se mencione la posibilidad de su cobro, si no por el contrario lo asume a un derecho de petición.</p> <p>Sentencia T-280/00 : DERECHO DE PETICIÓN-Obligación patronal de certificar asuntos inherentes a la relación laboral</p> <p>“Mirado el aspecto del derecho que tiene todo trabajador a conocer con exactitud sobre los elementos que inciden en su relación laboral o que se desprenden de ella, debe concluirse que también fue desconocido; lo menos que puede obtener un trabajador de su patrono es que le explique, en forma detallada y clara, cómo viene ejecutándose el contrato desde el punto de vista económico, las cifras que devenga y su imputación, según se trate de salarios o prestaciones, a la luz de lo dispuesto en las leyes.”</p> <p>En cuanto refiere el Fondo que si lo reglamenta la Ordenanza 013/2007, de su lectura no se desprende tal regla de manera expresa y literal, ya que el numeral 7º citado en la contradicción, refiere a <b>“venta de Formularios” sin detallar ¿qué tipo de formularios?</b>, sin que se interprete que “formularios” son “certificaciones laborales”, toda vez que a la luz del artículo 345 del CPC, está exegesis resultaría extensiva a una conveniencia del intérprete, al</p>

	<p>decretar ingresos por fuera de las normas lo que infiere una posible extralimitación de funciones.</p> <p>Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.</p> <p>Tampoco en la contradicción se aporta sustento jurídico que le permita a los integrantes del FBSCGB (que tiene por misión coadyuvar en el bienestar de los servidores públicos a través de actividades regladas en la ley que así lo determinen), establecer y percibir una contribución alguna (Ingresos por certificaciones laborales), que no figure en el presupuesto de rentas; tampoco faculta de tal manera a la Contraloría como Órgano de Control en la estructura estatal, ni del FBSCGB.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con administrativo, para efectos de plan de mejoramiento y con presunción penal y disciplinaria.</b></p>
<p><b>2.3.1.4 Hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria y penal, por no devolver al tesoro los dineros que no se ejecutan presupuestalmente contraviniendo, y, (sic) en cambio, son apropiados a través del Ingreso a la siguiente vigencia como excedente de la vigencia anterior.</b></p>	
<p style="text-align: center;"><b><u>Argumentos del auditado</u></b></p> <p>Exterioriza el FBSCGB:</p> <p><i>“Esta observación parte de dar por hecho que el FBSCGB es un establecimiento público, que los dineros que este ejecuta hacen parte del tesoro público y por lo tanto le resulta de obligatoria aplicación el estatuto orgánico del presupuesto así como hacer devolución de excedente financieros, como ya se ha explicado el FBSCGB no es un establecimiento público, la formación de su presupuesto no obedece a las normas contempladas en el estatuto orgánico del presupuesto y no puede haber devolución de recursos porque estos nunca estuvieron dentro del tesoro, los mismos no fueron girados por el departamento, es así que el excedente financiero se produce cuando el ingreso es mayor al gasto, y como ya se ha determinado no existe ingreso ni gasto público ni ningún concepto dentro del presupuesto del FBSCGB que haga parte del presupuesto general del departamento.”</i></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b></p> <p>El Fondo acepta la observación de no devolver al tesoro público los dineros que no se ejecutan presupuestalmente.</p> <p>En lo cuanto a la postura jurídica del FBSCGB, en la cual afirma, que no es un establecimiento público, y por ende no le aplican las normas y principios del derecho público y la función administrativa, es una situación que deberá ser evaluada por las autoridades competentes, ya que la función de la AGR, en el ejercicio auditor es detectar desviaciones de las normas vigentes para efectos de planes de mejoramiento y si es del caso, poner en conocimiento los hechos presuntamente irregulares a las autoridades competentes para la valoración que corresponda en materias disciplinarias y penales.</p> <p>Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con administrativo, para efectos de plan de mejoramiento y con presunción penal y disciplinaria.</b></p>



