



**Gerencia Seccional V - Barranquilla
PGA 2019**

**Auditoría Exprés al Fondo de Bienestar Social
de la Contraloría Departamental de Bolívar**

INFORME FINAL

ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO
Auditora General de la República

LUZ JIMENA DUQUE BOTERO
Auditora Auxiliar

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

IVÁN DE JESÚS SIERRA PORTO
Gerente Seccional V

Oscar Franklin Montero Sánchez-Asesor Grado 02
Genith Carlosama Mora – Profesional Grado 04
Auditores

Barranquilla, 20 de noviembre de 2019

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	GENERALIDADES.....	3
2.1.	ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL FBSCDB.....	3
2.2.	RENDICIÓN CUENTA POR PARTE DEL FONDO DE BIENESTAR	7
3.	RESULTADOS	8
3.1.	PROCESO PRESUPUESTAL.....	8
3.2.	PROCESO CONTABLE.....	10
3.3.	PROCESO DE CONTRATACIÓN:	13
3.4.	ADMINISTRACIÓN DEL FBSCDB	22
4.	ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN.....	22
5.	TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS	43

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el Manual de Proceso Auditor (MPA) Versión 9.1 de la AGR, la Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal y líder del Proceso Auditor, autorizó efectuar auditoría exprés, al Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar - FBSCDB. El objetivo general de la auditoría exprés fue realizar el control fiscal al mencionado Fondo de Bienestar con el fin de atender la denuncia ciudadana identificada con el código SIA ATC 012019000744 y emitir respuesta de fondo dentro del término señalado en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, artículo 70, parágrafo 1º: “El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.”

Adicionalmente se verificaron los antecedentes de creación del Fondo de Bienestar Social y el alcance de la Resolución Orgánica 012 de 2018, expedida por la Auditoría General de la República.

2. GENERALIDADES

La auditoría exprés incluyó el examen practicado sobre la base de pruebas, evidencias y documentos que soportan los procesos: Presupuestal, Contable y Contratación respecto de los hechos denunciados, los antecedentes de creación del Fondo de Bienestar y el alcance la Resolución Orgánica nro. 012 de 2018.

2.1. Antecedentes de la creación del FBSCDB

La Asamblea Departamental de Bolívar expidió los siguientes actos administrativos referidos a la creación del FBSCDB:

- **Ordenanza No. 106 del 18 de diciembre de 2014:** “Por la cual se crea el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar y se dictan otras disposiciones.”

Naturaleza Fondo cuenta:

“Artículo Primero: Creación y naturaleza: Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, como una cuenta especial, adscrita al presupuesto de la Contraloría Departamental de Bolívar, **sin personería jurídica**, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera.”

Patrimonio: “Artículo Quinto: Patrimonio. El patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar estará constituido por:

1. Las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto de la Contraloría Departamental de Bolívar destinadas a atender las necesidades de capacitación y bienestar social.

2. Los recursos provenientes de multas por sanciones disciplinarias impuestas a empleados de la Contraloría Departamental de Bolívar.
3. Los montos de los recursos provenientes de los procesos sancionatorios que adelante la Contraloría Departamental de Bolívar a los servidores públicos sujetos de su control fiscal.
4. Las donaciones de cualquier persona natural o jurídica, de derecho público o privado, le haga al fondo para el cumplimiento de sus objetivos siempre y cuando estas no solamente estén permitidas por la ley, sino que no afecten la objetividad o alguno de los principios propios de la función de control fiscal que corresponde a la Contraloría Departamental de Bolívar, al igual que las que le hagan en desarrollo de un acuerdo institucional de cualquier índole.
5. Las utilidades que se presenten en desarrollo de las actividades que se realicen para el cumplimiento de sus objetivos.
6. Las contribuciones que voluntariamente acuerden hacer los funcionarios y demás personas vinculadas laboralmente a la Contraloría Departamental de Bolívar.
7. Los excedentes financieros y presupuestales de la Contraloría Departamental de Bolívar al cierre de cada ejercicio fiscal.
8. Los excedentes de provisiones presupuestales para pago de procesos o sentencias contingentes en contra de la Contraloría Departamental de Bolívar.” (Resaltado fuera de texto).

- **Ordenanza No. 190 del 30 de abril de 2017:** “Por la cual se modifica la Ordenanza No. 106 de 2014 que creó el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar y se dictan otras disposiciones.”

Naturaleza Establecimiento Público:

Artículo Primero: Creación y naturaleza: Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, **con personería jurídica**, autonomía administrativa, presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría Departamental de Bolívar. La estructura orgánica estará integrada por funcionarios de planta de esta Contraloría.

Patrimonio: Artículo Quinto: Patrimonio. El patrimonio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar estará constituido por:

1. Las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto departamental.
2. Las transferencias o aportes en general, que reciba de la Contraloría Departamental de Bolívar, y en especial los destinados a desarrollar parcial o totalmente, el plan de capacitación de conformidad con la ley 1416 de 2010 y el programa de Bienestar Social e Incentivos.
3. Los recursos provenientes de multas por sanciones disciplinarias impuestas a funcionarios o ex funcionarios de la Contraloría Departamental de Bolívar.
4. Los recursos que recauda la Contraloría Departamental de Bolívar por concepto de multas por sanciones fiscales impuestas por ésta de conformidad con la Ley 42/93 y 1474/11.
5. Donaciones, comodatos, cesiones y demás formas de enajenación del dominio y aportes voluntarios o convencionales de los servidores de la Contraloría Departamental de Bolívar o de terceros siempre y cuando estén permitidos por el ordenamiento jurídico y que no afecten la objetividad y el ejercicio libre la función de control fiscal de aquella.
6. Rendimientos de operaciones financieras obtenidas durante cada vigencia fiscal.

7. Los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera.
8. Recursos del balance y/o excedentes presupuestales y financieros de la Contraloría Departamental de Bolívar.
9. Pago de siniestros provenientes de compañías aseguradoras que perciba la Contraloría Departamental de Bolívar.
10. De los excedentes de provisiones presupuestales para pagos de sentencias contingentes en contra de la Contraloría Departamental de Bolívar.
11. Los recursos por ventas de papel rezago, de remate de bienes y demás materiales de reciclaje que obtenga la Contraloría Departamental de Bolívar.
12. Recursos no comprometidos o no provisionados para contingencias judiciales de vigencias expiradas del presupuesto de la Contraloría Departamental de Bolívar.
13. Los pagos por concepto de fotocopias y demás expensas recaudadas o percibidas por la Contraloría Departamental de Bolívar y que escapen a las fuentes de financiación para las contralorías territoriales consagradas en la Ley 617 de 2000, 1416 de 2010 y las que sustituyan o modifiquen.” (Resaltado fuera de texto).

La Ordenanza vigente es la 190 de 2017 y respecto de su naturaleza establece que se trata de un Fondo “(...) **con personería jurídica**, autonomía administrativa y presupuesto propio, (...)”, que se encuentra adscrito a la Contraloría; es decir que tiene características propias de un establecimiento público de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, artículo 70: (Resaltado fuera de texto).

“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:

- 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.”

La citada Ordenanza 190 de 2017, **artículo primero**, señala que la estructura orgánica del FBSCDB estará integrada por funcionarios de planta de la Contraloría Departamental de Bolívar.

La misma norma en el **artículo séptimo** respecto de la Junta Directiva del FBSCDB determinó que “estará integrada por:

1. El Contralor Departamental.
2. El Subcontralor Departamental.
3. Un representante de los funcionarios del nivel asesor.
4. Un representante del sindicato de la Contraloría Departamental de Bolívar SINDECODEBOL designado por la Junta Directiva de esa organización.
5. Un representante de los funcionarios de carrera administrativa de la Contraloría Departamental de Bolívar escogido democráticamente por los servidores de la Entidad que ostentan esa calidad.

(...)

Parágrafo tercero. Los empleados del nivel asesor y lo inscritos en el régimen de carrera administrativa escogerán a su representante mediante un proceso abierto y democrático que garantice la libre concurrencia, postulación y elección, **para lo cual se confieren facultades al Contralor Departamental de Bolívar, para que en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la publicación de la presente ordenanza, reglamente el proceso de selección mediante acto administrativo.**

Mientras se reglamenta la forma y procedimiento de elección del representante de los funcionarios del Nivel Asesor y los de carrera administrativa ante la Junta Directiva, el Contralor lo designará de la lista de quienes ostenten esa calidad en la entidad. Siempre que no registre sanciones disciplinarias en el año anterior a su designación.

El **artículo noveno** ibídem establece: “ADMINISTRACIÓN Y REPRESENTACIÓN LEGAL: La administración del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar estará a cargo del **Director General**, quien será su representante legal y ejercerá funciones como ordenador del gasto y nominador, este Director General será designado por la Junta Directiva.

Parágrafo: La Junta Directiva escogerá al Director General mediante un proceso abierto y democrático, **para lo cual se confieren facultades al Contralor Departamental de Bolívar, para que en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la publicación de la presente ordenanza reglamente el proceso de selección mediante acto administrativo, mientras se reglamenta la forma y el procedimiento de elección del Director General, el Contralor lo designará de los miembros de la Junta Directiva.** (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Mediante Resolución nro. 0219 del 24 de julio de 2017, expedida por la Contraloría Departamental de Bolívar: “**Por medio de la cual se designa el representante legal y director general del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, por un término no superior a tres meses.**” En el artículo primero dispuso:

“Designar al servidor público ORLANDO CASSIANI BROCHERO, miembro de la Junta Directiva, como Director General y Representante Legal del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, por un término no superior de tres meses, tal como lo señala el artículo noveno y su parágrafo de la Ordenanza 190 de 2017” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

El señor CASSIANI BROCHERO funge como Director General del FBSCDB desde el 24 de julio de 2017 y a la fecha de la fase de ejecución de la auditoría exprés (25 de octubre de 2019) continúa ejerciendo tal cargo, aun cuando había sido designado por un término no superior a tres meses; sin que el señor Contralor Departamental de Bolívar haya realizado las gestiones necesarias, a partir del 24 de enero de 2018 para reglamentar el proceso de selección mediante acto administrativo y adelante la elección del Director General del FBSCDB.

2.2. Rendición cuenta por parte del Fondo de Bienestar

La Resolución Orgánica 012 del 20 de diciembre de 2018, “*Por la cual se modifica y adiciona la Resolución Orgánica No. 012 de diciembre de 2017.*”

Artículo 1° Modificar y adicionar el Artículo 2° de la Resolución Orgánica No. 012 del 21 de diciembre de 2017, el cual quedará así: “**ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Esta Resolución se aplica a los sujetos de control de la Auditoría General de la República-AGR entendiéndose por tales la Contraloría General de la República (CGR), las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República (FBSCGR) y los Fondos de Bienestar Social de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.** (Resaltado fuera de texto).

Artículo 2°. Modificar y adicionar el artículo 5° de la Resolución Orgánica No. 012 de diciembre de 2017, el cual quedará así: “**ARTÍCULO 5°. DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN Y UBICACIÓN DE LOS EQUIPOS AUDITORES.** Los Contralores, el Gerente del Fondo de Bienestar Social de la CGR (FBSCGR) y **los Gerentes, administradores y/o representantes legales de los Fondos de Bienestar Social de los Servidores Públicos de las Contralorías, Departamentales, Distritales¹ y Municipales** están en la obligación de suministrar la información solicitada por la Auditoría General de la República (AGR), en la forma y términos por ésta requeridos, así como darle acceso a los sistemas de información del sujeto vigilado, previa autorización de claves y atributos (...).”

Artículo 3°. Adicionar el artículo 6 de la Resolución Orgánica No. 012 de diciembre de 2017, el cual quedará así: “**ARTÍCULO 6°. Responsables de rendir la cuenta: Son responsables de rendir la cuenta a la AGR (...), los Gerentes, administradores y/o representantes legales de los Fondos de Bienestar Social de los servidores públicos de las contralorías Departamentales, Distritales y Municipales (...).**” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

El FBSCDB no rindió la cuenta correspondiente a la vigencia 2018, en razón a que la AGR mediante oficio 20192100005641 del 20 de febrero de 2019, le informó que por tratarse de un fondo cuenta conforme a la Ordenanza 106 de 2014, no debía hacerlo, por cuanto no se tenía conocimiento de la expedición de la Ordenanza 190 de 2017, relacionada con la creación del FBSCDB con personería jurídica y por tanto se considera establecimiento público, según la Ley 489 de 1998, artículo 70.

¹ Salvo la Contraloría de Bogotá, Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil. 15 de octubre de 2013,

3. RESULTADOS

3.1. Proceso Presupuestal.

Hechos denunciados: Presuntas irregularidades en el manejo de recursos

Resultados de auditoría.

3.1.1 **Hallazgo Administrativo por el incumplimiento del principio de legalidad del gasto público.**

La Junta Directiva del FBSCDB mediante los Acuerdos nro. 001 del 31 de agosto de 2017 y 001 del 17 de enero de 2018, respectivamente, adoptó y aprobó los presupuestos anuales, situación contraria a lo señalado en el artículo 345 de la Constitución Política en relación con el principio de legalidad del gasto público: *“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° *“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 artículos 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 determinó que el presupuesto del FBSCDB no se encuentra incorporado en el presupuesto general del Departamento de Bolívar, 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.

El mismo Decreto 111 dispone: *“(…) 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(...),” situación que no se evidencia en los informes presentados por el FBSCDB.

De manera que, al ser expedido el presupuesto del FBSCDB 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, como de la Ordenanza 190 de 2017, expedida por la Asamblea Departamental de Bolívar, generando incertidumbre en las cifras incorporadas al presupuesto para cada una de las vigencias.

Se elimina la connotación disciplinaria, teniendo en cuenta el concepto jurídico 20161100040851 emanado por la AGR el 13 de diciembre de 2016 “Autorizar el presupuesto anual de ingresos y gastos del FBS y de la escuela de formación de estudios Fiscales de la Contraloría General del Magdalena” y con base en la ordenanza No. 190 de 2017 Artículo Octavo: FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA en el numeral 3 “autorizar el presupuesto anual de ingresos y gastos del FBSCDB” de igual manera esto no exime al fondo de su responsabilidad de rendir información a los organismos de control y el hecho de que no existe concordancia entre la ejecución presupuestal y los CDP.

