

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP, EDUCACIÓN,
PROPÓSITO GENERAL (DEPORTE Y CULTURA), PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN
ESCOLAR – PAE, FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS - FOME E
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA, DEPORTIVA, CULTURAL Y DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO Y MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS
Vigencia 2022**

**CGR-CDSECTCRD No. 51
Diciembre de 2023**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A LOS RECURSOS DEL SGP,
EDUCACIÓN, PROPÓSITO GENERAL (DEPORTE Y CULTURA), PAE, FOME E
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA, DEPORTIVA, CULTURAL Y DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO Y MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS
Vigencia 2022**

Contralor General de la República (AF)	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	Andrey Geovanny Rodríguez León
Directora de Vigilancia Fiscal	Adriana Lucía González Díaz
Director de Estudios Sectoriales	Juan Carlos Cobo Gómez
Supervisor Nivel Central	Carlos Alberto Martínez Bernal
Gerente Departamental	Carlos Andrés Bonilla Zambrano
Ejecutivo de Auditoría	Veimar Jimi Becerra Mora
Supervisor Encargado	Gustavo Efraín Burgos Benavides
Equipo de Auditores:	
Líder de Auditoría	Alberto González Sanabria
Integrantes del Equipo Auditor	Francisco Alfredo Chacua Rosero - Auditor Wilson Hernán Botina Paredes - Auditor Efrén Humberto Luna Guerrero - Auditor Fabián Andrés Jurado Calvache - Auditor William Orlando Burbano Rojas - Auditor

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	7
1.3. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	8
1.4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	8
1.5. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	9
1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .	9
1.6.1. Departamento de Putumayo	9
1.6.2. Municipio de Puerto Asís	12
1.7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS Y ALERTAS O INSUMOS ENVIADOS POR LA DIARI.....	13
1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	13
1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	16
2. CRITERIOS DE AUDITORÍA	17
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	21
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	21
3.2. DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO	21
3.2.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.	21
3.2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.	23
3.2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.	47
3.2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.	47
3.2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.	50
3.2.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.	50
3.2.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7.	54
3.2.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8.	57
3.2.9. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 9.	59
3.2.10. EVALUACIÓN DEL CONTROL FISCAL INTERNO.....	103
3.3. MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS	104
3.3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.	104
3.3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.	107
3.3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.	113
3.3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.	113
3.3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.	113
3.3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.	114
3.3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7.	115
3.3.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8.	116
3.3.9. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 9.	117
3.3.10. EVALUACIÓN DEL CONTROL FISCAL INTERNO.....	117

812111

Doctor
BUANERGES FLORENCIO ROSERO PEÑA
Gobernador
Departamento del Putumayo
Calle 8 No. 7- 40 Palacio Departamental
Mocoa - Putumayo
contactenos@putumayo.gov.co
educacion@sedputumayo.gov.co

Doctor
JOSÉ FERNANDO CASTILLO RUÍZ
Alcalde Municipio de Puerto Asís
Calle 10 Carrera 19 Esquina Barrio Centro
Puerto Asís – Putumayo
alcaldia@puertoasis-putumayo.gov.co
contactenos@puertoasis-putumayo.gov.co

Respetados mandatarios:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica Nro. 022 de 2018 “*Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento*”, la Contraloría General de la República - CGR- realizó Auditoría de Cumplimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP: Educación y Propósito General (Deporte y Cultura); Programa de Alimentación Escolar - PAE, Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME e Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación del Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantaron junto a sus administradores en la vigencia 2022.

Es responsabilidad de cada entidad territorial el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión fiscal respecto de los recursos del SGP del Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís, en los componentes de Educación, Propósito General (Deporte y Cultura), PAE, FOME e Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, durante la vigencia 2022, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado “*Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR*” y a las directrices impartidas en la Auditoría de Cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica Nro. 022 de 2018, proferida por la CGR, por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²).

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los recursos del SGP, PAE, FOME e Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, para las entidades territoriales evaluadas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el aplicativo de Automatización del Proceso Auditor -APA- establecido para tal efecto y en los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada de Putumayo, de la CGR.

La auditoría se adelantó en la Gerencia Departamental Colegiada de Putumayo de la CGR, con sede en la ciudad de Mocoa. El período auditado abarcó desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de 2022.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente, al Departamento de Putumayo y Municipio de Puerto Asís, dentro del desarrollo de la auditoría, garantizando el debido proceso y derecho de contradicción, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

De igual forma, se comunicó la observación generada en la evaluación de infraestructura cultural al Ministerio de Cultura.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Objetivo General

Emitir concepto sobre la gestión fiscal en el manejo de los siguientes recursos: SGP Educación, Propósito General (Deporte y Cultura); Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME); Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación; Programa de Alimentación Escolar con todas sus fuentes de financiación, así como el cumplimiento de las demás disposiciones legales que le resulten aplicables a cada sujeto de control.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Objetivos Específicos

1. Evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestal aplicable al manejo de los siguientes recursos: SGP Educación, Propósito General (Deporte y Cultura); Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME); Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación; Programa de Alimentación Escolar con todas sus fuentes de financiación a el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís, por la vigencia 2022.
2. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el componente SGP - Educación, así como el desahorro FONPET – SGP Sector Educación, durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.
3. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución de los recursos administrados del SGP para el componente de Propósito General (Deporte y Cultura), así como el desahorro FONPET – SGP Propósito General (Deporte y Cultura), durante la vigencia 2022, en el municipio de Puerto Asís.
4. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el Programa de Alimentación Escolar - PAE, con todas las fuentes de financiación, durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.
5. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos provenientes del FOME, administrados durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo.
6. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados y/o de los cuales sean beneficiarios para infraestructura educativa, cultural, deportiva, científica y tecnológica, durante la vigencia 2022, al Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.
7. Evaluar el cumplimiento de la normativa aplicable para el manejo eficiente de la energía en los edificios pertenecientes a el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís, de conformidad con lo establecido en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 y disposiciones reglamentarias.
8. Evaluar el cumplimiento y efectividad del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, con corte al 31 de diciembre de 2022, de conformidad con la normativa aplicable, para el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.
9. Atender las denuncias asignadas, las alertas o insumos enviados por la DIARI y por la Contraloría Delegada en relación con las materias objeto de auditoría, independientemente de la vigencia auditada y hasta el cierre de la fase de ejecución de auditoría.

1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió la evaluación de la gestión fiscal de los recursos recibidos, administrados y/o en los cuales fueron beneficiarios el Departamento de Putumayo y Municipio de Puerto Asís, durante la vigencia 2022, más los recursos de balance y rendimientos financieros en SGP: Educación y Propósito General (Deporte y Cultura), PAE, FOME e Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de la comprobación de las operaciones presupuestales, contractuales, financieras, administrativas y de otra índole para establecer que se hayan realizado conforme con las normas que le son aplicables.

El monto de los recursos auditados fue \$355.125.264.947, distribuidos por entidad territorial y fuente de financiación, así:

Cuadro No. 1. Recursos Auditados

Cifras en pesos corrientes

Nombre de la ET	Componente	Cuantía
Departamento Putumayo	Educación – Prestación de servicios	322.625.700.441
	PAE - SGP	26.549.702.042
	FONPET DESAHORRO SGP	2.132.301.581
	FOME 2021	556.253.921
	Sub -Total Departamento Putumayo	351.863.957.985
Municipio Puerto Asís	Educación - Calidad Gratuidad SSF	1.128.941.724
	Educación - Calidad Matrícula Oficial	994.277.222
	Propósito General - Deporte	205.675.426
	Propósito General - Cultura	162.650.442
	Alimentación Escolar	769.762.148
	Sub – Total municipio Puerto Asís	3.261.306.962
TOTAL, AUDITADO		355.125.264.947

Fuente: Información suministrada por ET. Elaboró: Equipo auditor.

La muestra por entidad territorial se tomó con base en los compromisos y se presenta así:

Cuadro No. 2. Muestra Consolidada Departamento de Putumayo

Cifras en pesos corrientes

Concepto	Recursos Nación	Otras Fuentes	Universo		Muestra		%
	A	B	A+B = C	No. Contratos	Valor	No. Contratos	
Educación Nómina	212.397.291.900	0	212.397.291.900	12	110.255.649.967	6	52
Educación Transferencias	3.501.634.953	0	3.501.634.953	206	1.655.037.965	23	47
Educación Contratos 2021	1.777.531.820	0	1.777.531.820	8	1.674.465.686	3	94
Educación Contratos 2022	30.946.572.075	0	30.946.572.075	53	30.201.490.874	18	98
Necesidades Educativas Especiales – NEE	741.300.000	0	741.300.000	32	425.460.000	13	57
Programa Alimentación Escolar 2021	21.675.832.057	0	21.675.832.057	2	21.675.832.057	2	100
PAE - Programa de Alimentación Escolar 2022	3.417.411.673	0	3.417.411.673	12	3.272.411.673	2	96
FOME -Contratos	3.485.209.630	0	3.485.209.630	8	3.272.157.169	5	94
FOME - Transferencias	2.175.937.256	0	2.175.937.256	30	1.614.304.598	15	74
FONPET - Desahorro	4.387.993.740	0	4.387.993.740	13	3.265.282.025	9	74

Concepto	Recursos Nación	Otras Fuentes	Universo		Muestra		%
	A	B	A+B = C	No. Contratos	Valor	No. Contratos	
Cuentas por pagar vigencia 2021	9.518.166.934	0	9.518.166.934	102	7.514.237.593	7	79
Reservas presupuestales 2021	6.877.391.410	0	6.877.391.410	9	6.559.714.230	4	95

Fuente: Información suministrada por ET. Elaboró: Equipo auditor.

Cuadro No. 3. Muestra Consolidada municipio de Puerto Asís

Cifras en pesos corrientes

Concepto	Recursos Nación	Otras Fuentes	Universo		Muestra		%
	A	B	A+B = C	No. Contratos	Valor Muestra D	No. Contratos	
Calidad Matrícula Oficial 2022	994.264.256	0	994.264.256	71	588.168.256	21	59
Calidad Matrícula Oficial, Vigencias Anteriores	385.787.698	197.264.880	385.787.698	3	385.787.698	3	100
Calidad Gratuidad	1.128.941.724	0	1.128.941.724	6	716.309.626	6	63
SGP - Propósito General – Deporte	205.673.516	0	205.673.516	6	192.942.016	4	94
SGP - Propósito General – Cultura 2022	162.650.206	0	162.650.206	4	156.201.000	3	96
Propósito General – Cultura, Vigencias Anteriores	15.222.421	0	15.222.421	1	15.222.421	1	100
Asignación Especial del SGP para Alimentación Escolar	731.502.563	0	731.502.563	3	731.502.563	3	100
Cuentas por pagar vigencia 2021	108.315.343	0	108.315.343	1	108.315.343	1	100
Reservas presupuestales 2021	24.156.694	0	24.156.694	2	24.156.694	2	100
MEN FFIE	150.000.000	0	150.000.000	1	150.000.000	1	100

Fuente: Información suministrada por ET. Elaboró: Equipo auditor.

1.3. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el desarrollo del proceso auditor.

1.4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación del control fiscal interno a los recursos evaluados por entidad territorial arrojó la siguiente calificación:

Cuadro No. 4. Calificación Total Control Interno

Nombre de la ET	Diseño y Efectividad		Calificación Final	
Departamento de Putumayo	1,682	Parcialmente adecuado	1,864	Con deficiencias
Municipio de Puerto Asís	1,355	Adecuado	1,532	Con deficiencias

Fuente: Formato 04 AC_PT Evaluación Control Fiscal Interno. Elaboró: Equipo auditor.

1.5. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Consultada la plataforma SIRECI de la CGR con corte al 31 de diciembre de 2022, se estableció lo siguiente respecto a los planes de mejoramientos:

Cuadro No. 5. Seguimiento Planes de Mejoramiento

Nombre de la ET	Detalle SIRECI	Concepto CGR
Departamento de Putumayo	Las 14 acciones correctivas evaluadas presentan cumplimiento.	Efectivo
Municipio de Puerto Asís	No tiene vigente Plan de Mejoramiento	-

Fuente: Aplicativo SIRECI.

Elaboró: Equipo auditor.

1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

1.6.1. Departamento de Putumayo

CONCEPTO: INCUMPLIMIENTO MATERIAL – CONCEPTO CON RESERVA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que salvo en las situaciones detectadas que se relacionan a continuación, la información acerca de la materia controlada en la Entidad auditada por la vigencia 2022, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con la normatividad aplicable, sin embargo, se detectaron las siguientes situaciones:

- Las instituciones educativas rurales: Andino, Kichwa, José María, Nueva Apaya, El Cuembí, Luis Vidales, La Ceiba, Gallinazo, Las Perlas, adelantaron de manera tardía la contratación para el suministro de alimentación de estudiantes internos, considerando que los giros se realizaron en el mes de marzo de 2022 por parte del Departamento del Putumayo.
- El departamento del Putumayo no comprometió los recursos del SGP Alimentación Escolar en los contratos del PAE, transferidos por los municipios para la conformación de la bolsa común de recursos.
- La Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda celebró contrato de suministro con concejal en ejercicio del municipio de Leguízamo, transgrediendo el régimen de inhabilidades.
- Se presenta carencia de supervisión en la ejecución del Convenio 028 de 2022, relacionado con diplomado en innovación educativa, al registrarse docentes que no adelantaron el referido diplomado y que son presentados por el contratista como aprobados.
- El Departamento del Putumayo suscribió los contratos 1608 de 2021 y 615 de 2020, los cuales presentan incumplimiento de pago en las obligaciones de seguridad social por

el personal ofertado por los contratistas y deficiencias en la supervisión del contrato 615 de 2020.