<b>2.3.2 Evaluación Componente Financiero - Tesorería</b>	
<b>2.3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por la omisión de realizar PAC</b>	
<b><u>Argumentos del auditado</u></b>	<b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b>
<p>Declara el FBSCGB:</p> <p><i>“ El FBSCGB no cuenta con plan anual Mensualizado de caja PAC ni con ningún instrumento de planificación de los previstos en el estatuto orgánico del presupuesto ya que este no le aplica, el decreto 111 de 1996 en el artículo 2 determina que es esa ley orgánica del presupuesto la única que podrá regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social, por ello esta ley fue tomada en cuenta en la elaboración del presupuesto general del departamento de Boyacá, en el que no se incluyó los recursos provenientes de multas impuestas por la Contraloría ni como fuente de financiación ni como gasto público, es así que la misma Auditoría lo ha evidenciado y plasmado en su informe preliminar, que los recursos ejecutados por el FBSCGB, no hacen parte del presupuesto general del departamento porque la asamblea departamental no lo incluyó y en cambio mediante ordenanza 013 de 2007 los entrego al FBSCGB, al no hacer parte del presupuesto del departamento no podría el FBSCGB darle el tratamiento de recursos públicos ni aplicación al decreto 111 de 1996.”</i></p>	<p>El Fondo acepta la observación de no contar con el PAC.</p> <p>Lo anterior por cuanto consideran que la naturaleza legal del FBSCGB, no es la de Establecimiento Público, por tanto no estaría obligados a este proceso de planeación y ejecución presupuestal,</p> <p>Al respecto se considera que los integrantes de la Junta Directiva del FBSCGB estarían posiblemente en contravía de los principios de la función administrativa, los cuales como servidores públicos deberían aplicar, de manera particular en las fases de planeación y ejecución del gasto.</p> <p>En lo cuanto a la postura jurídica del FBSCGB, según la cual este no es un establecimiento público, y por ende no le aplican las normas y principios del derecho público y la función administrativa, es una situación que deberá ser evaluada por las autoridades competentes, ya que la función de la AGR, en el ejercicio auditor es detectar desviaciones de las normas vigentes para efectos de planes de mejoramiento y si es del caso, poner en conocimiento de aquellas los hechos presuntamente irregulares para la valoración y la determinación de las responsabilidades que correspondan, tanto en materia disciplinaria y como penal.</p> <p>Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada por el equipo auditor de la AGR, en el Informe Preliminar.</p> <p>Tampoco en la contradicción el FBSCGB aporta sustento jurídico que fundamente sus interpretaciones jurídicas sobre la naturaleza legal es del mismo y cuáles normas les aplicaría.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con administrativo, para efectos de plan de mejoramiento y con presunción y disciplinaria.</b></p>
<b>2.3.2.2. Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no amparar los recursos del FBSCGB, conforme lo establece la Ley 42 de 1993 en su artículo 101.</b>	
<b><u>Argumentos del auditado</u></b>	<b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b>
<p>Revela el FBSCGB:</p> <p><i>“ La presente observación se desvirtúa teniendo en</i></p>	<p>El FBSCGB acepta la observación de no contar con póliza global de manejo para amparar el riesgo de inadecuada administración y manejo de los recursos,</p>



*cuenta que las entidades públicas deben suscribir pólizas para amparar los riesgos inherentes al manejo de fondos y bienes del estado a cargo del personal que tenga esta responsabilidad, es decir las entidades públicas deben suscribir seguros para amparar el correcto manejo de los recursos públicos confiados a los servidores públicos que manejan y administran dichos recursos, como ya se ha expuesto, los recursos manejados por el FBSCGB, no son recursos públicos, no están considerados en el presupuesto general del departamento como tal, la Asamblea Departamental no los incluyo como recursos del departamento, por lo que no se le hace aplicable las disposiciones para recursos públicos, esto resulta coherente con la estructura del FBSCGB ya que el artículo 203 del decreto 663 de 1993, estatuto orgánico del sistema financiero, determina como destinatario del seguro a los empleados nacionales de manejo que al ser equiparados con los del nivel territorial para el caso del FBSCGB no existen, pues dicho fondo no tiene una estructura administrativa propia y por lo tanto no tiene empleados o servidores que serían las personas naturales que prestan servicios a la entidad que se aseguraría, estos servidores deben estar nombrados mediante decreto resolución o contrato de trabajo pues es el requisito que exige la aseguradora para expedir una póliza, dichas formas de vinculación laboral no existen dentro del FBSCGB por su naturaleza misma, lo que haría imposible un aseguramiento.”*

justificando su postura jurídica en el hecho de que sus recursos no son dineros públicos.