De otra parte, y una vez realizado el análisis presupuestal se observó lo siguiente:

- Los ingresos no ejecutados no son reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del FBSCDB al tesoro del departamento.
- El FBSCB no reportó información mediante el sistema CHIP en lo referente a la información Presupuestal en el Formulario Único Territorial FUT.
- Presupuestalmente no hay concordancia entre el código presupuestal, para el contrato 001 de 2017 el cual presupuestalmente reporta ejecución en el rubro 2.1.02.02.98 y en el CDP el rubro 2.1.02.02.01.

3.1.2 Se retira la observación, teniendo en cuenta el Decreto 1068 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público" artículo 2.8.3.1.1. “El presupuesto de ingresos comprende la disponibilidad inicial, los ingresos que se esperan recaudar la vigencia fiscal y los recursos de capital”.

Hace referencia a que los fondos podrían tomar como saldo inicial de la siguiente vigencia, los valores sobrantes o excedentes presupuestales de la vigencia inmediatamente anterior para el cumplimiento de sus fines.

3.2. Proceso Contable.

Hechos denunciados: Presuntas irregularidades en la contratación

Resultados de auditoría.

3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por no cumplir con el Régimen de Contabilidad Pública.

El FBSCDB lleva una contabilidad, sin embargo no se encuentra codificado como Establecimiento Público ante la Contaduría General de la Nación y algunas de las cuentas no cumplen con los principios de la contabilidad pública.

La verificación documental de su contabilidad, registros contables y aplicación del marco normativo vigente, permite evidenciar que a 31 de diciembre de 2017 no se elaboró la planilla ESFA ni se realizó la migración a norma internacional, según el nuevo marco normativo.

El FBSCDB no elaboró las políticas contables según el Nuevo Marco Normativo para las entidades de Gobierno, establecido en la Resolución 533 de 2015 expedida por la Contaduría General de la Nación.

El FBSCDB no adoptó los documentos "*Políticas contables bajo nuevo marco Normativo de Contabilidad pública como Entidad de Gobierno*". Revisada la documentación, no se evidenció que la adaptación se hubiera realizado, teniendo en cuenta que para este tipo de entidades la norma para el reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos de las Entidades de gobierno tendría que haber adoptado la Resolución 533 y para la transición al nuevo marco normativo, debió aplicar las actividades indicadas en el Instructivo 002 de 2015 de la Contaduría General de la Nación.

Adicional a lo anterior, no consolidó el "*Estado de Situación Financiera de Apertura*" ESFA de acuerdo con lo previsto en la Resolución 533 del 8 de octubre 2015. Las notas a los estados financieros no se realizaron según los requisitos establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública (9.3.1.5 Notas a los estados contables básicos Régimen de Contabilidad Pública).

La factura A062 del 11 de diciembre de 2017, por valor de \$60.000.000 según lo registrado contablemente no fue modificada en la suma de \$45.000.000, valor realmente pagado en la vigencia 2017.

Posiblemente se vulnera la Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1 y las situaciones antes descritas se presentan posiblemente por falta de conocimiento de las normas, ocasionando incertidumbre en los estados financieros.

3.2.2 Hallazgo Administrativo por no cumplir con los requisitos del PGCP, en los libros de contabilidad.

El FBSCDB no cuenta con el Libro Mayor y Balance ni su oficialización para las vigencias 2017 y 2018, el cual se utiliza para presentar en forma resumida los registros de transacciones, hechos y operaciones, tratándose de los libros de contabilidad físicos y virtuales, debe en acta de apertura o de autorización indicar el número de folios con numeración sucesiva y continua, para las vigencias 2017 y 2018.

Por los anteriores hechos evidenciados incumplen lo establecido en Libro 1, Título II, Capítulo Único, numerales 9.2.3, 9.2.4 y 9.2.5, Régimen de Contabilidad Pública (adoptado mediante Resolución No. 354 de 2007), relacionados con los libros de contabilidad, la tenencia y la exhibición, de la información contable pública.

Se observa falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo en sus procesos por parte del FBSCDB, generando incertidumbre en la presentación de la información contable, para efectos de inspección, vigilancia y control por las autoridades que los requieran.

3.2.3 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no realizar los reembolsos de caja menor y reintegro de recursos no ejecutados al cierre de las vigencias.

Se verificaron las cajas menores para los periodos 2017 y 2018, encontrando que para el año 2017, el Director General del FBSCDB realizó el retiro de recursos por medio de talonario en oficina de la cuenta de Ahorros número 056400078137 del Banco Davivienda el 28 de noviembre de 2017, como se constató en el extracto.

Estos recursos fueron retirados teniendo en cuenta la Resolución de caja menor No. 001 para la vigencia 2017, por valor de \$2.500.000, después de verificar la información se evidenció que no existen soportes de los recursos y que este dinero no fue legalizado como lo ordena el reglamento de la caja menor.

Frente a la situación evidenciada el Director General del FBSCDB allegó al equipo auditor, el 24 de octubre de 2019, la consignación realizada por el valor de la caja menor de \$2.500.00, obteniendo así un beneficio cuantitativo de auditoría.

Además, en la vigencia 2017, no se llevó el libro auxiliar contable donde se deben registrar diariamente las operaciones que afecten la Caja Menor indicando: fecha, imputación presupuestal del gasto, concepto y valor, no existen los comprobantes que respalden cada operación.

La Resolución 001 expedida el 2 de octubre de 2017, por el FBSCDB, artículo primero señala: “Constituir la caja menor del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar para la presente vigencia fiscal por una cuantía máxima de DOS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE (2.500.000) afectando los rubros que se mencionan a continuación:

CÓDIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	
2.1.02.01.01	Materiales y Suministro	\$1.200.000.00
2.1.02.02.05	Comunicaciones y Transporte	\$ 400.000.00
2.1.02.02.27	Bienestar Social	\$ 900.000.00

En la misma Resolución “ARTÍCULO CUARTO: MANEJO DE LA CAJA MENOR – El ordenador del gasto es el responsable del manejo de la Caja Menor y del manejo operativo se deberá llevar un libro auxiliar contable, donde registre diariamente las operaciones que afecten la Caja Menor, concepto y valor, según los comprobantes que respalden cada operación, con el fin de garantizar que las operaciones estén debidamente sustentadas, que los registros sean oportunos y adecuados, y que los saldos correspondan.

(...)

Parágrafo 3 para la legalización de los reembolsos se exigirá los siguientes procedimientos.

1. Que el gasto se haya efectuado habiéndose constituido o reembolsado la caja menor según sea el caso.
2. Que se haya expedido la resolución de reconocimiento del gasto.
3. Que los desembolsos de Caja Menor estén autorizados previamente por el Director del Fondo de Bienestar social.
4. En el reembolso se deberán reportar los gastos realizados en todos los rubros presupuestales a fin de efectuar un corte de numeración y de fecha.
5. Los documentos presentados deben ser originales y se encuentren firmados por los acreedores con identificación del nombre o razón social y el número de documento de identidad o NIT, objeto y cuantía.
6. Que la fecha del comprobante del gasto corresponda a la vigencia fiscal que se está legalizando.
7. Presentar relación detallada de los gastos y rubros presupuestales la cual contendrá:

Ciudad y Fecha

Número del Recibo de Egresos

Nombre del beneficiario

Concepto”

Lo anterior permite concluir que no existió control de los recursos por parte del ordenador del gasto del FBSCDB, posiblemente vulnerando la Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1, generando detrimento patrimonial que fue resarcido en su totalidad en la fase de ejecución de la auditoría, obteniendo un beneficio de auditoría.

3.2.4. Beneficio de Control Fiscal

El 24 de octubre de 2019, y una vez la AGR evidenció la falta de soportes y legalización de la Caja Menor de la vigencia 2017, el Director General del FBSCDB allegó una consignación por valor de \$2.500.000, lo cual es reconocido como un beneficio cuantitativo de control fiscal.

3.3. Proceso de Contratación:

Hechos denunciados: Presuntas irregularidades en la contratación

Resultados de la auditoría

De acuerdo con la información reportada en SECOP I, la contratación suscrita durante la vigencia 2017, fue de \$349.999.950 y para 2018 de \$174.779.730, de conformidad con el siguiente detalle, los que se auditaron en su totalidad.

Tabla nro. 01. Muestra de auditoría

No. Contrato	Tipo de Contrato	Objeto	Valor	Estado (Terminado, Liquidado, en ejecución o suspendido)	Etapa Auditada (Precontractual, Contractual, Postcontractual)
Contratos vigencia 2017					
001-2017	Directa	“Prestación de servicios profesionales para actualización de procedimientos internos, el fortalecimiento del modelo estándar de control interno “MECI 1000:2014” Implementación del sistema de gestión de calidad en las normas ISO:2015 y, capacitación sobre el fomento al control preventivo”	139.000.000	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
002-2017	Directa	Prestar los servicios profesionales en el área de gestión financiera en el FBSCDB como apoyo a la gestión financiera, contable, presupuestal y tributaria para cumplir con el logro de los objetivos misionales de la Entidad	6.500.000	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
003-2017	Directa	Adquirir una póliza de seguro e manejo global del sector público para amparar al director del FBSCDB	2.695.350	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual

No. Contrato	Tipo de Contrato	Objeto	Valor	Estado (Terminado, Liquidado, en ejecución o suspendido)	Etapas Auditadas (Precontractual, Contractual, Postcontractual)
004-2017	Directa	Prestar el servicio del Plan de Bienestar de pre pensionados e integración de fin de año 2017 dirigida a los funcionarios de la CDB	165.000.000	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
005-2017	Directa	Adquirir una póliza colectiva de seguro de vida integral no contributivo para los empleados de la CDB	Reportado 36.000.000 Real 36.804.600	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
Total vigencia 2017. Contratos 5			\$ 349.999.950		
Contratos vigencia 2018					
001-2018	Directa	Prestar los servicios profesionales en el área de gestión financiera del FBSCDB como apoyo a la gestión financiera, contable y presupuestal y tributaria para cumplir con el logro de los objetivos misionales de la Entidad	7.500.000	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
002-2018	Directa	Prestar el servicio de Hosting, diseño y alojamiento de página web para el FBSCDB	6.250.000	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
003-2018	Directa	Necesidad de contratar los servicios de apoyo logístico de hospedaje y alimentación para la participación en los 11 juegos nacionales de control fiscal de las contralorías territoriales en la ciudad de Sincelejo	25.342.800	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
004-2018	directa	Actividades para pre pensionados. Celebración de actividades para los hijos de los servidores públicos. Integración fin de año 2018	63.000.000	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
Real 006-2018 Reportado 008-2018	Directa	Prestar los servicios profesionales en el área de gestión financiera en el FBSCDB como apoyo a la gestión financiera, contable, presupuestal y tributaria para cumplir con el logro de los objetivos misionales de la Entidad	6.000.000	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
Real 007-2018 Reportado 009-18	Directa	Adquisición póliza global de manejo	2.992.850	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual

No. Contrato	Tipo de Contrato	Objeto	Valor	Estado (Terminado, Liquidado, en ejecución o suspendido)	Etapa Auditada (Precontractual, Contractual, Postcontractual)
SAMC 01-2018	Selección abreviada	Compra bonos canjeables para los programas de bienestar, estímulos e incentivos de la CDB vigencia 2018	63.694.080	Liquidado	Precontractual, Contractual, Postcontractual
Total vigencia 2018. Contratos 7			\$174.779.730		

Fuente: SECOP I. Vigencias 2017 y 2018 y carpetas contractuales

EL FBSCDB certificó que la menor cuantía para contratar durante vigencia 2017 fue de \$206.560.760, siendo la mínima \$20.656.076 y para 2018 la menor cuantía fue de \$218.747.760 y la mínima cuantía de \$21.874.776.

El Director General funge como representa legal y ordenador del gasto del FBSCDB, con facultades y atribuciones inherentes al Jefe de la Entidad, en relación con la contratación estatal.

Cumplimiento del marco normativo vigente para la contratación estatal

Plan Anual de Adquisiciones-PAA

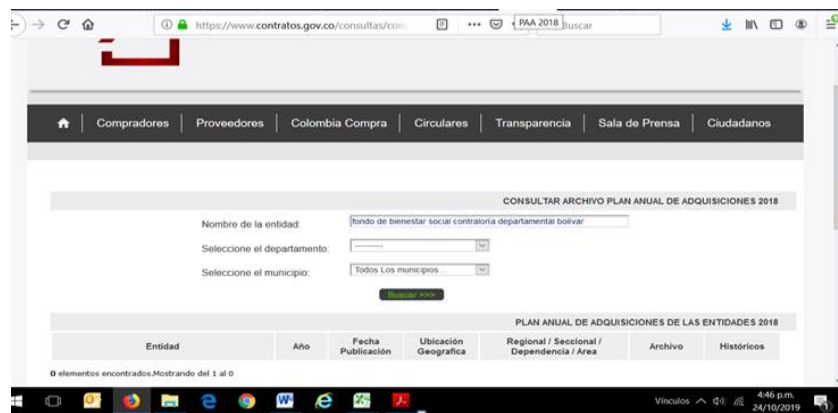
EL PAA es un instrumento que le permite a la Entidad planear en el término de una vigencia fiscal sus compras teniendo en cuenta los recursos de que dispone para ello y sus necesidades, adicionalmente puede divulgar sus requerimientos para incrementar la eficiencia del proceso de contratación comunicando la información en forma útil y oportuna a los posibles proveedores.

El PAA 2017 fue de \$450.000.000 y el de 2018 por \$310.000.000, sin ninguna modificación durante las vigencias mencionadas,

3.3.1 Hallazgo administrativo por falta de acto administrativo que apruebe el PAA y su publicación.

El FBSCDB no expidió acto administrativo para aprobar el PAA por parte del Director General, en calidad de ordenador del gasto, ni tampoco se tiene evidencia de su publicación en SECOP I ni en la página web de la Entidad antes del 31 de enero de cada vigencia, siendo esta una obligación legal de todas las entidades del Estado.

Por tanto, se incumple con lo dispuestos en la Ley 1474 de 2011, artículo 74, el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.4.3 la Ley de Transparencia 1712 de 2014 al igual que el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015.