- El Departamento del Putumayo, no ha dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, relacionado con acciones para el ahorro de energía.
- En relación con el Contrato 1573 de 2001, se presentan deficiencias en la supervisión, relacionadas con las entregas totales de los bienes, el seguimiento del manejo del anticipo, así como también las deficiencias presentadas en la etapa precontractual, relacionada con los estudios de mercado del contrato.
- El Departamento del Putumayo, no publicó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, algunos soportes de contratos, como CDP, RP, informes de supervisión, egresos, transferencias, acatas de suspensión, facturas, entre otros.
- El Departamento del Putumayo reconoció y pagó primas técnicas al personal administrativo en provisionalidad, en contravía de lo señalado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; lo cual generó daño patrimonial por \$1.606.817.011, además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.
- También realizó pago de primas técnicas al personal de carrera administrativa de la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, en contravía de lo estipulado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; generando detrimento al patrimonio público por \$1.119.338.329, además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.
- Igualmente, reconoció y pagó primas técnicas al personal administrativo de la Secretaría de Educación Departamental durante los periodos 2018 a 2022, en contravía de lo señalado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; generando detrimento al patrimonio público por \$10.612.174.825, además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.

Adicionalmente, se presentan las conclusiones resultado de la evaluación de la Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, las cuales no fueron consideradas para emitir el concepto.

- **Infraestructura Educativa**

Las obras ejecutadas en los diferentes establecimientos educativos están comprendidas por acciones programadas para prevenir el deterioro de los elementos constitutivos de cada infraestructura y de los espacios necesarios para el desarrollo de formación de la comunidad estudiantil. Actualmente las obras prestan servicio para las cuales fueron ejecutadas y su conservación es adecuada.

- **Infraestructura Deportiva**

De acuerdo con la información del departamento del Putumayo y del Ministerio del Deporte, no se ejecutaron recursos por este concepto.

- **Infraestructura Cultural**

El Ministerio de Cultura, suscribió el Contrato de obra 4635 del 02 de diciembre de 2021, para realizar la Construcción de la Biblioteca Pública y Casa de la Memoria del Resguardo Indígena Camëntza – Inga, del Municipio de San Francisco, Departamento del Putumayo, no obstante, la comunidad del Resguardo Indígena Camëntza no ha utilizado las obras hasta tanto no se culminen los correctivos consignados en acta.

- **Infraestructura Ciencia, Tecnología e Innovación**

De acuerdo con la información del departamento del Putumayo y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, no se ejecutaron recursos por este concepto.

- **Proyectos críticos**

- En relación con la Construcción de infraestructura educativa en la IE San José Orito Putumayo, se evidencia que la referida obra fue terminada y entregada para el servicio de la comunidad educativa del municipio de Orito, el 10 de enero de 2023, según ficha técnica de seguimiento del Grupo de Participación Ciudadana de la Gerencia Departamental Colegiada de Putumayo, en visita de seguimiento efectuada dentro de la estrategia Compromiso Colombia.
- El municipio de Puerto Asís celebró, con el Consorcio INGEOBRAS, el contrato de obra 005 del 31 de diciembre de 2012, por \$2.999.999.951, cuyo objeto fue la construcción del centro educativo y cultural del municipio de Puerto Asís, financiado con recursos del Sistema General de Regalías, al respecto, el referido contrato tiene como fecha de inicio el 13 de febrero de 2014 y el acta de recibo final y de liquidación fue el 18 de marzo de 2014 y fue pagado en su totalidad. La obra sigue en estado de abandono.
- El municipio de Puerto Asís celebró, con la Unión Temporal Asís, el contrato de obra 023 del 20 de diciembre de 2013, por \$309.544.904, cuyo objeto fue la construcción de cuatro aulas y una unidad sanitaria en la Institución Educativa Santa Teresa, sede Luis Carlos Galán, financiado con recursos del Sistema General de Regalías y propios. El aludido contrato tiene como fecha de inicio el 13 de febrero de 2014, pero carece de acta de recibo final y de liquidación y se han realizado pagos por \$194.619.081. La obra sigue en estado de abandono.

1.6.2. Municipio de Puerto Asís

CONCEPTO: INCUMPLIMIENTO MATERIAL – CONCEPTO CON RESERVA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que salvo en las situaciones detectadas que se relacionan a continuación, la información acerca de la materia controlada en la Entidad auditada por la vigencia 2022, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con la normatividad aplicable:

- Los establecimientos educativos Santa Teresa, San Francisco de Asís, Ecológico El Cuembí, Ciudad Santana, Ciudad de Asís y Alvernia, no rindieron informe a la Secretaría de Educación municipal, exigidos en las resoluciones de transferencias de recursos del SGP – Educación.
- El municipio de Puerto Asís no ha dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, relacionado con ahorro consumo de energía.
- Las instituciones educativas Santa Ana y Santa Teresa del municipio de Puerto Asís, celebraron los contratos de transporte escolar, sin exigir la póliza de responsabilidad civil contractual y extracontractual.

Adicionalmente, se presentan las conclusiones resultado de la evaluación de la Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, las cuales no fueron consideradas para emitir el concepto.

• **Infraestructura Educativa**

El desarrollo de las obras se programó para atender las necesidades de mejoramiento necesarias para conservar las condiciones originales de funcionamiento. Las obras ejecutadas en el IER Ecológico el Cumbi, se encuentran terminadas y prestan servicio a la comunidad educativa.

• **Infraestructura Deportiva**

De acuerdo con la información del Municipio de Puerto Asís y del Ministerio del Deporte, no se ejecutaron recursos por este concepto.

• **Infraestructura Cultural**

De acuerdo con la información del Municipio de Puerto Asís y del Ministerio de Cultura, no se ejecutaron recursos por este concepto.

- **Infraestructura Ciencia, Tecnología e Innovación**

De acuerdo con la información del Municipio de Puerto Asís y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, no se ejecutaron recursos por este concepto.

1.7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS Y ALERTAS O INSUMOS ENVIADOS POR LA DIARI

Durante el desarrollo de la auditoría, se atendieron las denuncias e insumos identificados con los códigos SIPAR, así:

Cuadro No. 6. Atención de Solicitudes Ciudadanas y Alertas o Insumos

Código SIPAR	Hechos	Conclusiones
278877	Solicitud revisión pagos prima técnica personal administrativo Secretaría de Educación Departamental del Putumayo.	Se configuraron 3 hallazgos, los cuales se incluyen en el contenido del informe. Hallazgos 10, 11 y 12 del presente informe.

Fuente: SIPAR Elaboró: Equipo auditor.

1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR estableció quince (15) hallazgos, de los cuales siete (7) tienen presunta incidencia disciplinaria, cuatro (4) tiene presunta incidencia penal, uno (1) tiene otra incidencia, tres (3) con solicitud de inicio de Indagación Preliminar y tres (3) con connotación fiscal, por \$13.338.330.165, así:

Cuadro No. 7. Relación de Hallazgos

Cifras en pesos corrientes

No.	Hallazgo	Tema	Descripción	Incidencia						Valor (\$)
				A	D	P	OI	IP	F	
Departamento de Putumayo										
1	Ejecución de transferencias alimentación internados de instituciones educativas.	Contractual	Nueve instituciones educativas adelantaron de manera tardía la contratación del suministro de alimentación para estudiantes internos, considerando que los giros se realizaron en el mes de marzo de 2022 por parte del Departamento del Putumayo, sin embargo, la contratación se dio entre junio y septiembre.	X	X					
2	Celebración contrato con concejal en ejercicio Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda de Puerto Leguízamo	Contractual	La Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda celebró contrato de suministro con concejal en ejercicio del municipio de Leguízamo, transgrediendo el régimen de inhabilidades	X	X	X				
3	Ejecución y supervisión Convenio 028 de 2022 –	Contractual	Se presenta carencia de supervisión en la ejecución del Convenio 028 de 2022, relacionado con diplomado en innovación educativa, al registrarse	X					X	

No.	Hallazgo	Tema	Descripción	Incidencia						Valor (\$)
				A	D	P	OI	IP	F	
	Corporación Interuniversitaria de Servicios.		docentes que no adelantaron el referido diplomado y que son presentados por el contratista como aprobados, que será trasladado para indagación preliminar.							
4	Pagos seguridad social Contrato 1608 de 2021 y supervisión del Contrato 615 del 07 de mayo de 2020.	Contractual	El Departamento del Putumayo suscribió los Contratos 1608 de 2021 y 615 de 2020, los cuales presentan incumplimiento de pago en las obligaciones de seguridad social por el personal ofertado por los contratistas y deficiencias en la supervisión del contrato 615 de 2020, por autorización de giros, sin evidencia de pagos de seguridad social.	X	X		X			
5	Supervisión contrato de suministro 1573 de 2021.	Contractual	En relación con el Contrato 1573 de 2001, se presentan deficiencias en la supervisión, relacionadas con las entregas totales de los bienes, al seguimiento del manejo del anticipo, así como también las deficiencias presentadas en la etapa precontractual, relacionada con los estudios de mercado del contrato para determinar costos, que será trasladado para indagación preliminar.	X					X	
6	Publicación contratos en SECOP.	Contractual	El departamento del Putumayo no publicó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, algunos soportes de los contratos (CD, RP, informes de interventoría, pago de estampillas, entre otros).	X	X					
7	Programa de Alimentación Escolar - PAE conformación bolsa común.	Contractual	El departamento del Putumayo no comprometió los recursos del SGP Alimentación Escolar en los contratos del PAE, transferidos por los municipios para la conformación de la bolsa común de recursos, que ocasiona que los recursos no se utilicen oportunamente en la financiación del PAE.	X						
8	Contrato de obra 4635 de diciembre de 2021.	Contractual - Infraestructural Cultural	El Ministerio de Cultura, suscribió el Contrato de obra 4635 del 02 de diciembre de 2021, para realizar la Construcción de la Biblioteca Pública y Casa de la Memoria del Resguardo Indígena Camëntza – Inga del Municipio de San Francisco, no obstante, la comunidad del Resguardo Indígena Camëntza no ha podido utilizar las obras hasta tanto no se culminen los correctivos consignados en acta, sobre lo cual se dará inicio de indagación preliminar.	X					X	
9	Ahorro consumo de energía Departamento de Putumayo.	Legalidad	El Departamento del Putumayo, no ha dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, relacionado acciones para el ahorro del consumo de energía.	X						

No.	Hallazgo	Tema	Descripción	Incidencia						Valor (\$)
				A	D	P	OI	IP	F	
10	Prima técnica personal administrativo SE Putumayo nombrados en provisionalidad.	Nómina	El Departamento del Putumayo reconoció y pagó primas técnicas al personal administrativo en provisionalidad en los periodos 2018 a 2022, en contravía de lo señalado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; lo cual generó daño patrimonial por \$1.606.817.011, además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.	X	X	X			X	\$1.606.817.011
11	Pago de prima técnica sin actos administrativos de reconocimiento.	Nómina	El Departamento del Putumayo realizó pago de primas técnicas al personal de carrera administrativa de la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo en los periodos 2018 a 2022, en contravía de lo estipulado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; generando detrimento al patrimonio público por \$1.119.338.329, además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.	X	X	X			X	\$1.119.338.329
12	Prima técnica reconocida según Decreto 0008 de 1999 al personal administrativo de la secretaría de educación del Departamento del Putumayo.	Nómina	El Departamento del Putumayo reconoció y pagó primas técnicas al personal administrativo de la Secretaría de Educación Departamental durante los periodos 2018 a 2022, en contravía de lo señalado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; generando detrimento al patrimonio público por \$10.612.174.825, además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.	X	X	X			X	\$10.612.174.825
Subtotal Departamento de Putumayo				12	7	4	1	3	3	13.338.330.165
Municipio de Puerto Asís										
13	Transferencias SGP Educación matrícula oficial instituciones educativas municipio de Puerto Asís.	Legalidad	Los establecimientos educativos Santa Teresa, San Francisco de Asís, Ecológico El Cuembí, Ciudad Santana, Ciudad de Asís y Alvernia, no rindieron informe a la Secretaría de Educación municipal, exigidos en las resoluciones de transferencias de recursos del SGP – Educación.	X						
14	Póliza de responsabilidad civil contractual y extracontractual en el servicio de transporte escolar – I.E.	Contractual	Las instituciones educativas Santa Ana y Santa Teresa del municipio de Puerto Asís, celebraron los contratos de transporte escolar, sin exigir la póliza de responsabilidad civil contractual y extracontractual.	X						

No.	Hallazgo	Tema	Descripción	Incidencia						Valor (\$)
				A	D	P	OI	IP	F	
	Santana y Santa Teresa del municipio de Puerto Asís.									
15	Gestión eficiente de la energía municipio de Puerto Asís.	Legalidad	El municipio de Puerto Asís no ha dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, relacionado con ahorro consumo de energía.	X						
Subtotal Municipio de Puerto Asís				3	0	0	0	0	0	0
Total				15	7	4	1	3	3	13.338.330.165

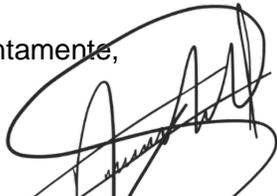
A: Administrativo, D: Disciplinario, P: Penal, OI: Otra Incidencia, F: Fiscal.