Previamente se ha indicado que éstos, en su mayoría se componen por sanciones administrativas y fiscales, esto es, multas y sanciones, definidas éstas como penalidades pecuniarias que se derivan del poder punitivo del Estado, y que se establecen por el incumplimiento de leyes o normas administrativas, con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable.

Ampliando lo referido en la Sentencia C-134/2009 de la Corte Constitucional refiere frente en alguno de sus apartes sobre la naturaleza legal de las multas:

*“(…) 3.5. La multa, en cambio, no participa de los elementos de un tributo. En lo relativo a su naturaleza, el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 - normas orgánicas de presupuesto - prescribe que se trata de un ingreso no tributario. Así lo ha contemplado también la jurisprudencia de la Corte al precisar que “(…) Las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable, mientras que una contribución es un medio para financiar los gastos del Estado”. [7]. (…)”*

Así las cosas, la naturaleza de los recursos del FBSCGB, en cuanto a las multas y sanciones estaría establecida por las normas constitucionales y legales presupuestales ampliamente reseñadas en el Informe de Auditoría Preliminar.

Así las cosas, la interpretación del FBSCGB, es una situación que deberá ser evaluada por las autoridades competentes, ya que, se reitera, la función de la AGR, en el ejercicio auditor de detectar desviaciones de las normas vigentes para efectos de planes de mejoramiento continuo y si es del caso, poner en conocimiento de los hechos presuntamente irregulares ante las autoridades competentes para la valoración y la determinación de las responsabilidades que correspondan, en materias disciplinaria y penal.

Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada, teniendo en cuenta la importancia de adoptar acciones de prevención, mitigación y amparo en los riesgos inherentes a la administración de recursos.

Tampoco en la contradicción aportan sustento jurídico

	<p>que justifique, según sus interpretaciones jurídicas, cuál sería la naturaleza legal del mismo y qué normas les aplicaría.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con administrativo, para efectos de plan de mejoramiento y con presunción y disciplinaria.</b></p>
<p><b>2.3.3 Evaluación Componente Financiero - Contabilidad</b></p>	
<p><b>2.3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por no cumplir íntegramente con el Régimen de Contabilidad Pública.</b></p>	
<p><b><u>Argumentos del auditado</u></b></p> <p>Concluye el FBSCGB:</p> <p><i>“Teniendo en cuenta el ámbito de aplicación al que está dirigido el régimen de contabilidad pública queda claro que el FBSCGB, no es ninguna entidad u organismo susceptible de dicha normatividad, por lo que la regulación de la contabilidad pública no le es aplicable.”</i></p>	<p><b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b></p> <p>El Fondo acepta la observación de no cumplir íntegramente con el Régimen de Contabilidad Pública.</p> <p>Lo anterior debido a que según ellos, el Régimen de Contabilidad Pública no les aplica.</p> <p>Así las cosas, la interpretación del Fondo de su no aplicabilidad, es una situación que deberá ser evaluada por las autoridades competentes.</p> <p>Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada.</p> <p>Tampoco en la contradicción aportan sustento jurídico que justifique sus interpretaciones jurídicas sobre cuál sería la naturaleza legal del mismo y qué régimen contable, según ellos, les aplicaría.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo con administrativo, para efectos de plan de mejoramiento y con presunción y disciplinaria.</b></p>
<p><b>2.3.3.2 Hallazgo administrativo por Ausencia de Soportes en los Registros Contables de la Cuentas 1470 Otros Deudores y 2401 Adquisición de Bienes y Servicios, con lo que infringe el Régimen de Contabilidad Pública.</b></p>	