Lo anterior se presentó por falta de diligencia del Director General del FBSCDB impidiendo que se conozca los recursos con que cuenta la Entidad para contratar, como también del Contralor Departamental porque desde el 24 de enero de 2018, no se ha reglamentado la forma y el procedimiento para la elección del Director General del Fondo ni la estructura orgánica del mismo, que deberá estar integrada por funcionarios de la Contraloría, según lo dispone la Ordenanza 190 de 2017, artículos primero y noveno.

Publicación de documentos, en SECOP y en SIA OBSERVA

3.3.2 *Hallazgo administrativo por extemporaneidad y no publicación de información en SECOP.*

De acuerdo con la Circular Externa No. 23 de 16 de marzo de 2017 expedida por Colombia Compra Eficiente sobre la oportunidad en la publicación de la información en el SECOP señala que las Entidades que utilizan el SECOP I están obligadas a publicar en este aplicativo los procesos y actos administrativos de la contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

El FBSCDB publicó en SECOP I la contratación realizada durante las vigencias 2017 y 2018, sin embargo se presentaron inconsistencias que se indican en la siguiente tabla:

Tabla nro. 02. Publicación contratos

Contrato	Observación
001-2017	Suscrito el 17-10-17 y publicado el 12-12-17 y los estudios previos el 11-11-17 publicación extemporánea e inconsistencias en la fecha de los estudios previos.
002-2017	Suscrito el 30-10-17 y publicado el 27-11-17 extemporáneo.
003-2017	No fue publicado el contrato. Los estudios previos y CDP de 19 y 20 de octubre se publicaron el 04-12-18. Extemporáneos e incompletos.
004-2017	No fue publicado el contrato. Los estudios previos y CDP son del 15-11-17. Fueron publicados el 11-12-17. Extemporáneos e incompletos.
005-2017	Se reportó en SECOP I por \$36.000.000 y de acuerdo con los soportes que obran en la carpeta contractual fue de \$36.804.600. No fue publicado el contrato. Los estudios previos y el CDP son del 23-10-17. Fueron publicados el 11-12-17. Extemporáneos e incompletos.

Contrato	Observación
001-2018	18-01-18 estudios previos. 25-01-18 suscripción contrato. 31-01-18 publicación SECOP. Extemporáneo.
002-2018	18-01-18 estudios previos. 25-01-18 suscripción contrato. 31-01-18 publicación SECOP. Extemporáneo.
003-2018	No fue publicado el contrato.
004-2018	No se publicaron los estudios previos. 24-0-18. Suscripción contrato. 02-11-18 publicación estudios previos extemporáneos.
006-2018	Se reportó en SECOP I con el número 008-2018. Estudios previos del 24-10-18. Suscripción Contrato 01-11-18. Publicación 06-11-18. Extemporáneo.
007-2018	Se reportó en SECOP I con el número 009-2018. Estudios previos del 03-12-18 publicados el 12.12.18. Contratos suscrito el 05-12-18 y publicado el 10-12-18. Violación del principio de publicidad. Los estudios previos se publicaron después de haberse suscrito el contrato.
SAM 01-2018	Los documentos de este contrato bajo la modalidad de selección abreviada se publicaron de manera extemporánea.

Fuente: SECOP I. Vigencias 20017 y 2018

Esta situación se presenta por falta de diligencia del Director General del FBSCGB como también del Contralor Departamental porque desde el 24 de enero de 2018, no se ha reglamentado la forma y el procedimiento para la elección del Director General del Fondo ni la estructura orgánica del mismo, que deberá estar integrada por funcionarios de la Contraloría, según lo dispone la Ordenanza 190 de 2017, artículos primero y noveno, generando falta de transparencia en la información reportada.

De otra parte, el FBSCDB no publicó la información en SIA OBSERVA porque no tenía la obligación para ello, por cuanto la AGR mediante oficio 20192100005641 del 20 de febrero de 2019, le informó que por tratarse de un fondo cuenta (Ordenanza 106 de 2014) no debía hacerlo, por no tener conocimiento de la Ordenanza 190 de 2017.

3.3.3 Hallazgo administrativo por inexistencia del manual de contratación:

El FBSCDB desde la vigencia 2017 no tiene Manual de Contratación aprobado mediante acto administrativo.

El Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.5.3 señala que “*Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.*”

Esta situación se presenta por falta de diligencia del Director General del FBSCGB como también del Contralor Departamental porque desde el 24 de enero de 2018, no se ha reglamentado la forma y el procedimiento para la elección del Director General del Fondo ni la estructura orgánica del mismo, que deberá estar integrada por funcionarios de la Contraloría, según lo dispone la Ordenanza 0190 de 2017, artículos primero y noveno.

Lo anterior ha generado desorden y deficiencias en la contratación realizada durante las vigencias evaluadas.

En el término del derecho de contradicción, mediante oficio No. 1994 del 14 de noviembre de 2019, el Director del FBSCDB remitió al señor Contralor el Manual de Contratación y el proyecto del acto administrativo para adoptarlo, por tanto se observa el interés por subsanar la irregularidad evidenciada y en consecuencia se retira la presunta connotación disciplinaria

Principios de transparencia y selección objetiva:

En los contratos auditados también se evaluó el *Principio de transparencia*, sobre este tema, es importante señalar que los estudios previos tienen que ver con necesidades propias de la Contraloría y del FBSCDB, al respecto la Ordenanza 190 de 2017 establece:

“Artículo Tercero: Objetivos: (...)

1. *Realizar las acciones necesarias para el mejoramiento del nivel y la calidad de vida, las condiciones sociales y familiares de los funcionarios de la Contraloría Departamental de Bolívar.*
2. *Contribuir a la solución de las necesidades de educación, cultura, convivencia, vivienda, recreación y deportes de los empleados de la Contraloría Departamental de Bolívar, así como en sus condiciones de trabajo, cuando estas representen algún tipo de adversidad en su ámbito personal.*
(...)
3. *Diseñar y ejecutar programas y/o proyectos de bienestar social e incentivos para funcionarios de la Contraloría Departamental de Bolívar, para lo cual podrá suscribir convenios o acuerdos con ésta para ejecutar parcial o totalmente, los que exige la ley.*

Sobre las atribuciones del FBSCDB, la misma Ordenanza en su artículo cuarto dispone:

1. *Celebrar contratos o convenios con empresas o instituciones del sector público o privado tendientes a ofrecer programas o actividades de seguridad social de mayor beneficio para los servidores públicos de la Contraloría Departamental de Bolívar.*
7. **Crear mantener y mejorar las condiciones logísticas de trabajo, físicas, tecnológicas y humanas que favorezcan y garanticen el desarrollo integral de los funcionarios de la Contraloría Departamental de Bolívar, que contribuyan a mejorar los niveles de satisfacción, eficiencia y empoderamiento con su trabajo”.**

Respecto del patrimonio del FBSCDB el artículo quinto, párrafo primero establece:

“Los recursos del Fondo de Bienestar Social podrán ser destinados a la financiación de gastos de viáticos y de transporte de los servidores de la Contraloría Departamental de Bolívar o de aquel con fines de capacitación, actividades deportivas, de investigación, culturales y de recreación.

También podrán financiarse con estos recursos, entre otras, las actividades y aspectos relacionados con el proceso de certificación de la calidad, modernización

tecnológica y logística, salud ocupacional, adecuación y mantenimiento del auditorio y desarrollo institucional de la Contraloría Departamental de Bolívar.”

El principio de transparencia consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, establece la actuación que deben adoptar las entidades y los particulares señalando la modalidad de selección del contratista, las oportunidades otorgadas a los interesados para conocer y participar en el procesos, realizar el control ciudadano y publicar las actuaciones.

En la contratación del FBSCDB se cumplió parcialmente porque tal como se señaló en la tabla nro. 2 se presentó extemporaneidad en la publicación de la información o no reporte en SECOP.

Sin embargo, en el contrato de Selección Abreviada de Mínima Cuantía se constató la publicación de las actuaciones de la administración, la igualdad para los interesados, claridad en las reglas para la presentación de sus propuestas; se garantizó el derecho de contradicción; la escogencia imparcial de un contratista idóneo al igual que en los 11 contratos restantes.

En cuanto al **Principio de selección objetiva** en los contratos auditados que se realizaron bajo la modalidad de contratación directa, el FBSCDB tuvo en cuenta las calidades de las personas naturales o jurídicas y su experiencia verificaron el cumplimiento en contratos anteriores; aspectos constatados en la carpeta contractual; el FBSCDB hizo una verificación de precios para actividades similares, verificó el plazo para desarrollar el objeto contractual para satisfacer las necesidades de los funcionarios de la Contraloría y del Fondo.

En estos contratos y en aplicación del principio de selección objetiva, el FBSCDB profirió el respectivo acto administrativo de adjudicación y se realizaron bajo la modalidad de contratación directa por tratarse de prestación de servicios.

Cumplimiento del objeto contractual

En los contratos auditados se verificó la existencia de pólizas que garantizaron la ejecución del contrato y su monto corresponde al legalmente exigido por las normas contractuales. En ninguno de ellos se tuvo que acudir a hacer efectiva la póliza, porque los contratistas cumplieron con lo pactado.

Los objetos contractuales de la muestra auditada son coherentes con los objetivos del FBSCDB y encuentra sustento legal en la Ordenanza 190 de 2017, artículos tercero relacionado con los objetivos del Fondo y quinto, párrafo primero sobre patrimonio del Fondo, a los que ya se aludió cuando se analizó el principio de transparencia.

3.3.4 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por la contratación de una póliza colectiva de seguro de vida integral.

Mediante contrato 005-2017, el FBSCDB adquirió una póliza colectiva de seguro de vida integral no contributivo para los empleados de la Contraloría.

Este tipo de seguros tenía sustento legal en los artículos 34 y 35 del Decreto Ley 3135 de 1968, derogado de manera expresa por la Ley 100 de 1993 quedando a cargo del Sistema de Seguridad Social Integral.

A su vez artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015 establece “*los programas de bienestar orientados a la protección y servicios sociales **no podrán suplir las responsabilidades asignadas por la ley a las Cajas de Compensación Familiar, las Empresas Promotoras de Salud, los Fondos de Vivienda y Pensiones y las Administradoras de Riesgos Profesionales.***”

Además posiblemente se vulnera la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1.

Esta contratación genera el gasto de recursos en servicios que la ley ya los tiene cubiertos, situación que se presenta por desconocimiento de la norma.

Puntualmente se hará el pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetos y obligaciones en los siguientes contratos objeto de la denuncia.

Contrato 001-2017 Objeto “Prestación de servicios profesionales para actualización de procedimientos internos, el fortalecimiento del modelo estándar de control interno “MECI 1000:2014” Implementación del sistema de gestión de calidad en las normas ISO: 2015 y capacitación sobre el fomento al control preventivo”

Respecto del patrimonio del FBSCDB la Ordenanza 190 de 2017, artículo quinto, parágrafo primero establece:

“(…)

También podrán financiarse con estos recursos, entre otras, las actividades y aspectos relacionados con el proceso de certificación de la calidad, modernización tecnológica y logística, salud ocupacional, adecuación y mantenimiento del auditorio y desarrollo institucional de la Contraloría Departamental de Bolívar.” (Resaltado fuera de texto).

En concordancia con lo dispuesto en la citada Ordenanza, la Contraloría y el FBSCDB suscribieron el Convenio nro. 001 de 2017, de apoyo interinstitucional con el objeto de: “(…) *conjugar esfuerzos y recursos financieros para la ejecución de programas, proyectos y planes en materia de salud, educación, vivienda, cultura, recreación y deportes y mejoramiento de las condiciones físicas, tecnológicas y humanas, para garantizar el bienestar social de los funcionarios de la Contraloría tendientes al*

desarrollo integral de los servidores públicos de este organismo de Control dirigidos a promover el fortalecimiento institucional de éste y del Fondo.”

La cláusula 4 del convenio señala: El Fondo se comprometió a: “2. Apoyar a la Contraloría en la implementación, actualización y mejora continua del MECI, del SGC y (...).”

En consecuencia, el objeto contractual encuentra soporte legal en los actos administrativos mencionados, que gozan de presunción de legalidad y se cumplió a cabalidad.

Las evidencias verificadas en la oficina de Planeación tienen que ver con la actualización del MECI y la implementación del SGC, dependencia que socializó a todos los funcionarios de la Contraloría y se cotejó que se están aplicando al interior de la Entidad.

Se constató a través de listado de asistencia y registro fotográfico la participación de los funcionarios en la capacitación sobre estos temas, igualmente el contratista hizo entrega de manuales y procedimiento para los diferentes procesos.

Contrato 003-2018 Objeto: Necesidad de contratar los servicios de apoyo logístico de hospedaje y alimentación para la participación en los 11 juegos nacionales de control fiscal de las contralorías territoriales en la ciudad de Sincelejo.

En la carpeta contractual obran evidencias de la participación de los funcionarios de la Contraloría Departamental de Bolívar tales como: listado de asistencia, registro fotográfico, premios obtenidos según cuadro de medallería; aspectos que permiten concluir que el objeto contractual se cumplió.

Respecto del valor del contrato el FBSCDB solicitó cotizaciones con otros hoteles y se escogió la oferta más favorable para los servicios requeridos.

En lo que tiene que ver con el cumplimiento de los principios de la función administrativa, en especial los de eficiencia, eficacia y economía en los contratos evaluados, es de precisar que los recursos se destinaron a atender las necesidades de los funcionarios de conformidad con lo señalado en la Ordenanza 190 de 2017 y los servicios adquiridos se obtuvieron al mejor costo y en las condiciones exigidas, excepto por la el contrato 005-2017, para adquirir una póliza colectiva de seguro de vida integral no contributivo para los empleados de la Contraloría.

El FBSCDB en materia de contratación seleccionó los medios más adecuados para el cumplimiento de sus objetivos y las condiciones del trámite contractual se encaminaron a escoger la propuesta más favorable.

3.4. Administración del FBSCDB

3.4.1. Hallazgo administrativo por la falta de reglamentación para la elección del Director General del Fondo de Bienestar Social.

Las situaciones evidenciadas en los procesos auditados son en parte, consecuencia de la falta de gestión del Contralor Departamental de Bolívar, quien desde el 24 de enero de 2018, no ha dado cumplimiento a la Ordenanza 190 de 2017 ni a la Resolución 219 de 2017, actos administrativos expedidos por la Asamblea Departamental y la Contraloría Departamental de Bolívar, respectivamente, para desarrollar la Ordenanza 0190 de 2017, artículo noveno:

“Parágrafo: La Junta Directiva escogerá al Director General mediante un proceso abierto y democrático, para lo cual se confieren facultades al Contralor Departamental de Bolívar, para que en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la publicación de la presente ordenanza reglamente el proceso de selección mediante acto administrativo, mientras se reglamenta la forma y el procedimiento de elección del Director General, el Contralor lo designará de los miembros de la Junta Directiva.”