1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Departamento de Putumayo y el Municipio de Puerto Asís, deberán elaborar y/o ajustar el plan de mejoramiento, consolidando los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes - SIRECI-, se solicita remitir copia del oficio de radicación del informe en la CGR a los correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jairo.romero@contraloria.gov.co

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de Auditoría aplicable vigentes.

Atentamente,



ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
 Contralor Delegado para el Sector Educación,
 Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, Acta 55 del 06 de diciembre de 2023

Revisó: Adriana Lucía González Díaz - Directora de Vigilancia Fiscal



Carlos Alberto Martínez Bernal – Supervisor Nivel Central
 Veimar Jimi Becerra Mora - Ejecutivo de Auditoría
 Gustavo Efraín Burgos Benavides - Supervisor Encargado



Elaboró: Alberto González Sanabria - Líder de Auditoría
 Francisco Alfredo Chacua Rosero - Auditor
 Wilson Hernán Botina Paredes – Auditor
 Efrén Humberto Luna Guerrero - Auditor
 Fabián Andrés Jurado Calvache - Auditor
 William Orlando Burbano Rojas – Auditor

2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios normativos sujetos a verificación fueron los siguientes:

Cuadro No. 8. Fuentes y Criterios de Normativos

Fuente de Criterio	Criterio
Transversal	
Constitución Política de Colombia de 1991.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Acto Legislativo 4 de 2019. Reforma Régimen de Control Fiscal.	Artículo 2.
Ley 7 de 1979. Disposiciones para la protección de la niñez.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 80 de 1993. Estatuto de la Contratación Pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 87 de 1993. Ejercicio del Control Interno en las Entidades del Estado.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 152 de 1994. Orgánica del Plan de Desarrollo.	Artículos 3 y 38.
Ley 489 de 1998. Principios Función Administrativa.	Artículos 3, 27 y 28.
Ley 594 de 2000. Ley general de archivo.	Artículos 1 y 2.
Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano.	Artículos 404, 408, 409, 410 y 411.
Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de Responsabilidad Fiscal	Artículos 3, 4 y 6.
Ley 715 de 2001. Recursos SGP- Competencias.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.	Artículos 34 y 48.
Ley 789 de 2002. Apoyo al empleo y protección social, modificación del C.S.T.	Artículo 50.
Ley 819 de 2003. Normas orgánicas en materia de presupuesto.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1150 de 2007. Eficiencia y transparencia en la aplicación de la Ley 80 de 1993.	Artículos 2, 3 y 11.
Ley 1176 de 2007. Desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo	Artículo 3.
Ley 1474 de 2011. Fortalecimiento de mecanismos para prevenir e investigar actos de corrupción.	Artículos 82, 83, 84 y 91.
Ley 1712 de 2014. Ley de transparencia y derecho a la información pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1952 de 2019. Modifica la Ley 734 de 2002.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de desarrollo 2018 – 2022.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 111 de 1996. Estatuto Orgánico del presupuesto.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 28 de 2008. Estrategia de Monitoreo y seguimiento a los recursos SGP.	Artículos 1 y 2.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto Ley 1082 de 2015. Único reglamentario del sector de Planeación	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 403 de 2020. Implementación del Acto Legislativo 4	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 359 de 1995. Reglamenta la Ley 179 de 1994.	Artículo 14.
Decreto Reglamentario 4730 de 2005. Reglamenta normas orgánicas del presupuesto	Artículo 2.
Decreto Reglamentario 168 de 2009. Disposiciones en relación con la actividad de monitoreo.	Artículo 1.
Resolución 42 de 2020. Reglamentaria de la cuenta en SIRECI. CGR.	Artículos 20, 21, 22, 25 y 61.
SGP Educación	
Ley 12 de 1991. Convención sobre derechos del niño.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1294 de 2009. Modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, sobre la prestación del servicio educativo.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 4807 de 2011. Condiciones de aplicación de gratuidad educativa.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1851 de 2015. Contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 1852 de 2015. Adiciona el Decreto 1075 de 2015.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 4791 de 2008. Reglamenta los artículos 11, 13 y 14.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 1075 de 2015. Reglamentario del sector educación.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 1079 de 2015. Único reglamentario del sector transporte.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 1421 de 2017. Reglamenta el marco de la educación inclusiva y la atención a la población con discapacidad.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución REG – 0012 de 2017. Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR. En el Marco de las normas de Auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 022 del 2018 (CGR). Guía de Auditoría de Cumplimiento.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 4178 de 2021 – Calendario Académico 2022	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
PAE	
Resolución 18858 de 2018. Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del PAE para Pueblos Indígenas. MEN.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 335 de 2021. lineamientos Técnico Administrativos PAE. Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender - UApA.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 2 de 2022. Modifica y adiciona la Resolución 335 de 2021. UApA.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Propósito General Deporte	

Fuente de Criterio	Criterio
Ley 181 de 1995. Fomento del deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre.	Artículos 56 y 57
Propósito General Cultura	
Ley 397 de 1997	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
FOME	
Decreto Ley 444 de 2020. Creación del fondo FOME	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resoluciones 014663 del 10/08/2020; 022751 del 09/12/2020 y 018145 del 27/09/2021 -Asignaciones y transferencias recursos FOME.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Desahorro FONPET	
Ley 549 de 1999. Normas orgánicas en materia de presupuesto.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1068 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.	Artículos 2.12.3.8.3.7 y 2.12.3.8.3.8.
Decreto 2540 de 2015. Adiciona el Decreto 1082 de 2015, en lo relacionado con la distribución de los recursos para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET.	Artículo 2.2.5.9.6.
Decreto 117 de 2017. Adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 678 de 2020. Gestión tributaria y financiera.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 2159 de 2021. Decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022.	Artículo 82
Eficiencia energética	
Ley 1955 de 2019. Gestión eficiente de Energía.	Artículo 292.
Infraestructura educativa	
Decreto 1525 de 2015. Estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE Educativa Preescolar, Básica y Media y se adiciona el Decreto 1075 de 2015.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1433 de 2020. conformación y el funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
NTC 4595. Planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
NTC 4596. Señalización para instalaciones y ambientes escolares.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Manual de contratación del Patrimonio Autónomo del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Manual de supervisión e interventoría del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Manual financiero del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Manual operativo del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente: Normativa colombiana Elaboró: Equipo auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

A continuación, se describen los resultados y conclusiones de la evaluación realizada:

3.2. DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO

3.2.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.

Evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestal aplicable al manejo de los siguientes recursos: SGP Educación, Propósito General (Deporte y Cultura); Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME); Desahorro FONPET, Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación; Programa de Alimentación Escolar con todas sus fuentes de financiación al Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís, por la vigencia 2022.

En la auditoría de cumplimiento que se realizó al Departamento del Putumayo, la evaluación correspondió a los recursos recibidos por el ente territorial durante la vigencia 2022, a través del Sistema General de Participaciones (SGP) para Educación, Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME); Desahorro FONPET, Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación; Programa de Alimentación Escolar, con todas sus fuentes de financiación al Departamento de Putumayo.

3.2.1.1. Ejecución Presupuestal de Ingresos

El Departamento del Putumayo, durante la vigencia 2022, proyectó ingresos por \$345.328.540.704, de los cuales \$316.090.283.160, corresponde a la asignación SGP prestación del servicio y recursos del balance, PAE SGP \$26.549.702.042, FONPET Desahorro \$2.132.301.581 y FOME \$556.253.921, reflejándose un recaudando el 100% del proyectado, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 9. Presupuesto de Ingresos

Cifras en pesos corrientes

Componente	Presupuesto de la vigencia	Recursos del Balance	Total, presupuesto	Recaudo	% recaudo
SGP - Educación Prestación del Servicio	309.554.865.879	6.535.417.281	316.090.283.160	316.090.283.160	100
PAE- SGP	26.549.702.042	0	26.549.702.042	26.549.702.042	100
FONPET Desahorro SGP	2.132.301.581	0	2.132.301.581	2.132.301.581	100
FOME (2021)	556.253.921	0	556.253.921	556.253.921	100
TOTALES	338.793.123.423	6.535.417.281	345.328.540.704	345.328.540.704	100

Fuente: Oficina de Presupuesto departamento del Putumayo, vigencia 2022 Elaboró: Equipo auditor

Es importante anotar que lo presupuestado inicialmente, de recursos SGP Educación Prestación del Servicio, por \$309.554.865.879, corresponde a lo reportado por SICODIS vigencia 2022.

3.2.1.2. Ejecución Presupuestal de Gastos

El Departamento del Putumayo, durante la vigencia 2022, dispuso de un presupuesto definitivo de \$345.328.540.704, de los cuales \$316.090.283.160 corresponden a SGP Educación Prestación del Servicio (incluyendo recursos de balance), PAE \$26.549.702.042, Desahorro FONPET \$2.132.301.581 y FOME \$556.253.921; de estos recursos se adquiriendo compromisos por \$340.217.122.013 y obligaciones por \$330.275.131.103, presentando una ejecución del 93.8% sobre lo programado, realizando pagos por \$327.601.550.935, constituyéndose cuentas por pagar por \$2.673.580.168 y reservas presupuestales por \$9.941.990.910, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 10. Presupuesto de Gastos

Cifras en pesos corrientes

CONCEPTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	% Ejecución
SGP - Educación Prestación del Servicio	316.090.283.160	313.214.710.461	307.737.475.725	305.567.089.637	2.170.386.088	5.477.234.736	97,4
PAE SGP	26.549.702.042	24.329.739.696	20.507.278.753	20.004.084.673	503.194.080	3.822.460.943	77,2
FONPET Desahorro SGP	2.132.301.581	2.131.883.794	2.030.376.625	2.030.376.625	0	101.507.169	95,2
FOME (2021)	556.253.921	540.788.062	0	0	0	540.788.062	0,0
TOTAL	345.328.540.704	340.217.122.013	330.275.131.103	327.601.550.935	2.673.580.168	9.941.990.910	95,6

Fuente: Oficina de Presupuesto departamento del Putumayo, vigencia 2022 Elaboró: Equipo auditor

3.2.1.3. Rezago Presupuestal

Cuentas por pagar 2021

El Departamento del Putumayo, mediante Resolución 0393 del 31 de diciembre de 2021, constituyó 102 cuentas por pagar por \$9.518.166.934, de las cuales se evaluó una muestra de 7 obligaciones por \$7.514.237.593, para verificar su pago, que representan el 79%, las que se registraron de manera adecuada y no se presentaron situaciones de incumplimiento.

Reservas Presupuestales 2021

De una población total de 9 registros presupuestales de reservas por \$9.941.990.910, se evaluó una muestra de 4 registros de reservas presupuestales por \$6.559.714.240, equivalente al 95 %, encontrando ajustada a la normatividad su ejecución.

Cuentas por pagar 2022

El Departamento del Putumayo, mediante Resolución 634 del 30 de diciembre de 2022, constituyó cuentas por \$4.162.132.422, correspondientes a los recursos de SGP-Educación Prestación de Servicios, Desahorro FONPET y PAE. Al respecto se evaluó el 100% de la constitución de las cuentas por pagar correspondientes a la vigencia 2022, sin que se evidenciaran situaciones irregulares.

Reservas Presupuestales 2022

El Departamento del Putumayo mediante Resolución 628 del 30 de diciembre de 2022, constituyó Reservas Presupuestales por \$10.214.204.098, correspondientes a recursos SGP Educación, FOME, Desahorro FONPET y PAE. Al respecto se evaluó el 100% de la constitución de las reservas presupuestales correspondientes a la vigencia 2022 y no se presentaron situaciones de incumplimiento.

3.2.1.4. Vigencias futuras

El Departamento del Putumayo, no constituyó vigencias futuras.

3.2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el componente SGP - Educación, así como el desahorro FONPET – SGP Sector educación, durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.

Educación – Prestación de servicios (Nómina – Contratación)

Necesidades Educativas Especiales - NEE

El plan individualizado de ajustes razonables – PIAR se implementó a través del proyecto “Apoyo a la atención de población con discapacidad, capacidades y talentos excepcionales en los establecimientos educativos especiales del departamento del Putumayo, vigencia 2022”.