<p align="center"><b><u>Argumentos del auditado</u></b></p> <p>Concluye el FBSCGB:</p> <p><i>“RTA: El FBS en aras de adelantar las acciones pertinentes a efectos de depurar la información contable y que refleje su realidad financiera, procedió a adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar las cifras contenidas en los estados financieros, de tal forma que estos cumplan las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información, procediendo a solicitar ante la Junta Directiva como máximo órgano de Dirección los ajustes de las cuentas 1470 y 2401 que a 31 de diciembre de 2016 no se acogían a la realidad financiera del fondo, y ésta mediante Acta 001 del 20 de febrero de 2018, Numeral 6.5 se aprobaron los ajustes correspondientes.</i></p> <p><i>Así las cosas, estas partidas que para el grupo auditor generaban incertidumbre, a la fecha ya no se encuentran en la información financiera del Fondo. Anexo comprobante que demuestra su depuración.”</i></p>	<p align="center"><b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b></p> <p>El Fondo acepta la observación y manifiesta que mediante Acta 001 del 20 de febrero de 2018, Numeral 6.5 se aprobaron los ajustes correspondientes.</p> <p>Por lo anterior, ni los argumentos ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo administrativo, para efectos de acciones de prevención y mejora en plan de mejoramiento.</b></p>
<p><b>2.3.3.3 Hallazgo administrativo por cuanto se evidenciaron fallas en la identificación de los acreedores del FBSCGB, en la cuenta 2905, recaudos a favor de terceros.</b></p>	
<p align="center"><b><u>Argumentos del auditado</u></b></p> <p>Concluye el FBSCGB</p> <p><i>“RTA: Durante la vigencia 2017, el FBS ha venido adelantando la ambiciosa tarea de depurar las partidas pendientes por identificar; No obstante lo anterior, y pese a los esfuerzos administrativos realizados para poder depurar en su totalidad dichas partidas al corte del 31 de diciembre de 2017 quedó la suma de \$62.738 miles.</i></p> <p><i>Para en FBS no es una falla ni falta de planeación presentar saldo en dicha cuenta, puesto que la misma Contaduría General de la Nación en el Catálogo General de Cuentas <b>crea</b> una cuenta para que presentados éstos casos, se registren allí los valores que no se identifiquen mientras se determina su origen, su concepto y su beneficiario y de esta manera se garantice el registro de la operación con el extracto bancario como “soporte documental” de dicha consignación por identificar, claro está que sin descuidar las gestiones para lograr que en el menor tiempo posible se identifiquen las partidas y se pueda reclasificar a las cuentas que corresponden, puesto que sería irresponsable reconocerla como ingreso cuando no hay certeza de su concepto ni de su beneficiario.”</i></p>	<p align="center"><b><u>Conclusiones del equipo auditor</u></b></p> <p>El Fondo acepta la observación y manifiesta que la situación está prevista por la Contaduría General de la Nación en el Catálogo General de Cuentas, mismo que se irá subsanando hasta depurar totalmente la cifra reseñada en la información financiera.</p> <p>Llama atención la contradicción ejercida por el FBSCGB, teniendo en cuenta que para algunas situaciones manifiestan no les aplica las normas de la Contaduría General de la Nación y para otros, sí.</p> <p>Por lo anterior, ni los argumentos, ni los documentos aportados desvirtúan la observación efectuada.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo administrativo, para efectos de acciones de prevención y mejora en plan de mejoramiento.</b></p>
<p><b>2.4. Evaluación Control Interno</b></p>	


**2.4.1 Hallazgo administrativo por cuanto no se observan Auditorías internas de los procesos misionales y administrativos del FBSCGB que impacten con planes de mejoramiento de acciones correctivas, de mejora y preventivas en los procesos de contratación y financieros, incumpliendo la Ley 87 de 1993, modificada por la Ley 1474 del 2011, artículo 9; Decreto 019 del 2012, artículo 231 y Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.2.21.4.9.**