Si bien, la Junta Directiva es quien escoge al Director General del FBS, en primer término le corresponde al Contralor Departamental de Bolívar reglamentar el proceso de selección mediante acto administrativo, sin que a la fecha de ejecución de esta auditoría exprés (25-10-19) el mismo haya sido expedido, como tampoco ha determinado la estructura orgánica del Fondo con funcionarios de la Contraloría.

Lo anterior, ha conllevado a que todas las funciones del FBSCDB sean asumidas por un solo funcionario, quien funge como Director General, designado mediante Resolución 219 de 2017, *“(…) por un término no superior a tres meses.”* Además cumple las funciones propias como profesional de la Contraloría.

4. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

Tabla nro. 3. Análisis de contradicción


Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>3.1.1 Observación Administrativa, con presunta connotación disciplinaria, por el incumplimiento del principio de legalidad del gasto público.</p> <p><i>La Junta Directiva del FBSCDB mediante los Acuerdos nro. 001 del 31 de agosto de 2017 y 001 del 17 de enero de 2018, respectivamente, adoptó y aprobó los presupuestos anuales, situación contraria a lo señalado en el artículo 345 de la Constitución Política en relación con el principio de legalidad del gasto público: “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. <u>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.</u></i></p>	<p><i>Adicionalmente, el Estatuto Orgánico del Presupuesto adoptado a través del Decreto 111 de 1996, señala en</i></p>

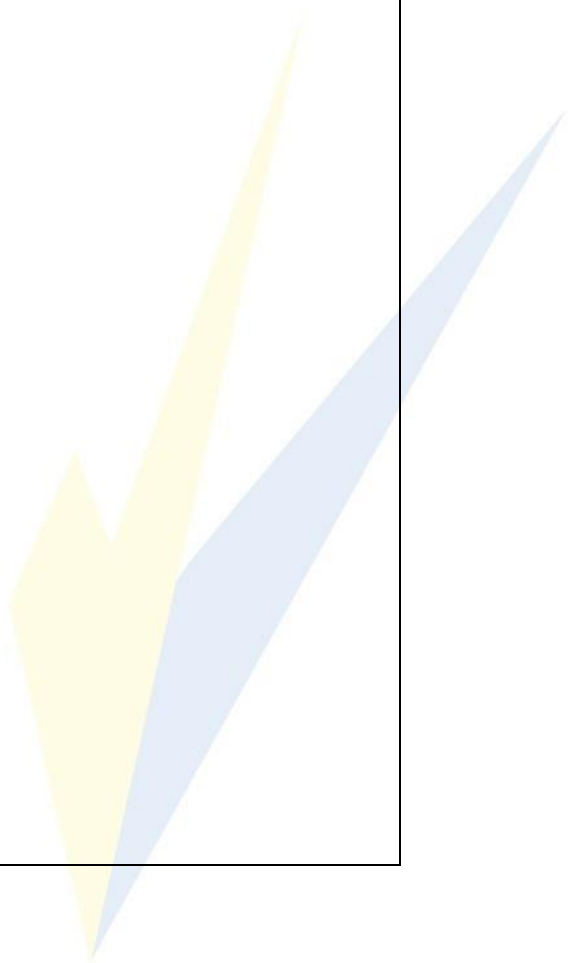
Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>el artículo 2° “Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, 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.”</p> <p>De las pruebas realizadas por el equipo auditor de la AGR se determinó que el presupuesto del FBSCDB no se encuentra incorporado en el presupuesto general del Departamento de Bolívar, 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.</p> <p>El mismo Decreto 111 dispone: “(...) 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(...),” situación que no se evidencia en los informes presentados por el FBSCDB.</p> <p>En materia disciplinaria presuntamente se vulneró la Ley 734 de 2001, artículo 34, numeral 1.”</p>	<p>Se retira la connotación disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo para ser incluido en plan de mejoramiento, teniendo en cuenta los planteamientos expuestos por el FBSCDB y con fundamento en los siguientes argumentos:</p> <p>Teniendo en cuenta el concepto jurídico 20161100040851 emanado por la AGR el 13 de diciembre de 2016 “Autorizar el presupuesto anual de ingresos y gastos del FBS y de la escuela de formación de estudios Fiscales de la Contraloría General del Magdalena” y con base en la ordenanza No. 190 de 2017 “ARTÍCULO OCTAVO. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA. Son funciones de la junta directiva del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, las siguientes:</p>
<p>“Nuestro presupuesto ha sido adoptado y autorizado por la Junta Directiva del fondo de bienestar social “FBSCDB”, como la máxima autoridad y órgano de dirección, de conformidad con el artículo SEXTO de la ordenanza 190 de 2017.</p> <p>No cabe duda que el procedimiento que aplicamos en la adopción y autorización del Presupuesto anual del Fondo fue derivado del contenido del numeral 3. del artículo OCTAVO de la ordenanza 190 de 2017, pues de la lectura de las funciones de la Junta Directiva del Fondo de bienestar se llega a la conclusión de que la Asamblea departamental facultó a la Junta directiva para estudiar y adoptar el presupuesto anual de la entidad, veamos:</p> <p>“ARTÍCULO OCTAVO. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA. Son funciones de la junta directiva del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular la política general del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, los planes, programas y actividades dirigidos al cumplimiento de su objeto misional. 2. Aprobar los manuales y reglamentos del funcionamiento u operación del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 3. Autorizar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 4. Autorizar las incorporaciones financieras que le permitan cumplir con el objeto misional del Fondo. 5. Analizar, estudiar y aprobar los informes, balances y estados financieros del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 6. Elaborar y/o aprobar los programas o planes de Capacitación, Bienestar Social, Asistencia social, Cultura, Recreación y Deportes que promueva para los beneficiarios del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 7. Aprobar los proyectos de investigación o estudios que adelante, promueva o en los que participe el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 8. Las demás que se relacionen con la organización y financiamiento del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar.” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formular la política general del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar, los planes, programas y actividades dirigidos al cumplimiento de su objeto misional. 2. Aprobar los manuales y reglamentos del funcionamiento u operación del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 3. Autorizar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 4. Autorizar las incorporaciones financieras que le permitan cumplir con el objeto misional del Fondo. 5. Analizar, estudiar y aprobar los informes, balances y estados financieros del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 6. Elaborar y/o aprobar los programas o planes de Capacitación, Bienestar Social, Asistencia social, Cultura, Recreación y Deportes que promueva para los beneficiarios del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 7. Aprobar los proyectos de investigación o estudios que adelante, promueva o en los que participe el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 8. Las demás que se relacionen con la organización y financiamiento del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar.”

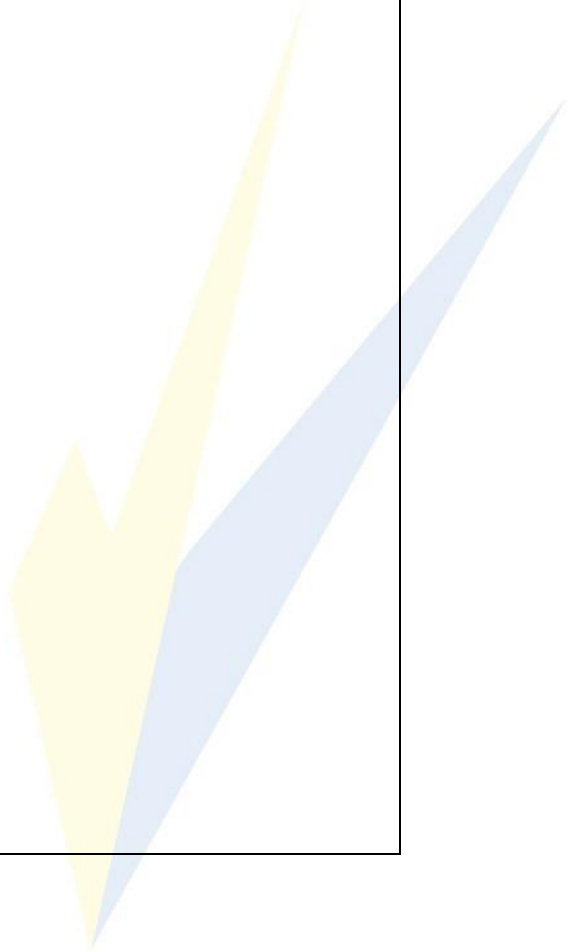
Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>Contraloría Departamental de Bolívar. 7. Aprobar los proyectos de investigación o estudios que adelante, promueva o en los que participe el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar. 8. Las demás que se relacionen con la organización y financiamiento del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar.”</p> <p>NOTA: Subraya y negrilla son del autor de este documento para resaltar su contenido.</p> <p>Posición de la AGR. De acuerdo con el concepto número 20161100040851 del 13 de diciembre de 2016 emanado de la Auditoría General de la República, suscrito por Roberto Arrázola Merlano como jefe de la oficina jurídica, es procedente que el presupuesto del Fondo de Bienestar Social de la contraloría general del departamento del Magdalena sea aprobado por su Junta Directiva, por cuanto la asamblea departamental así lo estableció en el acto de creación de dicho fondo (ordenanza 028 de 2015), al haber establecido en ese acto administrativo que la misma está facultadas para:</p> <p>“Autorizar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo de Bienestar Social del fondo de bienestar social y de la escuela de formación de estudios fiscales de la contraloría general del departamento del Magdalena.”</p> <p>Así las cosas, tenemos que los supuestos que llevaron a la AGR a conceptuar que la Junta directiva puede aprobar el presupuesto del fondo de bienestar social de la contraloría departamental del Magdalena son los mismos de nuestro fondo de bienestar social; esto es, que:</p> <p>a) Se trata de entes con naturaleza jurídica idénticos, (entes autónomos, adscritos a contralorías territoriales) b) Se trata de organizaciones con objetos misionales similares, (bienestar de funcionarios y sus familias) c) Tienen órganos de dirección idénticos (Junta Directiva) y, d) Ambas juntas directivas fueron facultadas por las Asambleas departamentales para autorizar el presupuesto anual de los fondos de bienestar social.</p> <p>Nótese que el concepto fue emitido por la “AGR” unos meses antes de la entrada en operación de nuestro fondo, ante lo cual vale decir que nos guiamos por dicho concepto para determinar el régimen y procedimiento aplicable para la aprobación del Presupuesto anual, porque además replicamos el modelo de reglamento o creación del fondo de bienestar social del Magdalena para hacer los ajustes que propusimos en el proyecto que derivó en la ordenanza 190 del 30 de abril de 2017.</p> <p>En este contexto tenemos que a unos mismos hechos deben aplicarse los mismos supuestos jurídicos, de tal suerte que el concepto</p>	<p>De igual manera esto no exime al fondo de su responsabilidad de rendir información a los organismos de control y el hecho de que no existe concordancia entre la ejecución presupuestal y los CDP.</p> <p>De manera explícita se no se encuentra concordancia en el presupuesto teniendo en cuenta que la codificación relacionada en la ejecución presupuestal aportada a esta auditoría por el FBSCDB no guarda relación con los CDP por los cuales se apropian los recursos en las vigencias 2017 y 2018</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>20161100040851 del 13 de diciembre de 2016 aplica para el Fondo de Bienestar social de la Contraloría departamental de Bolívar.</p> <p>Error inducido por lineamiento conceptual de la “AGR”.</p> <p>Si en gracia de discusión, se considera que el presupuesto de los fondos de bienestar social territoriales debe ser estudiado e incorporado por las corporaciones (concejos y asambleas) al presupuesto del ente territorial correspondiente, entonces habríamos incurrido en un error inducidos por los lineamientos de la misma “AGR” y por lo realizado por otras entidades de nuestra misma naturaleza y objeto misional.</p> <p>Lo que ocurre entonces es que nos guiamos por la posición de la “AGR” en el concepto referido, y por lo hecho por otros fondos de bienestar social del país; es decir, habríamos sido inducidos a error.</p> <p>A pesar de lo expuesto, creemos que el “FBSCDB” no es un establecimiento público en estricto sentido jurídico, porque:</p> <p>a) El acto de creación (ordenanza 190 de 2017) no lo dice expresamente ni lo determina por analogía, b) No se colman las exigencias normativas del artículo 70 de la ley 489 de 1998 sobre las características de un Establecimiento público, porque no tiene asignadas funciones administrativas ni presta servicios públicos. c) Las actividades de bienestar social, inherentes al objeto misional del fondo de bienestar social, no constituyen servicio público.</p> <p>En todo caso, mientras esté vigente la ordenanza 190 de 2017, y en virtud a la presunción de legalidad que le reconoce el ordenamiento jurídico, resulta forzosa su aplicación, de tal manera que el presupuesto anual del “FBSCDB” debe ser aprobado por su Junta Directiva, sopena (sic) de desatender la norma vigente, y aún, desconocer el concepto emitido por la misma “AGR”.</p> <p>En conclusión, no estamos frente a una conducta que merezca sanción disciplinaria, porque hemos aplicado una norma vigente en el ordenamiento jurídico (ordenanza 190 de 2017) y un lineamiento conceptual de la “AGR”, y porque hemos sido inducidos a error por la misma “AGR” en su concepto 20161100040851 del 13 de diciembre de 2016 y, por estar convencidos de estar obrando conforme a derecho al aplicar el numeral 3 del artículo Octavo de la mentada ordenanza, en concordancia con el artículo 88 del CPACA.</p> <p>Solicitud. Por lo expuesto, solicito respetuosamente retirar la observación bajo estudio, o en su defecto, recalificar su connotación disciplinaria en sólo administrativa.”</p>	
<p>3.1.2 Observación Administrativa, con presunta connotación disciplinaria, por no devolver los excedentes al tesoro departamental. Al cierre de las vigencias 2017 y 2018, el FBSCDB no devolvió al tesoro departamental de Bolívar los dineros</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>dejados de ejecutar presupuestalmente sin embargo los apropió a través del Ingreso a la siguiente vigencia como excedente de la vigencia anterior.</p> <p>El Estatuto Orgánico de Presupuesto, artículo 16, parágrafo 1 dispone que los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional, son propiedad de la Nación, norma aplicable al nivel territorial, en virtud de lo establecido en el artículo 109 ibídem. (...)</p> <p>Adicionalmente posiblemente se vulnera la Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1, en la medida en que el FBSCDB 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.</p>	
<p>“Destinación específica. Los recursos del presupuesto del FBSCDB deben destinarse para actividades específicas detalladas por la Asamblea departamental de Bolívar en el acto de creación del mismo –ordenanza 190 de 21017- , veamos:</p> <p>“ARTÍCULO TERCERO. OBJETIVOS. El Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar tendrá como objetivos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar las acciones necesarias para el mejoramiento del nivel y la calidad de vida, las condiciones sociales y familiares de los funcionarios de la Contraloría Departamental de Bolívar. 2. Contribuir a la solución de las necesidades de educación, cultura, convivencia, vivienda, recreación y deportes de los empleados de la Contraloría Departamental de Bolívar; así como en sus condiciones de trabajo cuando éstas representen algún tipo de adversidad en su ámbito personal. <p>Dichas actividades incluirán artes, artesanías u otras modalidades, y en todo caso podrán ser gestionadas ante las Cajas de compensación familiar u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Diseñar y ejecutar programas y/o proyectos de bienestar social e incentivos para funcionarios de la Contraloría Departamental de Bolívar, para lo cual podrá suscribir convenios o acuerdos con ésta para ejecutar, parcial o totalmente, los que le exige la ley. 4. Realizar las inversiones que le permitan cumplir oportunamente los objetivos propios y le garanticen seguridad, rentabilidad y liquidez.” <p>Por su parte el Parágrafo Primero del artículo QUINTO ibídem establece que:</p> <p>“PARÁGRAFO PRIMERO. Los recursos del Fondo de Bienestar Social podrán ser</p>	<p>Se retira la observación, aceptando los planteamientos expuestos en la contradicción.</p> <p>De acuerdo con los argumentos presentados por el FBSCDB y lo que dicta Decreto 1068 de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su Artículo 2.8.3.11 Presupuesto de Ingresos. El presupuesto de ingresos comprende la disponibilidad inicial, los ingresos que se esperan recaudar la vigencia fiscal y los recursos de capital.</p> <p>Lo que se traduce en que los fondos podrán adoptar en su presupuesto para la siguiente vigencia los excedentes de la vigencia inmediatamente anterior.</p> <p>Adicional a esto, se acepta la contradicción con respecto al Principio de especialización. Por otra parte, de conformidad con el principio de especialización los gastos de las entidades públicas deben ejecutarse para los fines que fueron programados; es decir, que los gastos que se autoricen en el presupuesto deben guardar estricta relación con el objeto y funciones de cada organización, y se deben ejecutar de conformidad con el fin para el cual fueron programados.</p>