En relación con la población, se cuenta con los estudiantes matriculados en el SIMAT con corte a 11 de noviembre de 2022, la cual asciende a 1.147 estudiantes con discapacidad que fueron atendidos en su totalidad, durante toda la vigencia, por profesionales de diversas disciplinas como pedagogía, tiflólogos, lingüística e intérpretes discriminados, así:

**Cuadro No. 11. Categorías de Discapacidad
Necesidades Educativas Especiales - NEE**

CATEGORÍA DE DISCAPACIDAD	TOTAL	GRADOS																									
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	22	23	24	25	26									
DISCAPACIDAD AUDITIVA - USUARIO DEL CASTELLANO	41	3	3	3	3	6	3	5	2	1	6	1	5	0	0	0	0	0									
DISCAPACIDAD AUDITIVA-USUARIO LENGUA DE SEÑAS COLOMBIANA	23	1	3	3	1	1	8	3	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1									
DISCAPACIDAD FÍSICA	97	2	10	9	10	7	11	6	11	8	8	8	4	0	1	1	0	1									
DISCAPACIDAD INTELECTUAL	576	9	69	41	59	47	59	56	55	46	40	32	29	7	10	14	0	3									
DISCAPACIDAD MÚLTIPLE	161	2	13	17	12	19	18	16	12	13	13	13	8	0	2	1	0	2									
DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL (MENTAL)	110	2	1	11	8	9	15	11	7	7	9	16	11	1	0	0	0	2									
OTRA DISCAPACIDAD	7	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	0	0	0	0	0	0	1									
SISTÉMICA	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0									
TRASTORNO PERMANENTE DE LA VOZ Y DEL HABLA	8	0	0	1	1	1	1	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0									
TRASTORNO DEL ESPECTRO AUTISTA	29	6	4	2	1	1	1	4	2	3	3	2	0	0	0	0	0	0									
VISUAL - BAJA VISIÓN IRREVERSIBLE	72	0	3	9	2	5	10	10	10	5	3	6	8	0	1	0	0	0									
VISUAL - CEGUERA	20	1	2	0	2	1	0	4	5	0	1	3	1	0	0	0	0	0									
TOTAL	1.147	26	108	96	99	97	126	115	107	88	88	81	66	8	15	17	0	10									

Fuente: Secretaría de Educación Departamental. Elaboró: Equipo Auditor

En cuanto a gestión, el Departamento del Putumayo ha adelantado diversas acciones a través de la ejecución del proyecto “Apoyo a la atención de población con discapacidad, capacidades y talentos excepcionales en los establecimientos educativos especiales del departamento del Putumayo, vigencia 2022”. Entre estas está el seguimiento al plan de implementación progresivo – PIP, en 69 establecimientos educativos; contratación de personal idóneo de diversas profesiones para la atención de estudiantes con discapacidad y programación y ejecuciones de jornadas de capacitación a docentes, directivos y administrativos.

Nómina

De una población total de 12 mensualidades de gastos de nómina por \$212.397.291.900, se evaluó una muestra de 6 mensualidades por \$110.255.649.967, equivalente al 52% en cuantía y 50% en número de meses, evidenciando pago irregular de primas técnicas, que se constituyeron en tres hallazgos de auditoría.

Transferencias

De un universo de 206 transferencias a instituciones educativas, por \$3.501.634.953, se evaluó una muestra de 23 de ellas, por \$1.655.037.964, equivalentes al 48% del valor total transferido, determinándose situación de incumplimiento por contratación tardía de alimentación en internados.

Contratación

El Departamento del Putumayo celebró 8 contratos suscritos en la vigencia 2021, que finalizaron su ejecución en el 2022, por \$1.777.531.820, de los cuales se evaluó una muestra de 3 contratos por \$1.674.465.686, correspondiente al 94,2% del valor total.

En lo que respecta a la vigencia 2022, de un universo de 53 contratos suscritos por la SED, en el año 2022, por un valor total de \$30.946.572.075, se evaluó una muestra de 18, equivalentes al 34% del total de contratos por \$30.201.490.874, equivalentes al 98% del valor total de la contratación, estableciéndose situaciones contrarias a la ley, que se configuraron como hallazgo.

Respecto a lo precedente, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría, así:

Hallazgo No. 1. Ejecución de transferencias alimentación internados de instituciones educativas. (D)

Nueve instituciones educativas adelantaron de manera tardía la contratación del suministro de alimentación para estudiantes internos, considerando que los giros se realizaron en el mes de marzo de 2022 por parte del Departamento del Putumayo, sin embargo, la contratación se dio entre junio y septiembre.

Constitución Política de Colombia, Artículo 67.

Ley 7 de 1979, Artículo 6, dispone que: *“Todo niño tiene derecho a la educación, la asistencia y bienestar sociales y que corresponde al Estado el suministro de la escuela, la nutrición escolar, la protección infantil, y en particular para los menores impedidos a quienes se deben los cuidados especiales”*.

Ley 715 de 2001, Artículo 6, asigna competencias de los departamentos en el sector de educación.

Decreto 1075 de 2015, Artículo 2.3.1.6.3.8, numeral 2, Transferencias de recursos públicos.

Resolución 0574 del 08 de febrero de 2022, del Departamento del Putumayo, *“Por la cual se asigna y ordena transferir recursos para alimentación de los estudiantes internos de los Establecimientos Educativos, que cuentan con la estrategia de acceso y permanencia de residencias escolares en el Departamento del Putumayo”*.

Resolución 0574 del 08 de febrero de 2022, Artículo 2, del Departamento del Putumayo, ordena transferir recursos para atender 272 días calendario, del 8 de febrero al 02 de diciembre de 2022, de alimentación escolar de los estudiantes caracterizados en el SIMAT bajo la estrategia de internado.

Ley 734 de 2002 (Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continua vigente hasta el 28 de diciembre de 2023. Artículo 34 Deberes. (Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019).

Ley 1952 de 2019, Artículo 88 Deberes.

Oficio 2022-004855 del 14 de enero de 2022 – Ministerio de Educación Nacional, el cual realizó distribución y orientaciones del Sistema General de Participaciones – SGP, Educación vigencia 2022, entre los cuales asignó recursos para internados, como una estrategia de permanencia en el sistema educativo, beneficiando a los alumnos de las zonas más apartadas del departamento.

En relación con las normas precedentes, se efectuó revisión del giro de las transferencias de recursos para alimentación de estudiantes internos y una vez verificados los giros efectuados por parte del departamento del Putumayo, se observa que las instituciones educativas adelantaron de manera tardía la contratación del suministro para alimentación escolar, considerando que el periodo a atender comprendía entre el 08 de febrero al 02 de diciembre de 2022, para un total de 272 días calendario programados, lo cual no se cumplió, como se observa a continuación:

Cuadro No. 12. Relación de giros y fechas de contratación I.E. Rurales

Cifras en pesos corrientes

INSTITUCIÓN EDUCATIVA	VALOR GIRO	FECHA GIRO A CARGO DEL DEPARTAMENTO (RESOLUCIÓN 0574 DE 2022)	FECHA DE CONTRATACIÓN POR LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA	CONTRATO SUSCRITO POR LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA	DEMORA EN LA CONTRATACIÓN
Institución Educativa Rural Andino	144.885.478	23-02-2022	11-08-2022	Contrato No. 12	5 meses 18 días
Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Santa Cecilia	104.763.346	24-03-2022	08-08-2022	Contrato No. 07	4 meses 14 días
Institución Educativa José María	97.732.813	24-03-2022	30-09-2022	Contrato No. 13	6 meses 6 días
Centro Educativo Rural Nueva Apaya	90.274.798	12-04-2022	05-08-2022	Contrato No. 07	3 meses 23 días
Institución Educativa Rural Ecológica El Cuembi	84.702.280	24-03-2022	30-09-2022	Contrato No. 12	6 meses 6 días
Institución Educativa Rural Luis Vidales De Piñuña Negro	54.610.680	12-04-2022	30-09-2022	Contrato No. 11	5 meses 18 días
Institución Educativa Rural La Ceiba	52.381.673	24-03-2022	11-07-2022	Contrato No. 10	3 meses 17 días
Centro Educativo Rural Gallinazo	60.183.199	24-03-2022	24-06-2022	Contrato No. 10	3 meses
Centro Educativo Rural Las Perlas	61.297.702	24-03-2022	06-08-2022	Contrato No. 06	4 meses 12 días

Fuente: Información de la entidad Elaboró: Equipo auditor

Adicional a lo anterior, se evidencia que tanto la expedición de la Resolución 0574 del 08 de febrero de 2022, como la realización de los giros (mes de febrero - marzo) a cargo del Departamento del Putumayo, se efectuaron con posterioridad al inicio del calendario académico establecido para el año 2022 a partir del 31 de enero de 2022, tal como se señala en la Resolución 4178 del 22 de octubre de 2021.

La situación descrita se presenta por deficiencias de control interno y en la planeación y programación oportuna de los procesos contractuales a cargo de las instituciones educativas, deficiencias en el proceso de supervisión, retraso en los giros de transferencias a cargo de la Secretaría de Educación Departamental.

Lo anterior ocasiona demora en la contratación, que los estudiantes internos de las instituciones educativas no dispongan oportunamente de la alimentación, además de las presuntas conductas de tipo disciplinario.

Respuesta de la entidad

El Departamento del Putumayo, a través de oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, dio respuesta a la observación y a su vez manifestó: Con la expedición de la Resolución 0574 de 2022 “*Por la cual se asigna transferir recursos para alimentación de los estudiantes internos de los Establecimientos Educativos*” todas las instituciones educativas tenían pleno conocimiento de los recursos que fueron asignados. A su vez manifiestan que, desde la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo, se brindaron directrices a los rectores y/o directores rurales acerca de todos los requisitos para efectuar los giros respectivos. No obstante, algunos rectores expresaron novedades que impidieron remitir todos los requisitos exigidos, lo que impidió efectuar las transferencias con la oportunidad exigida. Adicionalmente mencionan que en la vigencia 2022 se realizó programación de capacitaciones en temas de manejo de recursos, manuales de contratación entre otros.

Es así que la Gobernación del Putumayo entregó la Circular 029 de 2019, la cual corresponde a un modelo de manual de contratación para establecimientos educativos para que lo adopten en cada institución, en aras de asesorar y apoyar a los directivos docentes.

Aunado a lo anotado, sostienen que la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo dispone de todo el personal administrativo, técnico y profesional para la elaboración de todos los documentos previos, los estudios preliminares necesarios, los cálculos de totales, revisión presupuestal, estado actual de la matrícula SIMAT al momento de la elaboración del acto administrativo, entre otros, que desembocan en la expedición de la Resolución de distribución de los recursos con la mayor celeridad posible.

Por su parte las Instituciones Educativas dieron respuesta a la observación, así:

Rural Andino, mediante oficio radicado 2023ER0219631 del 17-11-2023, expresa que: el retraso en la contratación obedeció a todo el procedimiento que debe adelantarse para la contratación a través de Ley 80 de 1993 y que no contaban con un profesional de apoyo en derecho idóneo para que realice el proceso contractual; Rural Indígena Kichwa Santa Cecilia, a través de oficio radicado 2023ER0219822 del 17-11-2023 manifiesta que se presentó retraso debido a que la SED emitió la Resolución de asignación de recursos solo hasta el 8 de febrero de 2022 y que fue necesario adelantar todo el proceso de contratación que demanda asignar un profesional en derecho, por tanto se inició el proceso el 14 de julio de 2022; Rural José María, mediante oficio radicado 2023ER0219141 del 16-11-2023, expresa hace un recuento normativo sobre el proceso de contratación y expresa que se cumplió con un 100% con los objetivos del proyecto viabilizado, considera que acataron toda la normativa aplicable; Rural Nueva Apaya, mediante oficio radicado 2023ER0219632 del 17-11-2023, sostiene que la tardanza obedece a que no disponían de un abogado y a factores de inestabilidad en la conectividad, servicio de internet, malas condiciones de comunicación; Rural Ecológico El Cuembí, a través de oficio radicado 2023ER0220466 del 20-11-2023, expresa su respuesta en las mismas condiciones de la IER Rural José María; Rural Luis Vidales de Piñuña Negro, mediante oficio radicado 2023ER0218862 del 16-11-2023, expresa su respuesta en las mismas condiciones de la IER Rural José María; Rural La Ceiba, a través de oficio radicado 2023ER0220120 del 17-11-2023, expresa su respuesta en las mismas condiciones de la IER Rural José María; Rural Gallinazo, por medio de oficio radicado 2023ER0218678 del 16-11-2023, transcribe su respuesta en las mismas condiciones de la IER Rural José María; Rural Las Perlas, mediante oficio radicado 2023ER0219056 del 16-11-2023 expresa su respuesta en las mismas condiciones de la IER Rural José María.

Análisis de la respuesta

Al respecto es preciso anotar, que si bien se evidencia la expedición de la Resolución 0574 de 2022 de febrero 08 de 2022, *“Por la cual se asigna transferir recursos para alimentación de los estudiantes internos de los Establecimientos Educativos”*, por parte del Departamento del Putumayo, los giros se realizaron solo hasta el mes de marzo de 2022, cuando ya se había iniciado con antelación el calendario escolar, situación que registra una mora considerable en la oportunidad para contratar la alimentación de los estudiantes internados. De igual manera, en lo que respecta a las instituciones educativas, una vez efectuados los giros por parte del Departamento del Putumayo y recibidos por estas, se registra un término considerable para la suscripción del contrato, en contravía de la oportunidad con que debe contar con los alimentos el conglomerado estudiantil y, más aún,

porque son estudiantes de zonas apartadas. Por lo anterior, la Secretaría de Educación departamental y las instituciones educativas aludidas, no logran desvirtuar la observación.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 2. Celebración contrato con concejal en ejercicio Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda de Puerto Leguízamo (D-P).

La Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda celebró contrato de suministro con concejal en ejercicio del municipio de Leguízamo, transgrediendo el régimen de inhabilidades.

Constitución Política de Colombia. Artículos 123 y 127.

Ley 80 de 1993, Artículo 8.

Ley 136 de 1994, Artículo 45. Incompatibilidades. Los concejales no podrán:

4. *“Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de éste”.*

Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario). Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023. (Vigente para la época de los hechos).

Ley 1952 de 2019, Artículo 38. Deberes.

Ley 599 de 2000. Código Penal.

El departamento del Putumayo a través de la Resolución No. 574 del 08 de febrero de 2022, transfirió a la Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda del municipio de Puerto Leguízamo, Putumayo, \$84.702.280, girados el 12 de abril de 2022, destinados para la alimentación de los estudiantes internos del mencionado establecimiento educativo.

Con estos recursos la persona natural, identificada con cédula de ciudadanía 1.094.898.XXX, en calidad de rector del establecimiento educativo mencionado, celebró entre otros, el contrato de suministro IERIKLL-MC005 del 16 de mayo de 2022, por \$28.000.000, con persona natural, identificada con cédula de ciudadanía 97.448.XXX, cuyo objeto fue el suministro de productos cárnicos, para la preparación de alimentos para los estudiantes internos de la Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda del municipio de Puerto Leguízamo, Putumayo. El contrato fue pagado en su totalidad y liquidado el 01 de diciembre de 2022.

Según certificación expedida el 03 de octubre de 2023, por la secretaria del Concejo municipal de Puerto Leguízamo, Putumayo, el contratista identificado con cédula de ciudadanía 97.448.XXX, es concejal en ejercicio del municipio de Leguízamo - Putumayo,

desde el 02 de enero de 2020, fecha en que tomó posesión de su cargo hasta el 31 de diciembre de 2023, fecha en que culmina su periodo como concejal.

Complementario a lo precedente, los miembros de la comisión escrutadora municipal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, declararon el 30 de octubre de 2019, concejal a la persona natural identificada con cédula de ciudadanía 97.448.XXX, para el periodo 2020 al 2023, por el partido movimiento Alternativo Indígena y Social.

Para el caso del rector, según certificación expedida el 26 de octubre de 2023, por el técnico operativo de la oficina de historias laborales del área de talento humano de la Secretaría de Educación Departamental, el rector laboró entre el 21 de julio de 2014 y el 05 de julio de 2015. Posteriormente ocupó ese mismo cargo entre el 06 de julio de 2015 y el 29 de diciembre de 2015. Finalmente fue nombrado en propiedad a partir del 30 de diciembre de 2015, cargo que ocupó hasta el 27 de octubre de 2022.

A partir del 28 de octubre de 2022, la Secretaría de Educación Departamental, aceptó la renuncia que había presentado al cargo de Rector. Actualmente funge como docente de ese mismo establecimiento educativo, cargo que ocupa desde el 11 de noviembre de 2022 hasta la fecha.

Acorde con lo antes expuesto, el rector de la Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda, del municipio de Puerto Leguizamo, suscribió contrato con un concejal en ejercicio, a pesar de la inhabilidad legal que tenía como servidor público para contratar con entidades del Estado.

Lo anterior por inobservancia de las inhabilidades para contratar por parte del establecimiento educativo y del servidor público, que actuó como contratista, teniendo como consecuencia el incumplimiento del régimen de inhabilidades de los servidores públicos.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Respuesta de la entidad

La administración departamental del Putumayo, con oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, manifestó que la Secretaría de Educación Departamental como entidad supervisora, a través de la Circular 126 del 08-02-2020, dio a conocer todos los lineamientos para la presentación de proyectos de infraestructura educativa. Igualmente brindó apoyo y acompañamiento permanente y oportuno a través de los profesionales del área de FOSSES y de la Oficina Jurídica de la SED.

De la misma manera aclara que hizo entrega de los modelos de manuales de contratación, mediante la Circular 029 del 22-02-2019. Es así que la IER Indígena Kichwa Llaktamanda, adoptó el manual de contratación el 04 de febrero de 2020 y en este se expresan las inhabilidades existentes en la contratación.

También señala que el rector de la Institución Etnoeducativa Indígena Kichwa Llaktamanda de Puerto Leguízamo, dentro del proceso contractual, debió exigir junto a la presentación de la propuesta, un certificado de la declaración de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades para contratar, por parte de la persona natural quien, para la época de los hechos, ejercía como concejal del municipio de Puerto Leguízamo.

Por otro lado, el actual rector de la Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda manifestó, con oficio radicado 2023ER0216922 del 15-11-2023, que cuando el rector de esa época realizó la Invitación Pública 003 de 2022, en el capítulo VI, anexos y formatos “*carta de presentación de la oferta*”, se exigió entre otros, que el contratista cuando presentara la oferta manifestara si estaba o no incurso en alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad.

Agrega el señor Rector, que cuando se presentó la oferta por parte del contratista el 12-05-2022, manifestó por escrito no encontrarse incurso en causal alguna de inhabilidad o incompatibilidad según lo señalado en los artículos 127 de la Constitución Política, 8 y 9 de la Ley 80 de 1993 y 60 de la Ley 610 de 2000, así como tampoco encontrarse incurso en causal de disolución o liquidación; en concordato; en quiebra; en cesación de pagos o en concurso de acreedores o embargo.

Análisis de la respuesta

La respuesta presentada tanto por el Departamento del Putumayo y el Rector de la Institución Etnoeducativa Rural Indígena Kichwa Llaktamanda no logra desvirtuar la observación, por cuanto describen acciones que debieron adelantarse, pero no justifican el por qué se suscribió contrato con un concejal en ejercicio, a pesar de la inhabilidad legal que tenía como servidor público para contratar con entidades del Estado.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Hallazgo No. 3. Ejecución y supervisión Convenio 028 de 2022 – Corporación Interuniversitaria de Servicios (IP)

Deficiencias de supervisión en la ejecución del Convenio 028 de 2022, relacionado con diplomado en innovación educativa, al registrarse docentes que no adelantaron el referido diplomado y que son presentados por el contratista como aprobados.

Constitución Política de Colombia. Artículo 209.

Ley 489 de 1998. Principios de la Función Administrativa. *Artículo 3. Principios de la función administrativa.*

Ley 87 de 1993. Establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1°. *Definición del Control Interno. Artículo 2° Objetivos del Sistema de Control Interno. Artículo 6. Responsabilidad del Control Interno.*

Clausulado del Convenio CVI-028-2022 del 28 de octubre de 2022. – Cláusula segunda. Obligaciones del Departamento, numerales 1 a 13. Cláusula Décima Primera. Supervisión.

Ley 1474 de 2011, Artículos 83. Supervisión e Interventoría Contractual. Artículo 84. Facultades y Deberes de los Supervisores y Los Interventores.

Ley 610 de 2000.

El Departamento de Putumayo, a través de la Secretaría de Educación, celebró con la CORPORACIÓN INTERUNIVERSITARIA DE SERVICIOS – CIS, identificada con Nit. 811.003.209-8, el Convenio interadministrativo CVI-028-2022 del 28 de octubre de 2022, cuyo objeto fue: “Fortalecimiento del Plan Territorial de cualificación Docente Vigencia 2022, a partir del Desarrollo de un Diplomado dirigido a mejorar la Innovación Educativa en Docentes de establecimientos educativos del Departamento del Putumayo”, por \$491.727.150, el cual a la fecha ha superado el término inicial de 4 meses, se ha suspendido en 3 ocasiones y a su vez se ha prorrogado hasta el 10 de septiembre de 2023 y respecto a los pagos, se ha realizado un solo desembolso por \$147.518.145, correspondiente al 30% pactado en el clausulado; a su vez, según oficio firmado por la Secretaría de Educación departamental, a 25 de octubre de 2023 el convenio se encuentra suspendido, es decir transcurridos aproximadamente 10 meses desde la culminación inicial del término, que eran 4 meses, sin superar el 31 de diciembre de 2022, y sobre el mismo se constituyó reserva presupuestal.

Al respecto, se evidencia a través de solicitud escrita plasmada en oficio CGR 2023EE0189582 del 30 de octubre de 2023, y de acuerdo con las respectivas respuestas de los docentes, que a pesar de que la Corporación Interuniversitaria de Servicios informa que el concepto para los docentes relacionados en el cuadro siguiente es APROBADO, en respuesta los docentes enunciados manifiestan que el diplomado mencionado en el objeto del aludido convenio no fue adelantado por ellos, lo que es contrario al reporte de la entidad contratista y de los soportes remitidos por la Secretaría de Educación, así:

Cuadro No. 13. Relación de docentes que no realizaron el diplomado

DOCENTE (C.C.)	MUNICIPIO	CONCEPTO ACADÉMICO SEGÚN CORPORACIÓN INTERUNIVERSITARIA DE SERVICIOS Y S/OFICIO SEC. EDUCACIÓN Y S/OFICIO CIS	INFORMACIÓN CERTIFICADA DEL DOCENTE S/SOLICITUD ESCRITA OFICIO 2023EE0189582 del 30-10-2023 - CGR	SITUACIÓN DETECTADA
27.275.XXX	Mocoa	APROBADO		No culminó el diplomado.
18.123.XXX	Mocoa	APROBADO		
34.573.XXX		APROBADO		
28.356.XXX	Puerto Guzmán	APROBADO	Se inscribió y únicamente asistió a la primera clase, en razón a que el horario no se ajustaba a sus requerimientos. (Respuesta según correo electrónico del 30/10/2023)	
69.016.XXX	San Miguel	APROBADO		
35.600.XXX	Puerto Asís	APROBADO		

Fuente: Respuesta correos electrónicos institucionales. Elaboró: Equipo auditor.

Complementario a lo anotado, se efectuó revisión de los listados de clases presenciales y virtuales, sin evidenciar la asistencia de los docentes relacionados. Cabe señalar que el convenio contemplaba la capacitación de 340 docentes focalizados en los 13 municipios de

Putumayo, con valor unitario de \$1.446.256,32, verificación que a la fecha no se ha adelantado por la Secretaría de Educación y la supervisión del convenio (Profesional Especializada de Calidad Educativa) tal como quedó consagrado en la cláusula segunda: Obligaciones del Departamento, numeral 2, que a la letra dice: “Ejercer la supervisión general del presente convenio a través de la Secretaría de Educación Departamental, designándose a la profesional especializada de Calidad Educativa o funcionario que haga sus veces, en miras de verificar el cumplimiento del mismo y que la inversión se realice a fin de dar cumplimiento a la ejecución del proyecto radicado y viabilizado en el Banco de Proyectos Departamental” y a la Cláusula Décima Primera – Supervisión.

Respecto a lo mencionado se requirió a la Secretaría de Educación sobre los informes de supervisión y mediante escrito manifiesta que a la fecha no se ha adelantado informes de supervisión parciales o totales del convenio, por cuanto se encuentra suspendido.

Adicionalmente, de la información aportada por la Secretaría de Educación no se evidencia que el Convenio 028 de 2022 se haya prorrogado y actualizado las garantías, dado que el mismo tenía autorizada prórroga únicamente hasta el 10 de septiembre de 2023, además, no se observan gestiones por parte de la entidad auditada, tendientes a hacer exigible el cumplimiento del objeto.

La situación anterior se presenta por deficiencias de control interno en la planificación del convenio, relacionadas con la focalización de los docentes que iban a realizar el diplomado, optimización de los términos de ejecución del convenio y debilidades en la supervisión de las cláusulas pactadas en el mismo.

Conlleva a que se presente riesgo en la inclusión de docentes que no hayan adelantado el referido diplomado por la carencia de supervisión.

Respuesta de la entidad

La administración departamental del Putumayo con oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, manifestó: “La Gobernación del Putumayo - Secretaría de Educación se permite informar como primera medida que el convenio interadministrativo CVI- 028-2022, a la fecha se encuentra vigente y en ejecución, esto debido a que se suscribió entre las partes una adición en tiempo No. 2 por un total de 40 días calendario más, una adición en valor No. 1 por la suma de \$150.000.000 y la Modificación No. 1 para la realización de un Curso de actualización en el área de lenguaje de 50 horas, dirigido a 340 docentes del departamento del Putumayo y que comprenda las siguientes temáticas: a) Actualización en didáctica. B) Diseño y elaboración de guías pedagógicas. C) Elaboración de proyectos pedagógicos. D) Articulación de las Tic's en los procesos de enseñanza-aprendizaje-evaluación. E) Evaluación formativa”. Anexan los soportes de prórroga 1 a la suspensión, actas de reinicio, Acta de Comité del 31 de octubre de 2023 y Modificatorio 1.

Agregan que, con las modificaciones realizadas, la fecha prevista para la terminación del referido convenio es el 15 de diciembre de 2023 y que el pago final del mismo se sujetará a la cantidad de docentes certificados por la Universidad, previa verificación de la entidad y no con base en los docentes matriculados. Que una vez se finalice esa actividad se procederá a liquidar el convenio y se realizará el examen entre ejecución y pagos realizados

al contratista para verificar el cabal cumplimiento, lo que dará pie a los descuentos correspondientes, resultado de la verificación por parte del apoyo a la supervisión, a efectos de la declaratoria de paz y salvo.