	<u>Conclusiones del equipo auditor</u>
<p style="text-align: center;"><u>Argumentos del auditado</u></p> <p>Concluye el FBSCGB:</p> <p><i>“Si bien es cierto, conforme al artículo 10º de la Ordenanza que crea el Fondo, se otorga el control y la vigilancia del mismo al jefe de control interno, es oportuno aclarar dicho concepto, pues no hace referencia a que tipo de control se refiere en el ordenamiento jurídico colombiano no existe tal definición ....”</i></p> <p>Cita Jurisprudencia, sin detallar cuál.</p> <p><i>“Lo anterior quiere decir, que no existe un parámetro previamente establecido para el ejercicio de la vigilancia y control que debiera hacer, mucho menos inferir o colegir que sobre el Fondo, no se ha ejercido control y vigilancia alguna, teniendo en cuenta que se realizaron, informes pormenorizados de control interno, correspondientes a la vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018 y evaluaciones de gestión vigencias 2015, 2016 y 2017 (Reportados a la AGR en las Rendiciones de cuentas) donde se verificó el cumplimiento de las actividades de Bienestar.”</i></p>	<p>El FBSCGB informa que, a su juicio, <i>“no existe un parámetro previamente establecido para el ejercicio de la vigilancia y control que debiera hacer, mucho menos inferir o colegir que sobre el Fondo, no se ha ejercido control y vigilancia alguna”</i></p> <p>Al respecto el Informe Preliminar, la observación refiere de manera particular a la ausencia de auditorías internas y de planes de mejoramiento que contengan acciones correctiva, preventivas y de mejora, sustentados en la reglamentación de la Ley 87 de 1993 y demás concordantes, la cuales reglan precisamente los procedimientos de control (Parámetros de Vigilancia y Control) que deben realizar las entidades del estado,</p> <p>De esta forma, el desconocimiento de las normas de control en el sector público, no es argumento para su omisión, en la forma y bajo las reglas que ha determinado la ley.</p> <p>Las 17 observaciones que quedan en el presente Informe Preliminar de Auditoría Exprés de la AGR, son un indicio claro de la ausencia de auditorías internas que detecten posibles situación susceptibles de mejora, desde el control interno, restando calidad y efectividad a los controles que haya efectuado la Oficina de Control Interno con base en el artículo 10 de la Ordenanza 013/2007.</p> <p>Por otra parte los informes referidos en la contradicción, corresponden la CGB y no al FBSCGB.</p> <p>Por lo anterior, los argumentos aportados no desvirtúan la observación efectuada y no se acompaña de documentos soportes.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo administrativo, para efectos de plan de mejoramiento y con presunción disciplinaria.</b></p>
<p><b>2.4.2 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por la omisión en la evaluación de Control Interno Contable.</b></p>	
<p><u>Argumentos del auditado</u></p> <p>Informa el FBSCGB:</p>	<p><u>Conclusiones del equipo auditor</u></p> <p>El Fondo acepta la observación de no cumplir con la</p>



<p><i>“Como ya se ha explicado en reiteradas oportunidades a la Auditoría General de la República, los recursos Administrados por el Fondo de Bienestar Social son de carácter privado. Así las cosas, En lo referente al control interno contable realizado al fondo de bienestar, informo que la evaluación no se ha ejecutado por lo expuesto anteriormente y porque la Gobernación de Boyacá no solicita reporte de esta información para transmitirlo a través del CHIP, esto por cuanto los recursos que ejecuta el fondo no hacen parte del presupuesto del departamento.”</i></p>	<p>evaluación del Control Interno Contable.</p> <p>Lo anterior debido a que según ellos, el Régimen de Contabilidad Pública no les aplica.</p> <p>Así las cosas, la interpretación del Fondo de su no aplicabilidad, es una situación que deberá ser evaluada por las autoridades competentes.</p> <p>Por lo anterior, los argumentos aportados no desvirtúan la observación efectuada y no se acompaña de documentos soportes.</p> <p>Tampoco en la contradicción aportan sustento jurídico que justifique, según sus interpretaciones jurídicas, cuál sería la naturaleza legal del mismo y qué régimen contable, en su entender, les aplicaría.</p> <p><b>Así las cosas, en lo que atiene al análisis de los argumentos de contradicción del Fondo y en conclusión del equipo auditor, se mantiene la observación como un hallazgo administrativo, para efectos de plan de mejoramiento. Y con presunción disciplinaria.</b></p>
---	---