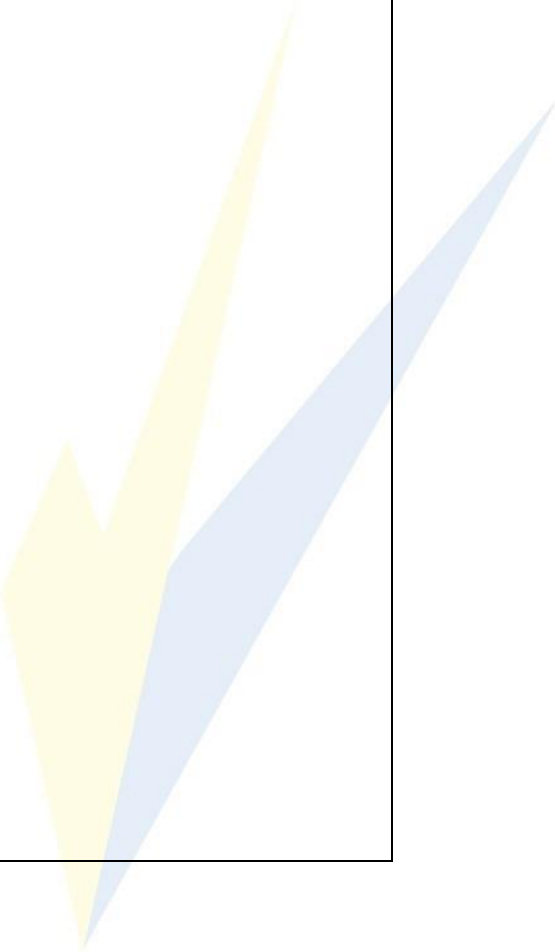
Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>destinados a la financiación de gastos de viáticos y de transporte de los servidores de la Contraloría Departamental de Bolívar o de aquel, con fines de capacitación, actividades deportivas, de investigación, culturales y de recreación.</p> <p>También podrán financiarse con estos recursos, entre otras, las actividades y aspectos relacionados con el proceso de certificación de la calidad, modernización tecnológica y logística, salud ocupacional, adecuación y mantenimiento del auditorio y desarrollo institucional de la Contraloría Departamental de Bolívar.”</p> <p>NOTA: Negrilla fuera del texto original. Esto quiere decir que los recursos que reciba o recaude el FBSCDB, en virtud al principio de especialización, tienen una destinación específica determinada por la Asamblea departamental en la ordenanza 109 de 2017 en: a) El artículo TERCERO relacionado con los Objetivos general del fondo y, b) El Parágrafo Primero del artículo QUINTO.</p> <p>Principio de especialización. Por otra parte, de conformidad con el principio de especialización los gastos de las entidades públicas deben ejecutarse para los fines que fueron programados; es decir, que los gastos que se autoricen en el presupuesto deben guardar estricta relación con el objeto y funciones de cada organización, y se deben ejecutar de conformidad con el fin para el cual fueron programados.</p> <p>En la Sentencia C-177/02, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, nuestra honorable corte constitucional dijo sobre el principio de especialización:</p> <p>“Así mismo, la jurisprudencia se ha referido a la especialidad del gasto público, principio según el cual las partidas aprobadas por el Congreso no pueden destinarse a fines distintos de aquel para el cual fueron aprobadas, y finalmente ha explicado como el presupuesto es instrumento de la política macroeconómica pública, rasgos estos del presupuesto que también lo ubican como verdadera ley en sentido material, superando la concepción que lo mira como un mero acto administrativo descriptivo de ingresos y gastos, condición para su efectivo recaudo o ejecución.</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>(...) Las funciones que competen al Congreso en materia presupuestal revisten gran importancia dentro del régimen constitucional. Al aprobar el presupuesto, el legislativo ejerce una función de delimitación y control del poder del ejecutivo en materia económica, y contribuye a la efectiva realización de las metas fijadas anteriormente en la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. La ley anual de presupuesto puede orientar las finanzas públicas en uno u otro sentido, imprimiéndole a la dinámica colectiva un rumbo u orientación particular. Por eso se ha dicho que es un instrumento de política macroeconómica. Reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla, es desconocer los poderes políticos del Parlamento en materia presupuestal.”</p> <p>NOTA: Negrilla fuera del texto original.</p> <p>Si, en gracia de discusión se aceptara que los recursos no comprometidos del FBSCDB deban devolverse al tesoro departamental, ello conllevaría a que se perdiera la destinación que la corporación decidió darle a través de la plurimentada ordenanza 190 de 2017, pues, al ingresar esos recursos al tesoro departamental hacen unidad de caja y se destinan a actividades, planes y proyectos distintos de los contemplados por la Asamblea departamental.</p> <p>Está claro que fue la honorable asamblea departamental, en uso de la atribución constitucional establecida en el numeral 5º del artículo 300 superior, la que determinó que los recursos del FBSCDB deben destinarse solo para las actividades de bienestar social contemplados en la ordenanza 190 de 2017 y para las relacionadas en el párrafo primero del artículo quinto opere citato.</p> <p>De esta forma, no cabe duda de que al regresar a la Gobernación de Bolívar los recursos no comprometidos del FBSCDB, se perdería la destinación específica o especial que el ordenamiento jurídico vigente contempla, pues, el ente territorial los incorporaría a su presupuesto anual y los utilizaría para su funcionamiento, y no para los que la honorable Asamblea determinó en forma clara y categórica en la ordenanza 190 de 2017.</p> <p>Precisamente el principio de especialidad</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>busca que las entidades no terminen realizando actividades extrañas o ajenas a su objeto misional.</p> <p>Finalmente, la doctrina y la jurisprudencia han aceptado y determinado con claridad que el principio de unida de caja No se aplica a aquellas rentas que tienen una destinación específica, veamos:</p> <p><u>Sentencia C-546 de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero:</u> <i>“es natural que la Constitución exija que en el mismo documento se consagren los ingresos previstos y los gastos proyectados, puesto que de esa manera no sólo se racionalizan las finanzas estatales, sino que se permite un mejor control político y democrático de las mismas. En cambio, las contribuciones parafiscales no engrosan esa caja común porque tienen una destinación específica; no existe entonces la necesidad de que ellas estén incorporadas a la ley anual de presupuesto.”</i></p> <p>Corte constitucional, Sentencia C-009 de 2002: <i>“La Ley 225 de 1995, entre otras medidas, ajusta la clasificación presupuestal de los ingresos e introduce la figura de los fondos especiales con el fin de caracterizar recursos que no se enmarcaban dentro de la clasificación de las rentas que operaba en el momento de su aprobación. Tal propósito del legislador se plasma en el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, el cual introduce la figura de los fondos especiales en la estructura del presupuesto de rentas y recursos de capital.”</i></p> <p>Es importante tener presente que en esa oportunidad la Corte constitucional determinó en forma clara que los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes, sino que corresponden a una categoría propia en tal clasificación y, lo más importante, sentenció que los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja, y que su determinación y recaudo se efectúa de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador.</p> <p>Caso concreto.</p> <p>En nuestro caso, fue la Asamblea Departamental de Bolívar la que creó el Fondo de bienestar social como un ente adscrito a la</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>contraloría departamental de Bolívar, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, le determinó el régimen y el procedimiento presupuestal aplicable, estableciendo la destinación de su presupuesto únicamente para los propósitos consagrados por ella en la ordenanza 190 de 2017.</p> <p>Entonces, si la corporación decidió que el presupuesto del FBSCDB debe destinarse a su objeto misional y a lo contemplado en el parágrafo primero del artículo Quinto, mal puede exigirse que devolvamos a la Gobernación los recursos que no comprometemos en el presupuesto anual, porque se violaría la decisión de la asamblea incorporada al ordenamiento jurídico vigente, dado que el propósito de esos recursos es para programas, planes y actividades de bienestar social de los funcionarios de la Contraloría departamental de Bolívar y sus familias.</p> <p>Los recursos que no se comprometen en cada vigencia deben ser incorporados directamente al presupuesto subsiguiente del FBSCDB para asegurar que se destinen para las actividades contempladas por la Asamblea departamental, para mejorar el ambiente laboral de la entidad, para mejorar los indicadores de bienestar de los funcionarios de la contraloría departamental y para garantizar el cumplimiento del objeto misional que la Asamblea le asignó.</p> <p>En conclusión, no estamos frente a una conducta que merezca sanción disciplinaria bien sea porque hayamos aplicado una norma vigente en el ordenamiento jurídico (ordenanza 190 de 2017) y un principio presupuestal de forzosa aplicación, o por estar convencidos de estar obrando conforme a derecho al aplicar los artículos Tercero y Quinto de la mentada ordenanza, en concordancia con el contenido del artículo 88 del CPACA.</p> <p>Solicitud. Por lo expuesto, solicito respetuosamente retirar la observación bajo estudio, o en su defecto, recalificar su connotación disciplinaria en sólo administrativa”</p>	
<p>3.2.1 Observación Administrativa, con presunta connotación disciplinaria por no cumplir con el Régimen de Contabilidad Pública. El FBSCDB lleva una contabilidad, sin embargo no se encuentra codificado como Establecimiento Público ante la Contaduría General de la Nación y algunas de las cuentas no cumplen con los principios de la contabilidad pública.</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>La verificación documental de su contabilidad, registros contables y aplicación del marco normativo vigente, permite evidenciar que a 31 de diciembre de 2017 no se elaboró la planilla ESFA ni se realizó la migración a norma internacional, según el nuevo marco normativo.</p> <p>El FBSCDB no elaboró las políticas contables según el Nuevo Marco Normativo para las entidades de Gobierno, establecido en la Resolución 533 de 2015 expedida por la Contaduría General de la Nación.</p> <p>El FBSCDB no adoptó los documentos “Políticas contables bajo nuevo marco Normativo de Contabilidad pública como Entidad de Gobierno”. Revisada la documentación, no se evidenció que la adaptación se hubiera realizado, teniendo en cuenta que para este tipo de entidades la norma para el reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos de las Entidades de gobierno tendría que haber adoptado la Resolución 533 y para la transición al nuevo marco normativo, debió aplicar las actividades indicadas en el Instructivo 002 de 2015 de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>Adicional a lo anterior, no consolidó el “Estado de Situación Financiera de Apertura” ESFA de acuerdo con lo previsto en la Resolución 533 del 8 de octubre 2015. Las notas a los estados financieros no se realizaron según los requisitos establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública (9.3.1.5 Notas a los estados contables básicos Régimen de Contabilidad Pública).</p> <p>La factura A062 del 11 de diciembre de 2017, por valor de \$60.000.000 según lo registrado contablemente no fue modificada en la suma de \$45.000.000, valor realmente pagado en la vigencia 2017.</p> <p>Posiblemente se vulnera la Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1 y las situaciones antes descritas se presentan posiblemente por falta de conocimiento de las normas, ocasionando incertidumbre en los estados financieros.</p>	<p>Se mantiene la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, porque los argumentos presentados por el Fondo no desvirtúan lo expuesto por la AGR.</p> <p>El FBSCDB de acuerdo a la ordenanza 190 de 2017 en su artículo primero reza: CREACIÓN Y NATURALEZA. “Créase el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio, el cual estará adscrito a la Contraloría Departamental de Bolívar. La Estructura organiza estará integrada por funcionarios de planta de esta Contraloría”.</p> <p>Como se puede observar, es claro que el Fondo de Bienestar tenía conocimiento de la normatividad que le aplica por ser un establecimiento <u>adscrito a la Contraloría Departamental de Bolívar</u>, como se menciona de forma expresa en el artículo primero.</p> <p>De otra parte, dentro de las atribuciones contempladas en el artículo cuarto, numeral 16 de la misma ordenanza se establece “Propender por la permanente difusión de la Constitución Política, las leyes, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones que rigen la función administrativa, la gestión pública y en especial el ejercicio del control fiscal”.</p>
<p>“En el FBSCDB llevamos los registros contables, libros de contabilidad, elaboramos los estados financieros y los informes y reportes que nos corresponden; sin embargo, a la fecha no estamos codificados como establecimiento Público ante la Contaduría General de la Nación porque se ha considerado que nuestra naturaleza jurídica no es la de un Establecimiento Público.</p> <p>No obstante lo anterior, el día 13 del mes y año en curso elevamos una consulta a la Contaduría General de la Nación para determinar si es procedente la inscripción y asignación de un código para hacer los reportes de información que esa entidad requiere. Adjunto copia de la consulta a la CGN y de la captura de pantalla del envío de la consulta y de respuesta inicial de la CGN desde el correo institucional del Fondo de bienestar social gerencia@fbs-cdb.gov.co al email cgjuridica@contaduria.gov.co . Anexo 01.</p> <p>No toda omisión merece un juicio de reproche disciplinario.</p> <p>No toda omisión o descuido comporta un juicio de reproche disciplinario, pues no todo olvido de un servidor público tiene connotación disciplinaria. Así lo ha compartido la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal contencioso administrativo y la misma procuraduría general, veamos:</p> <p>En el expediente Número 30113, Radicación No. 73001 2331 000 1999 02692 01, Sección 3ª del Con-</p>	