Concluyen que, a la fecha, al encontrarse vigente el Convenio 028 de 2022, teniendo un avance financiero del 30% correspondiente al primer aporte, no se podría establecer sobre qué docentes beneficiarios se ha realizado el pago de la matrícula y de cuáles no, justamente por ello y a la espera de la presentación del primer informe de actividades por parte del contratista para realizar el cobro del segundo aporte, el apoyo a la supervisión en cabeza de la coordinadora del área de cobertura de la SED ha venido realizando una revisión docente a docente, sobre la matrícula de los mismos de manera concomitante.

Análisis de la respuesta

Una vez analizada la respuesta de la entidad y previendo que el convenio se encuentra en ejecución y en el acta de liquidación se pueden realizar los ajustes, en cuanto a la prestación efectiva del diplomado al personal docente y más aún que la entidad no aportó documento alguno que soporte las actividades de supervisión dado que ha transcurrido más de 1 año desde la suscripción y se han presentado casos como los señalados, de docentes que manifiestan que no han adelantado el referido diplomado y la Corporación Interuniversitaria de Servicios – CIS los reporta como aprobados, se decide trasladar para inicio de indagación preliminar.

Hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar.

Hallazgo No. 4. Pagos seguridad social Contrato 1608 de 2021 y supervisión del Contrato 615 del 07 de mayo de 2020. (D-OI)

El Departamento del Putumayo suscribió los Contratos 1608 de 2021 y 615 de 2020, los cuales presentan incumplimiento de pago en las obligaciones de seguridad social, sobre el personal ofertado por los contratistas y deficiencias en la supervisión del contrato 615 de 2020, por autorización de giros, sin evidencia de pagos de seguridad social, generando conductas de tipo disciplinario y otra incidencia con destino a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP.

Constitución Política de Colombia. Artículo 2, 6 y 209.

Ley 489 de 1998. Artículo 3. Principios de la función administrativa.

Ley 80 de 1993. Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal y Artículo 4o. De los derechos y deberes de las entidades estatales.

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Ley 100 de 1993. Artículo 1. Sistema de Seguridad Social Integral.

Ley 1474 de 2011. Artículos 83 y 84.

Ley 789 de 2002. Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales.

Ley 87 de 1993. Artículo 2º Objetivos del Sistema de Control Interno.

Contrato 1608 de 2021.

Documento Complementario de minuta de contrato.

“Cláusula Segunda - Afiliación a Seguridad Social: En caso de que el contratista para la ejecución del presente contrato celebre contratos de trabajo con terceros, deberá dar estricto y riguroso cumplimiento a las disposiciones laborales vigentes sobre la materia, específicamente lo relacionado con la capacidad, salarios, prestaciones y seguridad social, aspectos sobre los cuales la Gobernación del Putumayo no adquiere obligación alguna”.

Ley 734 de 2002, derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023. (Vigente para la época de los hechos). Artículo 34.

Ley 1952 de 2019, Artículo 38. Deberes.

La Gobernación del Departamento del Putumayo suscribió contrato número 615, del 07 de mayo de 2020, con Calidad Total S.A.S, identificada con NIT 807.008.25X-X, por valor inicial de \$6.094.805.778 y plazo de 4 meses, cuyo objeto contractual fue: *"Prestación de servicios integrales de aseo, manipuladoras y de apoyo administrativo a los diferentes establecimientos educativos del Departamento del Putumayo"*. Revisada la documentación que consta en el expediente contractual, se tiene que el 09 de septiembre de 2021 se realiza el adicional 1, en valor y tiempo, por \$2.478.835.527, para un total del contrato por \$8.573.641.305.

En la revisión de la documentación soporte de las cuentas de cobro del adicional 1, específicamente en el pago No. 17, que corresponde al periodo comprendido entre el 15 de noviembre hasta el 7 de diciembre de 2021, el personal que laboró en los diferentes establecimientos están certificados por cada uno de los rectores, sin embargo, en la revisión de las planillas del pago de seguridad social, se tiene que las personas que se relacionan a continuación no se encuentran incluidas en dicha planilla:

Cuadro No. 14. Personal Administrativo no reportado en Planilla de Seguridad Social

Ítem	Cédula	Cargo	Institución Educativa	Fecha que no reporta en la planilla
1	1.061.783.XXX	Auxiliar administrativo	IE San Francisco de Asís	15 de noviembre al 7 de diciembre de 2021
2	1.082.773.XXX	Servicios de aseo	IE rural La Paila	15 de noviembre al 7 de diciembre de 2021
3	18.185.XXX	Servicios generales-cuidador de internos	IE Rural La Nueva Apaya	15 de noviembre al 7 de diciembre de 2021

Fuente: Información de la entidad.

Elaboró: Equipo auditor.

De igual manera, la Gobernación del Departamento del Putumayo suscribió el Contrato 1608 de 2021, con el contratista KLJ COMPANY S.A.S. con NIT 90120348X-X, por \$425.465.862 y con un plazo inicial de 16 días calendario a partir de la suscripción del acta de inicio, cuyo objeto fue: “*Mejoramiento del acceso y permanencia en los internados escolares donde se atiende a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del municipio de Villagarzón Departamento del Putumayo*”. Dentro de los estudios previos se solicitaba un equipo mínimo correspondiente a Técnico o Tecnólogo en Refrigeración y un Técnico o tecnólogo en construcción de obras civiles, tal como lo indica el inciso “8.4.4.5 el proponente deberá presentar con su propuesta el siguiente personal: 1 técnico / tecnólogo en refrigeración y 1 técnico tecnólogo en construcción y/o obras civiles”, personal que queda aprobado en el informe de evaluación y verificación de requisitos mínimos habilitantes, tal como se relacionan a continuación:

Cuadro No. 15. Personal no reportado en planillas Seguridad Social

Ítem	Cédula	Cargo
1	7.719.XXX	Técnico/ tecnólogo en refrigeración
2	18.130.XXX	Técnico tecnólogo en construcción y/o obras civiles

Fuente: Información de la entidad.

Elaboró: Equipo auditor.

Personal que el contratista debió contratar para la ejecución del mismo y sobre los cuales debió realizar la respectiva afiliación y posterior pago de Seguridad social, con base en lo establecido en el documento Complementario de minuta de contrato, específicamente en su cláusula segunda “*Cláusula Segunda - Afiliación a Seguridad Social: En caso de que el contratista para la ejecución del presente contrato celebre contratos de trabajo con terceros, deberá dar estricto y riguroso cumplimiento a las disposiciones laborales vigentes sobre la materia, específicamente lo relacionado con la capacidad, salarios, prestaciones y seguridad social, aspectos sobre los cuales la Gobernación del Putumayo no adquiere obligación alguna*”, sin que se evidencie el pago de aportes.

Adicional a ello y verificado el expediente contractual, se evidencia que se expide certificación de cumplimiento de mayo 17 de 2022, firmada por la Supervisora (Secretaría de Educación Departamental), por medio de la cual se autorizó el pago parcial del Contrato 1608 del 15/12/2021 por \$324.943.300, sin identificar el incumplimiento del pago de las obligaciones de seguridad social generados por el personal ofertado por el contratista.

La situación descrita se presenta por deficiencias en la labor de supervisión, seguimiento y control, al Contrato 615 del 07 de mayo de 2020 y Contrato 1608 de 2021, en lo relacionado con el pago de las planillas de Seguridad Social, así como a las deficiencias en los mecanismos de control interno de la entidad.

Lo descrito anteriormente tiene como consecuencia que la entidad esté tramitando pagos del Contrato 615 de 2020 sin el lleno de los requisitos, por no reportarse el total del personal contratado en el pago de las planillas de seguridad social, además de exponer al personal a no tener cobertura de salud, pensión y ARL, así como al no cumplimiento, de lo establecido en la Cláusula Segunda del documento complementario del Contrato 1608 de

2021, por no afiliar y pagar la seguridad social del personal requerido para su ejecución, obligación que concierne al contratista, sin embargo, se deja en claro que la Secretaría de Educación debió velar por el cumplimiento de lo pactado en el contrato, además de las presuntas conductas de tipo disciplinario y otra incidencia con destino a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP.

Respuesta de la entidad

La administración departamental del Putumayo, con oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, manifestó: “(...) *En cuanto a esta observación, se revisó la planilla que aparece en los archivos magnéticos de esta oficina y que corresponde al número de planilla 9428328768, pagada el según lo registrado en la misma el día 14 de diciembre de 2021. Se encontró lo siguiente: Que, la cédula 1.006.845.XXX, se encuentra registrado en la planilla de pago No. 9428328768, página 21, ítem 737 y registra 30 días en los aportes a pensión salud y demás. Que, la cédula 1.143.925.XXX, se encuentra registrado en la planilla de pago No. 9428328768, página 20, ítem 674 y registra 14 días en los aportes a pensión salud y demás, además de la novedad de retiro. Que la ciudadana identificada con cédula 1.082.773.XXX, renunció desde el 27 de septiembre del 2021. Que la ciudadana con cédula 1.061.783.XXX; presentó carta de renuncia y se le aceptó para el 27 de septiembre de 2021. Que para la fecha de noviembre y diciembre de 2021, la persona natural con cédula 18.185.XXX, no laboró, ni labora a la fecha con calidad total, pero si hacen referencia al contratista que realizaba labores IE Rural La Nueva Apaya es el ciudadano identificado con cédula 18.185.XXX, del cual se anexan las planillas de seguridad social”.*

Análisis de la respuesta

La Contraloría General de la República, frente a la argumentación planteada por el Departamento del Putumayo, consideró lo siguiente: La entidad solamente hizo pronunciamiento del Contrato 615 de 07-05-2020, desvirtuando dos de los 5 casos inicialmente citados (CC. 1.006.845.XXX, CC 1.143.925.XXX), anexando planillas de seguridad social, por tanto, se retiran de lo observado; no obstante, guardó silencio con relación al Contrato 1608 del 2021, lo que indica que la supervisión de dichos contratos no se realizó en lo atinente al proceso de verificación y revisión de los soportes del pago de seguridad social, por lo que no se desvirtúa lo observado.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y otra incidencia para traslado a la UGPP.

Hallazgo No. 5. Supervisión Contrato de suministro 1573 de 2021 (IP)

En relación con el Contrato 1573 de 2001, se presentan deficiencias en la supervisión, relacionadas con las entregas totales de los bienes, el seguimiento del manejo del anticipo, así como también las deficiencias presentadas en la etapa precontractual, relacionadas con los estudios de mercado del contrato para determinar costos.

Constitución Política de Colombia. Artículos 2, 6 y 209.

Ley 489 de 1998. Artículo 3. Principios de la función administrativa.

Ley 610 de 2000.

Ley 80 de 1993, Artículo 3 De Los Fines De La Contratación Estatal, Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales, Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, Artículo 25. Del principio de economía y Artículo 26. Del principio de Responsabilidad.

Decreto 417 de 2020, por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. *“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. (...) Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.*

Decreto 444 de 2020. Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Artículo 1. Creación y naturaleza. Artículo 2. Objeto.

Circular No. 021 de agosto de 2021, expedida por el Ministerio de Educación. Asunto: Asignación de Recursos FOME para continuar apoyando la implementación de las condiciones de bioseguridad con ocasión de la pandemia por el COVID-19, en las sedes educativas oficiales, para garantizar la prestación del servicio educativo de manera presencial.

“En este contexto, y considerando la importancia de consolidar la prestación del servicio educativo de manera presencial, el Ministerio de Educación Nacional ha realizado la gestión de recursos adicionales del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) por un valor total de \$227.000 millones, los cuales procede a distribuir entre las 96 Entidades Territoriales Certificadas en Educación del país...”

Ley 1474 de 2011. Artículo 83 y Artículo 84.

Ley 87 de 1993. Artículo 2º Objetivos del Sistema de Control Interno.

La Gobernación del Departamento Del Putumayo celebró el Contrato de Suministro 1573-2021, el 1 de diciembre de 2021, cuyo Objeto fue: *“Implementación de las condiciones de Bioseguridad en sedes Educativas Oficiales del Departamento del Putumayo”*, con la Firma Grupo Comercial Ingeniería y Soluciones Especializadas S.A.S ZOMAC, por \$2.735.825.650, con plazo de ejecución de 1 mes hasta el 31 de diciembre de 2021 y con acta de inicio del 14 de diciembre de 2021. El contrato fue liquidado y terminado en julio de 2022 y pagado en su totalidad en septiembre del mismo año.

Conforme a las especificaciones técnicas de los estudios previos y las cláusulas del contrato, el contratista se obligó a entregar los siguientes bienes:

Cuadro No. 16. Bienes de Bioseguridad Contrato No. 1573 de 2021

ARTÍCULO	UNIDAD MEDIDA	CANTIDAD
Alcohol / poma* 19 litros	Poma	2.443
Gel / galón	Galón	2.870
Jabón de manos / galón	Galón	4.104
Tapabocas caja por 50 unidades empaque individual.	Caja	60.469
Toallas natural caja por 24 unidades paquete x 150 unidades doblado tipo z hojas de 235x235 mm color natural	Paquete	3.074
Desinfectante para superficies	5000ml	4.108
Bolsa de basura biodegradable 0,65 alto x 0,45 ancho color negro	Paquete	167
Bolsa de basura biodegradable 0,80 alto x 0,35 ancho 10 bolsas por cada color verde, blanco y negro.	Paquete	167
Fumigadora manual	Unidad	69

Fuente: Información Gobernación Elaboró: Equipo Auditor.