**2.4.3 Hallazgo administrativo por cuanto El FBSCGB incumple parcialmente la Ley 1712 de 2014, de manera particular en los artículos 9 al 13, toda vez que no se observa información publicada de los procesos misionales y administrativos.**

<p><b>Argumentos del auditado</b></p> <p>Informa el FBSCGB:</p> <p><i>“El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de Boyacá utiliza un espacio en la página web de la Entidad, en el menú “Transparencia y Acceso a la Información” opción “Fondo de Bienestar Social CGB”, donde se encuentra publicada la Ordenanza 013 del 2007, y la información contable vigencias 2015, 2016 y 2017 (Anexo entregado a la comisión Auditora junto con la certificación expedida por el Director Técnico de Sistemas, como consta en el cuestionario y entrevista de fecha 17 de julio de 2018 numeral 9).”</i></p>	<p><b>Conclusiones del equipo auditor</b></p> <p>Verificada la información suministrada por el Fondo, de que en la fecha ya se encuentra publicada la información en la página web de la CGB: <a href="http://cgb.gov.co/inicio/index.php/plan-estrategico-institucional/fbs-cgb">http://cgb.gov.co/inicio/index.php/plan-estrategico-institucional/fbs-cgb</a>, se tiene como un beneficio del control fiscal realizado por la AGR, al mismo.</p> <p>Se observa publicada la Ordenanza de creación y los estados financieros 2015, 2016 y 2017.</p> <p>No se observa publicada la totalidad mínima de la información referida en la norma.</p>  <p>Imagen tomada el 5/9/2018 1.44PM</p>
--	--



	No obstante la observación, se mantiene como un hallazgo administrativo, para efectos de plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que la información mínima a publicar conforme la Ley 1712/2014 art. 9, 10 y ss. <sup>19</sup> , no se encuentra completa.
--	---

Fuente: Elaboración propia

#### 4. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

**Tabla 10**  
Consolidado de hallazgos

Tipo de Hallazgo	Cantidad	Valor (en pesos)	Identificación en el Informe
1. ADMINISTRATIVO	17	N/A	2.1.1. 2.2.1. 2.2.2.

<sup>19</sup> Artículo 9°. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

- La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;
- Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011;
- Un directorio que incluya el, cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;
- Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;
- Su respectivo plan de compras anuales, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;
- Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- Publicar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo 1°. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Parágrafo 2°. En relación a los literales c) y e) del presente artículo, el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá un formato de información de los servidores públicos y de personas naturales con contratos de prestación de servicios, el cual contendrá los nombres y apellidos completos, ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia laboral y profesional de los funcionarios y de los contratistas. Se omitirá cualquier información que afecte la privacidad y el buen nombre de los servidores públicos y contratistas, en los términos definidos por la constitución y la ley.

Parágrafo 3°. Sin perjuicio a lo establecido en el presente artículo, los sujetos obligados deberán observar lo establecido por la estrategia de gobierno en línea, o la que haga sus veces, en cuanto a la publicación y divulgación de la información.

Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9° literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.

Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la Información a la que se refiere el artículo 9°, mínimo cada mes.

			2.2.3.
			2.3.1.1.
			2.3.1.2.
			2.3.1.3.
			2.3.1.4.
			2.3.2.1.
			2.3.2.2.
			2.3.3.1.
			2.3.3.2.
			2.3.3.3.
			2.4.1.
			2.4.2.
			2.4.3.
2. CON PRESUNTA CON- NOTACIÓN FISCAL	1	\$607.341.267	2.2.2.
			2.2.1.
			2.2.2.
			2.2.3.
3. CON PRESUNTA CON- NOTACIÓN DISCIPLINA- RIA	10	N/A	2.3.1.1.
			2.3.1.3.
			2.3.1.4.
			2.3.2.1.
			2.3.2.2.
			2.3.3.1.
			2.4.2.
			2.2.1.
			2.2.2.
4. CON PRESUNTA CON- NOTACIÓN PENAL	6	N/A	2.2.3.
			2.3.1.1.
			2.3.1.3.
			2.3.1.4.

Fuente: Elaboración propia