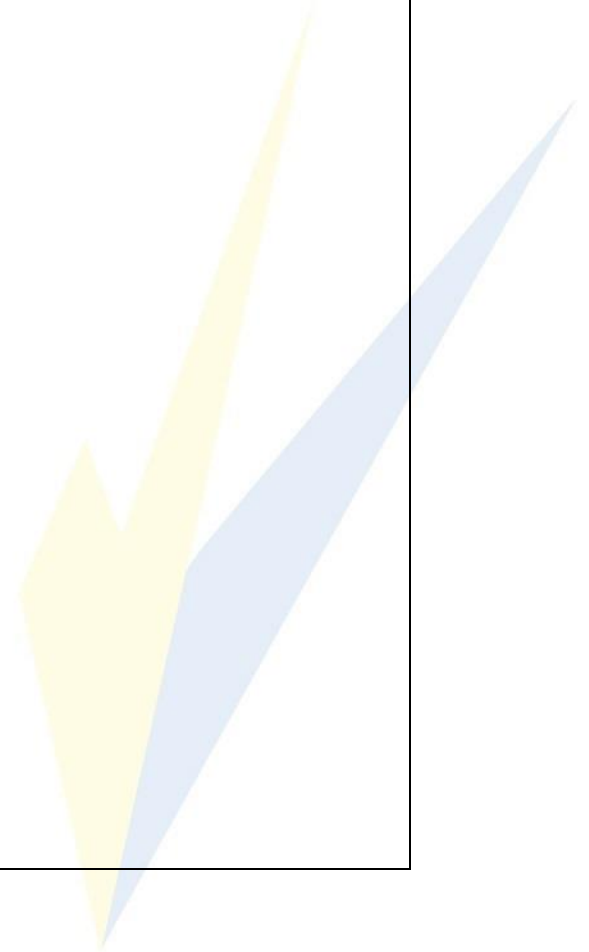
Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>sejo de Estado, M. P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, se dijo por parte del máximo tribunal de lo contencioso administrativo que:</p> <p>“Teniendo en cuenta las anteriores manifestaciones, se concluye que, en aras de establecer la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estatales, el análisis de sus actuaciones dolosas o gravemente culposas comporta necesariamente el estudio de las funciones a su cargo y si respecto de ellas se presentó un incumplimiento grave; igualmente, se requiere establecer si dicho incumplimiento fue debido a una actuación consciente y voluntaria del agente, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas -actuación dolosa-, o si al actuar, pudo prever la irregularidad en la que incurriría y el daño que podría ocasionar, y aun así no lo hizo, o confió en poder evitarlo -actuación culposa-.</p> <p>Es claro entonces, que se trata de establecer una responsabilidad subjetiva, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, <u>no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad, y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta...</u></p> <p>...</p> <p>Conforme a las anteriores definiciones, se evidencia que para el legislador no todas las conductas descuidadas de las personas deben tratarse de la misma forma, y por ello consideró necesario graduarlas, dependiendo de lo que en cada caso se pueda exigir de la actuación del individuo; en estas condiciones, la culpa grave representa una menor exigencia frente al comportamiento del operador jurídico, es decir que, cuando se consagra este tipo de culpa, el examen de la conducta resulta menos riguroso, puesto que sólo incurrirá en culpa grave, quien actúa con un grado máximo de imprudencia o negligencia, cuando no observa el comportamiento mínimo que aún una persona descuidada observaría; es por eso que dice la norma, que esta clase de culpa en materias civiles, equivale al dolo; la culpa grave o negligencia grave es descrita por la jurisprudencia alemana como "...una conducta que infringe, en una medida desacomodadamente desproporcionada, a la diligencia requerida; sería pasar inadvertido lo que en un caso dado, a cualquiera, debe ser evidente'..."; es decir, que esa "...negligencia grave sería la vulneración de un deber especialmente grave y también subjetivamente inexcusable sin más, que excede considerablemente la medida acostumbrada en la negligencia". Negrilla y subrayado son de la autora de este escrito.</p>	

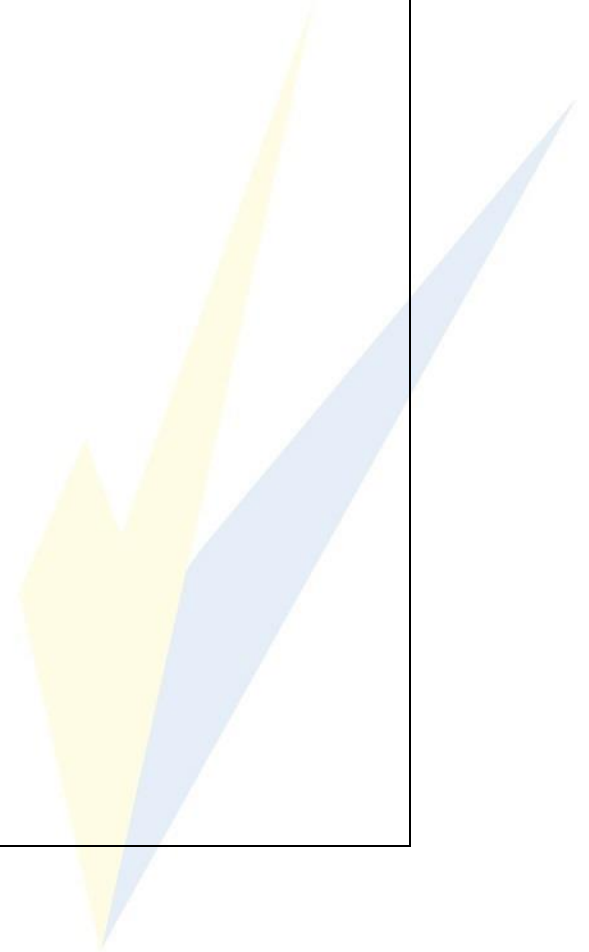
Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>NOTA: Negrilla fuera del texto original.</p> <p>Políticas y registros contables. Por otra parte, se dispuso el análisis de la Resolución 533 de 2015 y el instructivo 002 de 2015 expedido por la Contaduría General de la Nación y su aplicación en el FBSCDB.</p> <p>El fondo tiene las cuentas codificadas de acuerdo al catálogo de cuentas de la CGN, actualizado con las normas de información financiera pública. El estado de situación financiera de apertura ESFA, no se realizó migración, porque el FBSCDB empezó actividades en octubre del año 2017 y por lo tanto no tenía cuentas extraordinarias para hacer la homologación a las cuentas de acuerdo a las NICSP. Las mayorías de las cuentas de la entidad son para ejecución del gasto y el ingreso, las cuentas del activo y pasivo son pocas, las cuales no requieren ajustes de acuerdo a las NICSP, lo cual no quiere decir que no se utilice el catálogo de cuentas actualizado a las NICSP.</p> <p>De esta forma, consideramos que el no estar inscritos ante la Contaduría General de la Nación no conlleva a una falta disciplinaria per se, porque no dejamos de cumplir una función esencial ni ponemos en riesgos el interés público ni el ordenamiento jurídico.</p> <p>Solicitud. Por lo expuesto, solicito respetuosamente reconsiderar y recalificar la connotación disciplinaria de la observación.”</p>	
<p>3.2.2 Observación Administrativa, con presunta connotación disciplinaria, por no cumplir con los requisitos del PGCP, en los libros de contabilidad.</p> <p>El FBSCDB no cuenta con el Libro Mayor y Balance ni su oficialización para las vigencias 2017 y 2018, el cual se utiliza para presentar en forma resumida los registros de transacciones, hechos y operaciones, tratándose de los libros de contabilidad físicos y virtuales, debe en acta de apertura o de autorización indicar el número de folios con numeración sucesiva y continua, para las vigencias 2017 y 2018.</p> <p>Por los anteriores hechos evidenciados incumplen lo establecido en Libro 1, Título II, Capítulo Único, numerales 9.2.3, 9.2.4 y 9.2.5, Régimen de Contabilidad Pública (adoptado mediante Resolución No. 354 de 2007), relacionados con los libros de contabilidad, la tenencia y la exhibición, de la información contable pública y presuntamente con el numeral 1 y 33, artículo 34 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Se observa falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo en sus procesos por parte del FBSCDB, generando incertidumbre en la presentación de la información contable, para efectos de inspección, vigilancia y control por las autoridades que los requieran</p>	
<p>“Aportamos con este escrito el Libro Mayor y Balance y el Libro Diario Legal del FBSCDB en formato PDF de las vigencias 2017 y 2018, así como el acta de apertura con las especificaciones que corresponden. <u>Anexo 02.</u></p> <p>Es importante resaltar que no contamos con herramientas tecnológicas para los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería del Fondo de Bienestar Social, por lo que las actividades, operaciones y registros se hacen computarizadas, en formatos</p>	<p>Se retira la connotación disciplinaria y se configura como hallazgos administrativo para ser incluido en plan de mejoramiento</p> <p>Teniendo en cuenta que aportan el libro mayor y balance, el libro diario legal del FBSCDB, con su debida rotulación y su oficialización para cada una de las vigencias, la observación se mantiene teniendo en cuenta la manera como llevan la contabilidad lo cual genera incertidumbre en los estados financieros. Adicional a esto faltan de mecanismos de</p>