Una vez efectuada la revisión de la ejecución contractual se establecieron las siguientes inconsistencias:

1. Diferencias entre actas de recibo de bienes y comprobante de ingreso a almacén.

De acuerdo con el informe consolidado de entradas y salidas de bienes del Contrato de suministro 1573 de 2021, generado por la Almacenista General del Departamento del Putumayo, se establece que existen diferencias entre las cantidades pactadas y recibidas, según el comprobante de ingresos 170 de julio de 2022, con las cantidades contenidas en las actas de entrega de cada una de las Instituciones Educativas beneficiarias, que al multiplicarse por el precio unitario de cada producto suman \$11.792.100, como se detalla siguiente tabla:

Cuadro No. 17. Consolidado bienes no entregados a IE - Contrato Suministro 1573 de 2021

MUNICIPIOS	Alcohol poma	Gel galón	Jabón de manos galón	Tapabocas cj*50	Toallas natural paq*150 und	Desinfectantes para superficies (maxo)	Bolsa de basura biodegradable 0.65 alto x 0.45 ancho color negro	Bolsa de basura biodegradable 0.80 alto x 0.35 ancho, 10 bolsas por cada color (verde, blanco y negro)	Fumigador manual
Puerto Leguizamo	236	275	381	5609	305	383	51	51	19
Orito	319	373	539	8186	402	539	17	17	6
San Francisco	29	34	50	649	37	50	0	0	0
Sibundoy	88	108	168	2372	114	168	0	0	0
Colon	24	30	46	639	32	46	0	0	0
Santiago	38	47	69	962	50	69	0	0	0
Puerto Caicedo	107	119	159	1933	129	161	3	3	3
Villagarzón	199	234	339	4762	254	338	18	18	7
Mocoa	300	351	538	9924	373	538	4	4	3
Puerto Asís	464	550	802	12006	587	803	30	30	12
Puerto Guzmán	260	290	362	4592	308	358	29	25	10
Valle del Guamuez	230	270	393	5335	283	393	4	4	2
San Miguel	146	172	242	3274	183	242	6	6	3
Total cantidades según actas	2440	2853	4088	60243	3057	4088	162	158	65
Cantidades comprobante de ingreso No. 170	2443	2870	4104	60469	3074	4108	167	167	69
Diferencias en cantidades	3	17	16	226	17	20	5	9	4
Valor Unitario	139.500	47.900	49.900	27.900	8.450	74.900	5.950	20.900	399.000

MUNICIPIOS	Alcohol poma	Gel galón	Jabón de manos galón	Tapabocas cj*50	Toallas natural paq*150 und	Desinfectantes para superficies (maxo)	Bolsa de basura biodegradable 0.65 alto x 0.45 ancho color negro	Bolsa de basura biodegradable 0.80 alto x 0.35 ancho, 10 bolsas por cada color (verde, blanco y negro)	Fumigador manual
SUBTOTAL	418.500	814.300	798.400	6.305.400	143.650	1.498.000	29.750	188.100	1.596.000
TOTAL	11.792.100								

Fuente: Información Gobernación Elaboró: Equipo Auditor.

Sin embargo, la supervisión con fecha 18 de marzo de 2022, expide certificación de cumplimiento del objeto del contrato y suscribe acta de recibo final, sin mencionar reparo alguno al cumplimiento del objeto del contrato, adicionalmente el 07 de julio de 2022 la supervisora certifica el cumplimiento total del objeto del contrato, como soporte de su liquidación final, situación ante la cual tampoco se evidencia objeción alguna y, con base en lo anterior, la entidad procede a liquidar de manera bilateral, mediante acta de la misma fecha y se paga la totalidad del contrato en septiembre de 2022.

2. Entrada de bienes a almacén.

Se presenta deficiencias en el proceso de entrada y salida de almacén de los bienes objeto del contrato por cuanto si bien es cierto los bienes llegaron a la bodega principal del contratista y de allí se dispensaron a cada una de las instituciones educativas y se levantaron actas de recibo con el apoyo del personal de la supervisión, los bienes no fueron verificados y cuantificados por parte del Almacén General de Departamento, lo que no permitió contabilizar y registrar, de manera oportuna, los bienes dentro del sistema contable PCT y expedición del respectivo comprobante de ingreso y salidas de almacén.

Conforme a las actas, los bienes se entregaron en el periodo comprendido entre febrero y marzo de 2022, sin embargo, el comprobante de ingreso No. 170 se expidió de manera extemporánea el 01 de julio de 2022, como también las salidas de almacén, este proceso se hizo a raíz del comité técnico realizado en mayo de 2022, donde participaron las partes del contrato y la Almacenista General del Departamento del Putumayo, para efectos de la liquidación y cancelación total del contrato.

3. Supervisión y legalización del anticipo.

La entidad entregó en calidad de anticipo \$1.367.912.825, equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total del contrato. Para su manejo se estableció aperturar una cuenta bancaria para el uso exclusivo de la ejecución y se estipuló que los fondos del anticipo solo podrían ser utilizados para los gastos propios del mismo. Mediante Acta del 16 de diciembre de 2021, se aprueba por parte de la supervisión los documentos soportes para el desembolso del anticipo, incluyendo el *Plan de inversión* presentado por el contratista, el pago se hizo mediante Comprobante de Egreso 14617 del 28 de diciembre de 2022, girado a la cuenta 92700000957 de Bancolombia.

Revisados los informes de supervisión, no se evidencia seguimiento al manejo del anticipo, no reposa información que demuestre si efectivamente los recursos se utilizaron para el desarrollo del objeto contractual y para la adquisición de los bienes contenidos en el Plan

de Inversión aprobado. A fin de verificar el correcto manejo del anticipo, mediante radicado 2023EE0168081 del 26 de septiembre de 2022, se solicitó a la entidad información financiera relacionada con libros auxiliares de bancos de la cuenta donde se manejaron los recursos, pero dicha información no fue reportada a pesar de que fue solicitada de manera reiterativa. De igual forma, mediante radicado 2023EE0168065 del 29 de septiembre de 2023, se solicitó esta misma información al contratista, la cual tampoco fue reportada, aduciendo que los archivos no existen, por cuanto el disco duro de la empresa sufrió daños. Dentro de la información parcial que fue suministrada por el contratista, relacionada con las facturas de compra de los elementos previstos a entregar a las diferentes Instituciones Educativas del Departamento, se evidenció que del anticipo se realizaron compras, según facturas electrónicas números, EFIM 1349 y 1350 del 29/12/ 2021 y FE-386 del 16/02/2022, por \$309.232.243, elementos de bioseguridad que se facturaron por el contratista a la Gobernación del Putumayo según facturas de venta números, FE-3 y FE-4 del 31/12/2021, respectivamente por \$736.567.400, los cuales corresponden a los mismos elementos, especificaciones técnicas, marcas y cantidades, evidenciándose una utilidad de \$427.335.158, equivalente al 238.1%, situación que demuestra deficiencias en el estudio de mercado contemplado en los estudios previos del proceso de contratación.

Las diferencias de precios se establecen en la siguiente tabla:

Cuadro No. 18. Diferencia de cantidades y precios de bienes del contrato 1573 de 2022.

Descripción	Elementos a entregar según contrato No 1573 de 2021				
	Alcohol poma	Gel galón	Jabón de manos galón	Toallas natural paq*150 und	Fumigador manual
Cantidad Según Contrato	2443	2870	4104	3074	69
Precio Unitario Según Contrato	139.500	47.900	49.900	8.450	399.000
Subtotal	340.798.500	137.473.000	204.789.600	25.975.300	27.531.000
Total Contrato	736.567.400				
Precio Compra Contratista	79.668	17.200	7.950	3.875	300.000
Subtotal	194.628.924	49.364.000	32.626.800	11.912.519	20.700.000
Total Según Facturas del Contratista	309.232.243				
Diferencia Precio Compra/ Contrato	427.335.158				
Porcentaje de Utilidad Contratista	238.1%				

Fuente: información de la entidad Elaboró: Equipo Auditor.

La situación antes descrita se presenta por falta de mecanismos de control, relacionados con el manejo de los ingresos y salidas de los elementos del Almacén Departamental, así como a las deficiencias en la supervisión del contrato, relacionadas con las entregas totales de los bienes y al seguimiento del manejo del anticipo, también a las deficiencias presentadas en la etapa precontractual relacionada con los estudios de mercado del contrato.

Lo descrito anteriormente tiene como consecuencia la inoportunidad en el registro de entradas y salidas de bienes del almacén Departamental dentro de su sistema contable PCT y la expedición del respectivo comprobante de ingresos y salidas de almacén; por otro

lado, se genera riesgo en el manejo de los recursos públicos del anticipo por no evidenciarse una supervisión eficiente en uso de los mismos.

Respuesta de la entidad

El Departamento del Putumayo, a través de oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, dio respuesta a la observación y a su vez manifestó: *“La entidad suscribe el contrato el 01 de diciembre de 2021, con plazo de ejecución de 1 mes, el día 28 de diciembre de 2021 desembolsó el cincuenta por ciento (50%) del total del contrato, a título de anticipo como lo establece la forma de pago.*

De acuerdo a los informes publicados en el SECOP II, la supervisora designó como apoyo a la supervisión a dos profesionales, quienes serán los encargados del apoyo a la Supervisión al contrato 1573-2021 del 01 de diciembre de 2021.

Mediante Acta de comité técnico No. 1 se evidencia el procedimiento realizado al manejo del anticipo, revisando el plan de inversión y documentos allegados por el contratista, dentro de los que se encuentra el plan operativo, cronograma de entregas, así como la cuenta bancaria para manejo de los recursos del contrato.

Dentro del actuar administrativo de la supervisión se analizan los requisitos legales, y se aprueba el plan de inversión y su correspondiente cronograma.

Como consta en los certificados de cumplimiento emitidos por la supervisión y demás personal de apoyo el día 29 de diciembre se verificaron en las bodegas (Requerimiento de la entidad) del contratista el 100% de los bienes y/o elementos de Bioseguridad. Es decir, un día después del desembolso del anticipo, se puede evidenciar en las certificaciones de cumplimiento emitidas.

Cuando el contratista cumplió con la primera parte del plan operativo, transportar los elementos a suministrar en la bodega solicitada previamente por la entidad a través de los pliegos de condiciones, mismos que hacen parte integral del contrato.

Y de los mismos se realiza una verificación de calidad y cantidad, se entiende claramente el desarrollo del objeto contractual, es decir a un día de haberse desembolsado los recursos, el contratista ya había transportado los elementos del contrato para su posterior entrega a las más de 900 Instituciones Educativas, incluidas sus sedes urbanas, rurales e internados.

Respecto a la información que manifiestan haber recibido de parte del contratista, en el mismo texto de la observación se puede inferir, que con esta información se evidenció que, del anticipo se realizaron compras según facturas electrónicas números, EFIM 1349 y 1350 del 29/12/ 2021 y FE-386 del 16/02/2022, por \$309.232.243. En ese sentido es claro que el anticipo se utiliza en compras que corresponden al objeto contractual.

El estudio de mercado no determina la compra del producto como único costo asociado al proceso. Esta es una mínima parte del proceso de suministro, pues es claro que los estudios previos, el pliego de condiciones y los demás documentos del proceso han señalado todas las obligaciones contractuales que implica la ejecución de este proyecto.

El estudio de mercado de este contrato incluye los detalles de la operación que permita llegar a todas las instituciones educativas (Más de 960 lugares diferentes), sus sedes urbanas y rurales, las

condiciones de acceso y movilidad que permitan el transporte terrestre y fluvial, bajo las condiciones propias de cada uno de los municipios. En este aspecto es necesario resaltar que las condiciones de acceso a carga, se limita en muchos de los municipios y sus veredas por el transporte que en muchos casos es variable en el mismo recorrido, (1. Terrestre, 2. Fluvial, 3. Caminando por lo que se requiere mano de obra con capacidad de carga para desplazamientos largos).

Las obligaciones contractuales y la complejidad de la pandemia requerían de una estrategia que permitiera el retorno seguro a clases, es allí donde se solicitó la inclusión de mano de obra calificada profesionales en ingeniería ambiental y profesionales y/o especialistas en SST. Quienes trabajaron de manera presencial y remota desde la adjudicación del contrato y durante el plazo de ejecución del contrato, que evidentemente se extendió por la complejidad en el acceso a las diferentes zonas.

En la ejecución del contrato se lideró la Campaña PUTUMAYO EDUCA RESPONSABLE como una de las estrategias necesarias para la implementación de los protocolos de bioseguridad, requisito indispensable dentro del objeto contractual, pues es claro que el objeto no implica una simple compraventa. El objeto contractual es la Implementación condiciones de bioseguridad en sedes educativas del departamento del putumayo.

Sumando a lo anterior, se tiene en cuenta los costos de las estampillas que para la fecha se encuentran en el 10.5% del valor total del contrato. El valor del impuesto de industria y comercio que llegan hasta el 1%, y las retenciones del 2.5%, impuesto al valor agregado I.V.A del 19% (Para los productos que aplica).