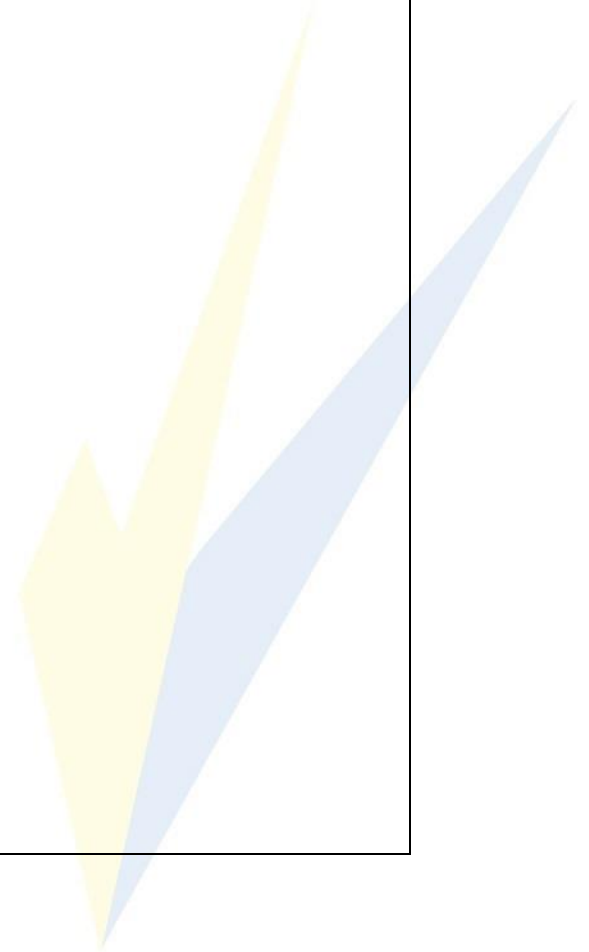
Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>Excel y Word, tal como lo pudieron apreciar en la visita de campo y en los archivos que adjuntamos.</p> <p>En conclusión, no estamos frente a una conducta que merezca sanción disciplinaria porque en el FBSCDB si se lleva el libro Mayor y Balance con las especificaciones mínimas contempladas en las normas de contabilidad pública.</p> <p>Solicitud. Por lo expuesto, solicito respetuosamente retirar la observación bajo estudio, o en su defecto, recalificar su connotación disciplinaria en sólo administrativa.</p>	<p>seguimiento y monitoreo en el proceso.</p>
<p>3.2.3 Observación Administrativa, con presunta connotación disciplinaria, por no realizar los reembolsos de caja menor y reintegro de recursos no ejecutados al cierre de las vigencias. Los recursos de caja menor de la vigencia 2017, fueron retirados del Banco por medio de talonario por el Director General del FBSCDB teniendo en cuenta la Resolución de caja menor No. 001, por valor de \$2.500.000, después de verificar la información se evidenció que no existen soportes de los recursos y que este dinero no fue legalizado como lo ordena el reglamento de la caja menor.</p> <p>“Los recursos de caja menor durante la vigencia 2017 fueron manejados de conformidad con el reglamento vigente, tal como lo demostramos en este escrito y con los soportes probatorios <u>que adjuntamos</u>.</p> <p>Vale decir que al cierre del trabajo de campo de la auditoría exprés le manifesté al auditor que los soportes y la información sobre la caja menor de 2017 estaban extraviados; es decir, que existían pero que no los tenía a la mano. Al valorar la situación, sobre todo la presunta connotación fiscal por no aportar los soportes que demostraban el destino dado a esos recursos, decidí usar recursos de mi salario para “reponer” los \$2.500.000 de la caja menor de la vigencia 2017; lo cual no es un reconocimiento de irregularidades en su manejo o que los soportes no existieran.</p> <p>Luego de buscarlos y de recabar la información, encontré los soportes, recibos y facturas, y el libro auxiliar de los registros contables de la caja menor de la vigencia 2017, consistentes en <u>27 recibos de caja menor (se relacionan en un archivo en PDF), comprobante de egreso No. 01, CDP 07 de 2017 y CRP 06 de 2017,</u> debidamente diligenciados, <u>los cuales adjunto a este documento,</u> para que sean valorados por el grupo auditor. <u>Anexo 03.</u></p> <p>Podrán advertir que los recursos fueron utilizados por el suscrito, para atender asuntos administrativos del fondo, para beneficiarios del fondo de bienestar social para gastos de transporte, alimentación, inscripción y realización de actividades deportivas de los funcionarios de la Contraloría Departamental, papelería, insumos y elementos de oficina; es decir, para los propósitos contemplados en el reglamento interno o Resolución 01 de 2017; además podrán comprobar que se hicieron los registros contables, con las limita-</p>	<p>Se mantiene la observación porque los argumentos presentados por el Fondo no desvirtúan el análisis realizado por la AGR y se configura como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria para ser incluido en plan de mejoramiento.</p> <p>En el marco de la auditoría exprés realizada en la ciudad de Cartagena al FBSCDB se suscribió el acta No. 01 el 25 de octubre de 2019.</p> <p>En esta acta se evidencia la no existencia de soportes de la ejecución de la caja menor, para la vigencia 2017. Es de resaltar que esta acta fue suscrita por el Director del FBSCDB y por Oscar Montero Miembro del Equipo Auditor.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, los documentos presentados por el Director del fondo Soportado la caja menor del 2017, en el derecho de contradicción contradicen lo expuesto en la referida acta.</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>ciones que padecemos por ausencia de un software que facilite esas labores. <u>Se adjunta libro auxiliar de registros de caja menor en PDF. Anexo 04.</u></p> <p>La existencia de soportes, documentos y registros sobre el manejo de la Caja menor de la vigencia 2018 ilustra sobre nuestro compromiso de aplicar los procedimientos sobre esa materia, tal como lo comprobó el grupo auditor.</p> <p>Desde la entrada en operación del FBSCDB en el 2017 regulamos el manejo de la caja menor y le dimos aplicación, solo que, por la precariedad del tiempo y un desajuste documental, no pude ubicar los soportes y los registros contables de 2017 que me pidió el auditor. Lo relevante es que los soportes, información y registros de caja menor de 2017 si se recaudaron y elaboraron, aunque estuvieron extraviados por dificultades de organización documental, pero los aportamos para que sean valorados.</p> <p>En conclusión, no estamos frente a una conducta que merezca sanción disciplinaria porque no se vulneró el ordenamiento jurídico vigente sobre manejo de la caja menor.</p> <p>Solicitud. Por lo expuesto, solicito respetuosamente retirar la observación bajo estudio, o en su defecto, recalificar su connotación disciplinaria en sólo administrativa.”</p>	
<p>3.3.1 Observación Administrativa, por falta de acto administrativo que apruebe el PAA y su publicación. El FBSCDB no expidió acto administrativo para aprobar el PAA por parte del Director General del Fondo, en calidad de ordenador del gasto, ni tampoco se tiene evidencia de su publicación en SECOP I ni en la página web de la Entidad antes del 31 de enero de cada vigencia, siendo esta una obligación legal de todas las entidades del Estado. Por tanto, se incumple con lo dispuestos en la Ley 1474 de 2011, artículo 74, el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.4.3 la Ley de Transparencia 1712 de 2014 al igual que el artículo 2.1.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015.</p>	
<p>“Se acepta la observación. Se dispusieron las medidas correctivas para esta vigencia.”</p>	<p>El FBSCDB acepta la observación. Se configura como hallazgo administrativo para ser incluido en el plan de mejoramiento.</p>
<p>3.3.2 Observación Administrativa, por extemporaneidad y no publicación de información en SECOP. De acuerdo con la Circular Externa No. 23 de 16 de marzo de 2017 expedida por Colombia Compra Eficiente sobre la oportunidad en la publicación de la información en el SECOP señala que las Entidades que utilizan el SECOP I están obligadas a publicar en este aplicativo los procesos y actos administrativos de la contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición El FBSCDB publicó en SECOP I la contratación realizada durante las vigencias 2017 y 2018, sin embargo se presentaron inconsistencias que se indican en la tabla nro. 02 de este informe</p>	
<p>“Se acepta la observación. Se dispusieron las medidas correctivas para esta vigencia, como pruebas de esta afirmación aportamos los registros de publicaciones de contratos suscritos en esta vigencia 2019.”</p>	<p>El FBSCDB acepta la observación. Se configura como hallazgo administrativo para ser incluido en el plan de mejoramiento.</p>
<p>3.3.3 Observación Administrativa con presunta connotación disciplinaria por inexistencia del manual de contratación: El FBSCDB desde la vigencia 2017 no tiene Manual de Contratación aprobado mediante acto administrativo. El Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.5.3 señala que “Las Entidades Estatales deben contar con un</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.” Además posiblemente se vulnera la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1.</p>	
<p>Aceptamos la inexistencia del manual interno de contratación, mas no compartimos que ello comporte un hallazgo con connotación disciplinaria, toda vez que no implica, per se, la violación a un deber funcional capaz de asestar un perjuicio o una afectación a las funciones asignadas al fondo de bienestar social.</p> <p>Los procesos contractuales gestionadas por el FBSCDB no presentan irregularidades ni deficiencias de planeación, ni de formación, ni selección de contratistas ni de ejecución.</p> <p>Esta categórica afirmación se desprende de las evaluaciones realizadas por la misma "AGR" en esta auditoría exprés. Pues dan cuenta de la observancia de las pautas, principios y normas contractuales. Del cumplimiento del objeto de todo los contratos sin excepción, de la selección objetiva y adecuada de todos los contratistas, de la inexistencia de perturbaciones o problemas en la ejecución de los contratos y del uso debido de recursos para fines coherentes con el objeto misional del Fondo.</p> <p>Hemos sido rigurosos con el manejo del presupuesto del Fondo de Bienestar, con los procesos contractuales y con los reportes y registros, por ello, no se vislumbran irregularidades en los 12 contratos por más de 524 millones de pesos de las vigencias 2017 y 2018, muy a pesar de no contar con un asesor jurídico que apoye sobre esa materia, tal como lo comprueba la AGR en la página 19 de su informe: (...).</p> <p>Esto ratifica que en términos generales cumplimos con las directrices, normas y lineamientos sobre contratación pública, sobre planeación, formación de contratos y ejecución <u>con lo cual quiero significar que la ausencia de un manual de contratación interno no generó deficiencias o irregularidades que lamentar en nuestros contratos.</u></p> <p>No hay ilicitud sustancial por no contar con manual de contratación interno.</p> <p>Debemos decir que haber adelantado el proceso de contratación del FBSCDB sin el diseño y adopción previa de un manual interno sobre esa materia no comporta una afectación a un deber funcional, por cuanto se trató de una omisión que no resulta esencial, como si lo es aplicar las normas sustanciales y procedimentales en materia de contratación.</p> <p>La infracción sustancial a deberes funcionales es la que deriva en juicios disciplinarios, en este caso no estamos frente a un deber funcional sustancial, como si lo es la observancia de los principios de la contratación pública, las normas sobre modalidades de selección, capacidad de contratistas, objeto contractual, disponibilidad presupuestal, o sobre la ejecución</p>	<p>Se retira la connotación disciplinaria y se configura como hallazgos administrativo para ser incluido en plan de mejoramiento, aceptando parcialmente los planteamientos expuestos por el FBSCDB y con fundamento en los siguientes argumentos:</p> <p>Si bien el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.5.3 señala que se trata de un deber legal, no es menos cierto que ante la situación evidenciada por el equipo auditor, el Director del FBSCDB procedió a remitir al señor Contralor, el Manual de Contratación y el proyecto del acto administrativo para adoptarlo, por tanto se observa el interés por subsanar la irregularidad detectada. Sin embargo este procedimiento no se hizo en oportunidad.</p> <p>Tal como se consignó en el informe, la contratación cumplió con la finalidad propuesta, como fue generar bienestar y mejores condiciones para los funcionarios de la Contraloría, independiente de las deficiencias detectadas como la falta del Manual de Contratación, es decir el fin último, se llevó a cabo.</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>y supervisión de los contratos. Lo que digo es que, si bien se trató de una omisión, ello no comporta una infracción sustancial a un deber funcional.</p> <p>La procuraduría general de la nación se ha ocupado de este tema en forma recurrente, por lo que traemos a colación una de sus decisiones sobre ilicitud sustancial:</p> <p>Sala disciplinaria de la Procuraduría general de la nación, 20 de septiembre de 2012, radicado 161 – 4533 (IUS 154274 – 2009):</p> <p>El artículo 5 de la Ley 734 de 2002 consagra que «La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna», es decir, <u>el concepto de ilicitud sustancial se refiere a la infracción sustancial de los deberes funcionales, al contrariarse los principios que rigen la función pública</u>, lo cual implica que la tipicidad, en materia disciplinaria, se fundamenta en normas con estructura de reglas, mientras que la ilicitud sustancial se construye a partir de la violación de los principios de la función pública, es decir, a partir de normas con estructura de principios, tal como se desprende del precitado artículo 5° y del artículo 22 del Código Disciplinario Único (garantía de la función pública), <u>por lo que cuando se presenta la violación a un principio de rango constitucional o legal se estaría configurando la sustancialidad de la ilicitud.</u></p> <p>Por lo tanto, «en el orden precedente y desde un referente de justicia, la sustancialidad de la ilicitud se determinará cuando se compruebe que se ha prescindido del deber exigible al disciplinado en tanto implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, entendiéndose por tal la antijuridicidad sustancial del comportamiento</p> <p>NOTA: Negrillas y subrayas son del autor de este escrito.</p> <p>No toda omisión implica un juicio de reproche disciplinario.</p> <p>No toda omisión o descuido comporta un juicio de reproche disciplinario, pues no todo olvido de un servidor público tiene connotación disciplinaria. Así lo ha compartido la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal contencioso administrativo y la misma procuraduría general, veamos:</p> <p>En el expediente Número 30113, Radicación No. 73001 2331 000 1999 02692 01, Sección 3ª del Consejo de Estado, M. P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, se dijo por parte del máximo tribunal de lo contencioso administrativo que:</p> <p>“Teniendo en cuenta las anteriores manifestaciones, se concluye que, en aras de establecer la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estata-</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>les, el análisis de sus actuaciones dolosas o gravemente culposas comporta necesariamente el estudio de las funciones a su cargo y si respecto de ellas se presentó un incumplimiento grave; igualmente, se requiere establecer si dicho incumplimiento fue debido a una actuación consciente y voluntaria del agente, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas -actuación dolosa-, o si al actuar, pudo prever la irregularidad en la que incurriría y el daño que podría ocasionar, y aun así no lo hizo, o confió en poder evitarlo -actuación culposa-.</p> <p>Es claro entonces, que se trata de establecer una responsabilidad subjetiva, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, <u>no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad, y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta.</u></p> <p>...</p> <p>Conforme a las anteriores definiciones, se evidencia que para el legislador no todas las conductas descuidadas de las personas deben tratarse de la misma forma, y por ello consideró necesario graduarlas, dependiendo de lo que en cada caso se pueda exigir de la actuación del individuo; en estas condiciones, la culpa grave representa una menor exigencia frente al comportamiento del operador jurídico, es decir que, cuando se consagra este tipo de culpa, el examen de la conducta resulta menos riguroso, puesto que sólo incurrirá en culpa grave, quien actúa con un grado máximo de imprudencia o negligencia, cuando no observa el comportamiento mínimo que aún una persona descuidada observaría; es por eso que dice la norma, que esta clase de culpa en materias civiles, equivale al dolo; la culpa grave o negligencia grave es descrita por la jurisprudencia alemana como "...una conducta que infringe, en una medida desacomodadamente desproporcionada, a la diligencia requerida; sería pasar inadvertido lo que en un caso dado, a cualquiera, debe ser evidente'..."; es decir, que esa "...negligencia grave sería 'la vulneración de un deber especialmente grave y también subjetivamente inexcusable sin más, que excede considerablemente la medida acostumbrada en la negligencia'".</p> <p>NOTA: Negrilla y subrayado son de la autora de este escrito.</p> <p>En este contexto, es claro que el no contar con un manual interno de contratación no conlleva a una falta disciplinaria per se, pues, ni garantiza el encausamiento adecuado de los procesos contractuales, pues muchas entidades cuentan con manuales de contratación y sin embargo incurren en irregularida-</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>des o deficiencias graves o reiteradas, o en algunos casos esos manuales están desactualizados y lo que hacen las organizaciones es aplicar directamente las normas vigentes.</p> <p>Con el manual de contratación interno no se podrían distribuir responsabilidades en el FBSCDB. Existe una situación especial que debe tenerse en cuenta al valorar esta observación: en el FBSCDB el director general está solo, no cuenta con una planta de personal a su disposición, ni con contratistas, salvo el contador, para apoyar las labores y cubrir los diferentes frentes que exige el funcionamiento del mismo. Como ustedes comprobaron, solo cuento con el contador contratado temporalmente para las labores de contabilidad y algunas presupuestales, de manera que a través de un manual interno de contratación no habría forma de distribuir las responsabilidades o roles que deben cumplirse en el proceso contractual, pues no existe una planta de cargos, ni contratistas en quienes pueda descargar las labores o responsabilidades de hacer estudios previos, estudios del mercado o del sector, hacer las invitaciones o pliegos, o aún la selección de los contratistas. En otras palabras, no sería de mucha utilidad el manual de contratación para repartir responsabilidades o roles en la entidad.</p> <p>Se dio aplicación directa a las normas sobre el régimen de contratación pública.</p> <p>En lo que respecta a los procedimientos que aplicamos en el FBSCDB debo decir que aplicamos directamente las normas y lineamientos sobre esa materia, de tal suerte que todo lo relacionado con:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Plan anual de adquisiciones b) Planeación de contratos c) Estudios previos d) Disponibilidad y registro presupuesta e) Pliegos f) Convocatorias e invitaciones g) Selección de contratistas h) Contratos i) Supervisión y j) Liquidación de contratos. <p>Lo hicimos remitiéndonos a las normas vigentes aplicables sobre esos aspectos y las aplicamos directamente, con lo cual se desactiva cualquier riesgo de no aplicar una norma o lineamiento contractual por no contar con un manual que los contemples.</p> <p>Adopción de manual interno de contratación por Junta Directiva del Fondo.</p> <p>Se adjunta proyecto de acuerdo 02 de 2019 para adopción del Manual interno de contratación del FBSCDB y oficio de remisión al Contralor (e) de-</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>partamental de Bolívar. Con lo cual se tramita y cumple con este ítem. Anexo 05.</p> <p>Solicitud. En conclusión, creemos que esta observación no conlleva a una connotación disciplinaria, por lo que solicitamos respetuosamente, se sirvan reconsiderarla solo con connotación administrativa.”</p>	
<p>3.3.4 Observación administrativa con presunta connotación disciplinaria por la contratación de una póliza colectiva de seguro de vida integral.</p>	
<p>Mediante contrato 005-2017, el FBSCDB adquirió una póliza colectiva de seguro de vida integral no contributivo para los empleados de la Contraloría. Este tipo de seguros tenía sustento legal en los artículos 34 y 35 del Decreto Ley 3135 de 1968, derogado de manera expresa por la Ley 100 de 1993 quedando a cargo del Sistema de Seguridad Social Integral. A su vez artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015 establece “los programas de bienestar orientados a la protección y servicios sociales no podrán suplir las responsabilidades asignadas por la ley a las Cajas de Compensación Familiar, las Empresas Promotoras de Salud, los Fondos de Vivienda y Pensiones y las Administradoras de Riesgos Profesionales.” Además posiblemente se vulnera la Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1.”</p>	
<p>“La solicitud de una póliza de seguro de vida para los funcionarios de la contraloría departamental de Bolívar ha sido una aspiración sindical desde hace mucho tiempo. Año tras año la contraloría se excusaba aduciendo no contar con recursos para hacerlo; sin embargo, en el 2016 se comprometió a hacerlo mediante “ACTA DE ACUERDO COLECTIVO COMISIÓN NEGOCIADORA DEL PLIEGO SINDICAL 2016, CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR” que se adjunta a este documento, suscrita el 16 de mayo de 2016 por parte del Contralor, el Subcontralor departamental y el jefe de oficina jurídica como representantes de la Contraloría y de 4 funcionarios miembros directivos de SINDECODE-BOOL y ASDECCOL Seccional Bolívar, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. Anexo 06.</p> <p>En las páginas 1 y 2 de dicha acta se comprueba que la Contraloría departamental de Bolívar se comprometió a adquirir una póliza de seguro de vida colectivo para asumirla directamente con cargo a Bienestar Social o a través del Fondo de Bienestar social de la Contraloría Departamental de Bolívar:</p> <p>“ACUERDO: La Contraloría departamental de Bolívar, contratará un Seguro de Vida Colectivo, para los empleados, debido al riesgo inherente en el cumplimiento de la misión de este Órgano de Control. Lo anterior, una vez entre en funcionamiento el Fondo de Bienestar de la entidad.”</p> <p>NOTA: Negrilla y subraya fuera del texto original.</p>	<p>Se mantiene la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria para ser incluido en plan de mejoramiento.</p> <p>Los planteamientos expuestos por el FBSCDB no desvirtúan los argumentos esgrimidos por el grupo auditor al formular la observación.</p> <p>Se debe tener en cuenta que la Ley 16 de 1988, establece el seguro de vida para funcionarios de la Rama Jurisdiccional del Ministerio Público.</p> <p>Es de precisar que los logros obtenidos a través de negociaciones colectivas entre los sindicatos y la Contraloría no pueden estar por encima de las norma, en este caso la Ley 100 de 1993.</p> <p>El Decreto 1072 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”, en cuanto a los asuntos de negociación colectiva con los sindicatos señala:</p> <p>“(…) Artículo 2.2.2.4.4. Materias de negociación. Son materias de negociación: 1. Las condiciones de empleo, 2. Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.</p> <p>PARÁGRAFO 1.No son objeto de negociación y están</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>Vale decir que este acuerdo fue comunicado en debida forma al Ministerio del trabajo mediante oficio del 24 de mayo de 2016, recibido por esta entidad con el radicado 0610-2016 el 27 de mayo de 2016 (<u>se adjunta el oficio</u>). Anexo 07.</p> <p>La fuente de la obligación de tomar la póliza de seguro de vida es un acuerdo pactado en una negociación colectiva con unas organizaciones sindicales.</p> <p>La negociación colectiva tiene efecto vinculante, por lo que es de cumplimiento obligatorio por quienes la suscriben, luego entonces, lo que se hizo al adquirir la póliza de seguro de vida colectivo (26 de octubre de 2017) a través del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría Departamental de Bolívar fue cumplir un compromiso asumido por la Contraloría departamental en la negociación colectiva con los empleados de la misma suscrito el 16 de mayo de 2016. <u>Es una obligación que no nace de una ley, decreto, resolución, ordenanza o acuerdo, sino de una negociación colectiva pactada con una organización sindical.</u></p> <p>Amparos y beneficios de la póliza de seguro de vida colectiva no están incluidos en servicios del Sistema general de seguridad social, ni por las "ARL", ni por el régimen laboral del servidor público.</p> <p>Los amparos, indemnizaciones y beneficios que se incluyeron y que ofreció la Aseguradora SURA en la póliza de seguro de vida colectiva no son ofrecidos ni incluidos en el sistema de seguridad social en salud, pensiones, ni por las administradora de riesgos laborales, ni por el régimen del servidor público que nos aplica; de tal manera que no se presenta una duplicidad de servicios o de beneficios; tal como se puede comprobar de la lectura de los amparos ofrecidos por la póliza de seguros mencionada y por la certificación dada por la ARL. <u>Se adjunta fotocopia de la póliza de seguro de vida colectiva que nos ocupa. Anexo 08.</u></p> <p>Los servicios y coberturas ofrecidas y brindadas por la "ARL" giran alrededor de enfermedades laborales y accidentes de trabajo, pero <u>no incluyen las enfermedades comunes o no laborales, ni mucho menos accidentes ajenos al trabajo;</u> por lo que se advierte que no existe sustitución de los servicios y beneficios ofrecidos por el sistema de salud y de prestaciones sociales que nos ofrece el régimen laboral colombiano, tampoco se suplen "las responsabilidades asignadas por la ley a las Cajas de Compensación Familiar, las Empresas Promotoras de Salud, los Fondos de Vivienda y Pensiones y las Administrado-</p>	<p>excluidas, las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos. 2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado. 3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos. 4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas. 5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria <p>PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales. Sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República.</p> <p>Sobre este tema, el Departamento Administrativo de la Función Pública mediante concepto con Radicado 2018-206-013925-2 del 23 de mayo de 2018, referente a "Ámbito de la negociación colectiva, Materias de negociación colectiva. Pago incapacidades (...) póliza seguro de vida." adujo:</p> <p>"De conformidad con la normatividad citada, los empleados públicos pueden presentar pliego de solicitudes, en relación con las condiciones del empleo, excluyendo la negociación elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación radica exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional.</p> <p>(...) el auxilio por incapacidad corresponde al reconocimiento de la prestación de tipo económico y pago de la misma que debe realizar la autoridad correspondiente de conformidad con lo señalado en las normas legales vigentes al afiliado cotizante que previo el dictamen médico certificado por la EPS o la ARL, según corresponda, se encuentre en imposibilidad temporal para continuar desempeñando las funciones de su empleo."</p> <p>(...) en cuanto a la adquisición de un seguro de vida colectivo para los empleados públicos se precisa que no es procedente incluir dicho punto como parte de la negociación colectiva, (...)."</p> <p>En concordancia con lo anterior, el Ministerio de Salud, en concepto con Radicado 201611601466511 del 13 de diciembre de 2016, respecto del cobro de prestaciones económicas manifestó:</p> <p>"El artículo 206 de la Ley 100 de 1993, establece que para los afiliados al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS, es decir los cotizante, el sistema a través de las EPS les reconocerá la incapacidad por enfermedad general. (...), de conformidad con el artículo 206 de la Ley 100 de 1993, debe señalarse que la regla general en el -SGSSS-, es que la incapacidad sea reconocida por la EPS una vez es expedida por el profesional adscrito o perteneciente a la</p>

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>ras de Riesgos Profesionales” con la mentada póliza de seguros. <u>Se adjunta certificación de ARL POSITIVA sobre coberturas y servicios, para ilustración y valoración. Anexo 09.</u></p> <p>Seguros de vida colectivos se han tomado y se toman por entes públicos en todo el país y en todos los niveles.</p> <p>Este tipo de seguros no es ajeno al ordenamiento jurídico, ni a las prácticas de gestión pública en nuestro país, pues lo hacen alcaldías, Procuraduría general, el “DAFP”, y hasta la Imprenta Nacional, tal como se puede advertir de la lectura de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La circular externa 11 de 2017 del DAFP b) Proceso de licitación pública LP 011 de 2017 de Alcaldía de Melgar – Tolima c) Invitación privada IPRI-INC-011-2019 de la Imprenta Nacional y, d) Licitación Pública 02 de 2015, Procuraduría general de la nación. <p>Es de resaltar que en la vigencia 2018 y en la que corre 2019 no se adquirió dicha póliza, a pesar del compromiso de la contraloría en las negociaciones colectivas. Se adjunta acta de negociación colectiva del año 2019 y oficio de remisión al Ministerio del Trabajo radicado con el número 1554 del 02/09/2019.</p> <p>Solicitud.</p> <p>En conclusión, esta observación no conlleva a una connotación disciplinaria por atipicidad en la conducta o por actuar en cumplimiento de un compromiso sindical, por lo que solicitamos respetuosamente, se sirvan retirarla del informe o, en su defecto, reconsiderarla solo con connotación administrativa.”</p>	<p>misma, caso en el cual, dicha entidad deberá reconocer la prestación económica derivada de la incapacidad por enfermedad general, en la medida que se haya cotizado en los términos previstos en el artículo 2.1.13.4 del Decreto 780 de 2016 (...).”</p> <p>Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto con Radicación 11001-03-06-000-2017-00096-00 (2344) del 27 de noviembre de 2017, en un caso similar en el Ministerio de Transporte sostuvo:</p> <p>“No es viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte adquiera un seguro de vida colectivo como protección especial, con cargo al rubro presupuestal de gastos de funcionamiento, ni a través del programa de bienestar social, por las razones expuestas en la parte considerativa.</p> <p>(...)</p> <p>En la actualidad no existe una norma jurídica que autorice al Ministerio de Transporte para que adquiera un seguro de vida colectivo como protección especial para sus servidores públicos, por cuanto el riesgo de muerte se encuentra cubierto por el Sistema General de Pensiones, integrante del Sistema de Seguridad Social Integral, conforme se explicó en la parte considerativa. De la misma manera, no existe un rubro presupuestal para la adquisición de dicho seguro.</p> <p>(...)</p> <p>No es viable jurídicamente que el Ministerio de Transporte adquiera un seguro de vida colectivo ni una póliza de alto riesgo, entendida esta como una póliza de seguro de alto riesgo laboral, por cuanto ambos riesgos se encuentran cubiertos, respectivamente, por el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Riesgos Laborales, integrantes del Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993. Los dos seguros no son excluyentes, según lo explicado en la parte considerativa.”</p> <p>Del análisis realizado, no es posible aceptar que porque otras entidades han tomado este tipo de pólizas, tal procedimiento pueda llevarse a cabo.</p> <p>Previo a comunicarse el informe preliminar también se analizó la posibilidad de dejar la observación con alcance fiscal, sin embargo, en razón a la verificación realizada en la fase de ejecución de los beneficios obtenidos por algunos funcionarios con la cobertura de la póliza, se desestimó tal alcance, por no concurrir los tres elementos de la responsabilidad fiscal, consagrados en la Ley 610 de 2000, artículo 5.</p>
<p>3.4.1 Observación Administrativa por la falta de reglamentación para la elección del Director General del Fondo de Bienestar Social.</p> <p>Las situaciones evidenciadas en los procesos auditados son en parte, consecuencia de la falta de gestión del Contralor Departamental de Bolívar, quien desde el 24 de enero de 2018, no ha dado cumplimiento a la Ordenanza 190 de 2017 ni a la Resolución 219 de 2017, actos administrativos expedidos por la Asamblea Departamental y la Contraloría Departamental de Bolívar, para desarrollar la Ordenanza 0190 de 2017, artículo noveno.</p>	

Argumentos del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p><u>“Se acepta la observación. Se ha avanzado en este proceso, como prueba de lo cual <u>se adjunta el acto administrativo proyectado de reglamentación sobre el procedimiento de elección del Director general del fondo de bienestar.”</u></u></p>	<p>El FBSCDB acepta la observación. Se configura como hallazgo administrativo para ser incluido en el plan de mejoramiento.</p>

Fuente: Elaboración propia

5. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Tabla nro. 4. Consolidado de hallazgos

Descripción	Calificación de los hallazgos				Cuantía
	A	D	P	F	
3.1.1 Hallazgo Administrativo por el incumplimiento del principio de legalidad del gasto público.	X				NA
3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por no cumplir con el Régimen de Contabilidad Pública.	X	X			NA
3.2.2 Hallazgo Administrativo por no cumplir con los requisitos del PGCP, en los libros de contabilidad.	X				NA
3.2.3 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria, por no realizar los reembolsos de caja menor y reintegro de recursos no ejecutados al cierre de las vigencias.	X	X			NA
3.3.1 Hallazgo administrativo por falta de acto administrativo que apruebe el PAA y su publicación.	X				NA
3.3.2 Hallazgo administrativo por extemporaneidad y no publicación de información en SECOP.	X				NA
3.3.3 Hallazgo administrativo por inexistencia del manual de contratación:	X				NA
3.3.4 Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por la contratación de una póliza colectiva de seguro de vida integral	X	X			NA
3.4.1 Hallazgo administrativo por la falta de reglamentación para la elección del Director General del Fondo de Bienestar Social	X				NA
TOTAL HALLAZGOS DE AUDITORÍA	9	3			

Elaboración propia