Seguidamente la entidad ilustra un cuadro comparativo de precios de compra y venta de un producto del contrato en donde se calcula los costos incurridos por el contratista por concepto de estampillas, impuesto de industria y comercio, retenciones e IVA y finalmente el costo de transporte a fin de informar la utilidad bruta y neta del producto.

En desarrollo de la correcta supervisión desde la Gobernación del Putumayo y la Secretaría de Educación se adelantaron las acciones tendientes a la entrega real y efectiva de todos y cada uno de los elementos de bioseguridad que con ocasión a la pandemia global y lo que se denominó en esa época la nueva realidad, por todo lo relacionado con el COVID 19, que se dispuso por parte de la Entidad Territorial de toda la capacidad física, técnica, profesional para cerciorarse que fuera arribado a cada una de las Instituciones Educativas los elementos de protección, prevención y control que fueron adquiridos.

Con respecto a los elementos que desde el almacén departamental estaban pendientes de ser entregados, se anexan actas de entrega a las Instituciones Educativas de los elementos que fueron efectivamente ingresados a cada sede firmadas por parte de los rectores y o directivos responsables de su uso, administración y distribución en el establecimiento educativo”.

Análisis de respuesta

Para el análisis de la respuesta se tendrá en cuenta cada una de las condiciones encontradas en la ejecución del Contrato 1573 de 2001 y los argumentos pertinentes que guarden relación directa con lo observado así:

1. Diferencias entre actas de recibo de bienes y comprobante de ingreso a almacén.

Con respecto a las diferencias de entradas y salidas de bienes reportadas en el informe consolidado de almacén, determinadas entre las cantidades pactadas en el contrato y las recibidas, se estableció un faltante en cantidades de bienes que se cuantificaron por \$11.792.100, al respecto la entidad manifiesta que sobre los elementos que desde almacén departamental estaban pendientes de ser entregados, allega la totalidad de las actas de entrega, en donde se incluyen las actas pendientes por entregar, correspondientes a las siguientes Instituciones Educativas: Simón Bolívar, Gallinazo, Puerto Rosario, Esfobin el Descanso, Nueva Paya, San Juan Vides y San Carlos de los municipios de Puerto Guzmán, Leguízamo, Orito y San Miguel. Revisado el consolidado de los bienes entregados en cada municipio y confrontados con el acta de entrega se evidencia que las diferencias encontradas fueron corregidas, lo cual también es corroborado con el nuevo informe consolidado reportado por el almacenista general del departamento.

2. Entrada de bienes a almacén.

Con respecto a las deficiencias en el proceso de entrada y salidas de almacén, de los bienes objeto del contrato, al evidenciarse que los productos no fueron inicialmente verificados y cuantificados por parte del Almacén General de Departamento, como procedimiento estipulado tanto en el manual de manejo de bienes del departamento, como en las cláusulas del contrato, la entidad en su respuesta no expone argumentos válidos que desvirtúen lo observado. Es evidente que el Comprobante de Ingreso No. 170 se expidió de manera extemporánea, el 01 de julio de 2022, frente al recibo físico de los bienes que llegaron, según informes de supervisión, en diciembre de 2021. Luego, a través del comité técnico realizado en mayo de 2022, donde participaron las partes del contrato y la almacenista general del Departamento del Putumayo, acordaron dar ingreso a almacén de través de las actas de entrega, a efectos de poder continuar con el proceso de liquidación y pago total del contrato.

3. Supervisión y legalización del anticipo.

Sobre las deficiencias entorno a las labores de supervisión sobre el seguimiento al manejo del anticipo por \$1.367.912.825, la entidad se limita a informar de que a través del Comité Técnico No. 1, se revisaron los documentos soportes allegados por el contratista, requeridos para el giro del anticipo, como plan operativo, cronograma de entregas, apertura de la cuenta bancaria. Sin embargo, estos argumentos difieren a lo que se cuestiona en cuanto que no se evidencia si efectivamente los recursos se utilizaron para el desarrollo del objeto contractual y para la adquisición de los bienes contenidos en el Plan de Inversión aprobado.

En la respuesta no se allega soportes que evidencien ciertamente el seguimiento técnico y financiero al manejo del anticipo por parte de la supervisión; la información financiera solicitada en la ejecución de la auditoría relacionada con libros auxiliares de bancos, de la cuenta donde se manejaron los recursos y soportes de su ejecución nunca fue reportada por la entidad, a pesar de que fue solicitada de manera reiterativa. No obstante existir evidencias de entrega de los elementos del contrato y se soportan con actas de entrega a las Instituciones Educativas de los municipios, la entidad corrió un riesgo alto al no

evidenciarse un seguimiento técnico y financiero y legal al manejo de estos recursos, dentro de las labores de supervisión.

Ahora, con respecto a las deficiencias en la fase de planeación, relacionado con los estudios de mercado, al considerarse razonablemente precios elevados en la adquisición de los bienes, la entidad argumenta que en los precios están incluidos los gastos de operación asociados a todo el proceso de compra y entrega de los bienes, incluidos costos de transportes e impuestos. Sin embargo, dentro de los estudios previos no se hace un análisis de estos costos por cada uno de los productos a contratar, en donde se analicen estas variables y se calcule el posible precio de compra. Es así que en el análisis de precios que el equipo auditor realizó con respecto a dos productos con base a las facturas de compra suministrados por el mismo contratista y los precios de facturación se establecieron porcentajes elevados, corroborando así deficiencias en los estudios de mercado en el momento de estimar los costos de los bienes y servicios a adquirir, corriendo el riesgo de que se adquieren bienes por encima de los precios de mercado y se generen posibles sobrecostos. Por lo anteriormente expuesto se decide trasladar para inicio de indagación preliminar.

Hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar.

Hallazgo No. 6. Publicación contratos en SECOP (D)

El departamento del Putumayo no publicó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, algunos soportes de los contratos (CD, RP, informes de interventoría, pago de estampillas).

Constitución política de Colombia. Artículo 209.

Circular Externa No 1 del 21 de junio de 2013 - La Agencia Nacional de la contratación Pública – Colombia Compra Eficiente estableció: *“Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado la pertenencia a una o a otra rama del poder público, las Instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos”.*

Ley 1474 de 2011. Artículos 83 y 84.

Ley 87 de 1993. Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno.

Ley 1712 de 2014. *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.* Artículo 10. Publicidad de la contratación.

Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.1.7.1 publicidad SECOP.

Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015, “*Título 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual de conformidad con el literal c del Artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual en el sistema electrónico para la contratación pública SECOP*”.

Ley 734 de 2002, derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023. Artículo 34.

Ley 1952 de 2019, Artículo 38. Deberes.

De acuerdo con la revisión del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, se evidencia que la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo, no realizó la publicación completa y oportuna de los contratos que se relacionan a continuación:

Cuadro No. 19. Contratos Secretaría de Educación Departamental – Publicación SECOP II

Cifras en pesos corrientes

No. CONTRATO	Sector	OBJETO	VALOR	DOCUMENTOS NO PUBLICADOS
Contrato 617 de 2020	SGP	Contrato de prestación de servicios de vigilancia fija con medio humano sin armas, para las instituciones y sedes educativas ubicados en los municipios del departamento de putumayo, del adicional en valor No. 2	\$248.549.360	No se evidencia el BPIN, CDP, RP, pago de estampillas. Se observan los informes de supervisión, sin embargo, estos no se encuentran soportados con la ejecución de cada periodo, no se evidencian causaciones, egresos ni transferencias, así como tampoco se evidencian los soportes necesarios para cada cuenta.
Contrato 615 de 2020	SGP	Prestación de servicios integrales aseo, manipuladoras y de apoyo administrativo a los diferentes establecimientos educativos del departamento del putumayo, pago del periodo del 15-11-2021 al 7-12-2021.	\$647.877.467	No se encuentra registro alguno acerca de la ejecución, como lo son el informe de ejecución de la interventoría y soportes, actas que se hayan firmado. No se evidencia acta de suspensión o liquidación, al igual que factura y ningún tipo de archivo que corrobore la ejecución del contrato.
Contrato 1642 de 2021	SGP	Interventoría integral al proyecto "mejoramiento del internado escolar de la institución educativa José Antonio Galán, municipio de Puerto Caicedo--, departamento del Putumayo.	\$13.405.492	No se evidencian egresos, causaciones ni transferencias de las dos últimas cuentas, el acta de liquidación con fecha del 21 de marzo de 2023 y recibo final con fecha del 21 de marzo de 2023, se encuentran como soporte del último pago, sin embargo, no se evidencia el cargue de los documentos como actos administrativos.
Contrato 772 de 2022	SGP	Prestación de servicio de vigilancia para los establecimientos educativos del departamento del Putumayo - vigencia 2022 Putumayo.	\$2.588.113.306	No se evidencia el contrato liquidado, ni presenta ningún tipo de documento de liquidación.
Contrato 1650 de 2021	SGP	Interventoría integral al proyecto "mejoramiento del internado escolar de la institución educativa Amazónica, municipio de Puerto Guzmán--, departamento del Putumayo.	\$18.908.384	La factura presentada por el contratista se encuentra rechazada.
Contrato 1651 de 2021	SGP	Interventoría integral al proyecto mejoramiento del internado escolar de la institución educativa rural Jordán Guisía, sede principal, municipio de Valle de	\$28.621.950	

No. CONTRATO	Sector	OBJETO	VALOR	DOCUMENTOS NO PUBLICADOS
		Guamuez, departamento del Putumayo.		
Contrato 1644 de 2021	SGP	Interventoría integral al proyecto mejoramiento del internado escolar de la institución educativa rural La Ceiba, municipio de Puerto Guzmán - departamento del Putumayo.	\$25.262.402	No se encuentra registro alguno acerca de la ejecución de obra y del informe de ejecución de la interventoría, actas que se hayan firmado, no se evidencia acta de suspensión o liquidación, factura de contratista.
Contrato 1642 de 2021	SGP	Interventoría integral al proyecto "mejoramiento del internado escolar de la institución educativa José Antonio Galán, municipio de Puerto Caicedo, departamento del Putumayo.	\$13.405.492	No se evidencia registro presupuestal, ni acta de suspensión o liquidación, tampoco encuentran publicadas las comunicaciones oficiales, ni tampoco actos administrativos emitidos después del acta de inicio.
Contrato 733 de 2021	SGP	Implementación de modelos propios de educación étnica del pueblo Camentza en los establecimientos educativos oficiales del departamento de Putumayo.	\$307.523.093	No se registra información de la etapa precontractual y contractual, sin embargo, si existen algunos soportes de la ejecución.

Fuente: Secop II Elaboró: Equipo auditor

Lo anterior se debe a deficiencias de control interno de la entidad, en el seguimiento a los procesos contractuales para su respectiva publicación en la Plataforma SECOP II, así como a las deficiencias en la supervisión por parte de la Secretaría de Educación Departamental, e incumplimiento de la normatividad aplicable por parte de los responsables de la publicación de los contratos en la plataforma.

La situación presentada afecta las posibilidades del control social de la administración pública, la cual tiene la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de transparencia y desplegar acciones que involucren a la ciudadanía en la evaluación de la gestión pública.

Respuesta de la entidad

En respuesta emitida por la Gobernación del Putumayo, mediante oficio con radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, se plantea que los contratos 615 y 617 de 2020, fueron cargados los documentos en el aplicativo SECOP I, el día 16 de noviembre de 2023. Ahora bien, respecto a los demás Contratos 772-2022, 1651-2021, 1650-2021, 1644-2021, 1642-2021, 733-2021, no se evidencia el cargue a la referida plataforma.

Análisis de la respuesta

Ante la respuesta dada por la entidad es importante resaltar que las entidades estatales están obligadas acorde al marco normativo a publicar en el SECOP I y SECOP II, los documentos del proceso y los actos administrativos de la contratación pública, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, reglamentación que es concordante con los principios de transparencia y publicidad, por lo anterior no se desvirtúa lo observado.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución de los recursos administrados del SGP para el componente de Propósito General (Deporte y Cultura), así como el desahorro FONPET – SGP Propósito General (Deporte y Cultura), durante la vigencia 2022, en el municipio de Puerto Asís.

El Departamento del Putumayo no maneja recursos de Propósito General.

3.2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el Programa de Alimentación Escolar - PAE, con todas las fuentes de financiación, durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís

Durante la vigencia 2021, se firmaron 2 contratos para el Programa de Alimentación Escolar - PAE (uno para operación del programa y otro de interventoría), los cuales se ejecutaron en el primer semestre del año 2022, por \$21.675.832.057 y fueron revisados en su totalidad.

Por otra parte, el Departamento del Putumayo, se pudo establecer que 12 contratos fueron suscritos en la vigencia 2022, por \$25.153.475.561, de los cuales \$21.736.063.888 corresponden al Sistema General de Regalías (contrato 833-2022).

Se efectuó revisión de una muestra de 2 contratos por \$25.008.475.561, equivalentes al 99% del valor de la contratación.

El Departamento prestó el servicio durante todo el calendario escolar y en todas las IE.

Respecto a lo anterior, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría, así:

Hallazgo No. 7. Programa de Alimentación Escolar - PAE - Conformación bolsa común.

El departamento del Putumayo no comprometió los recursos del SGP Alimentación Escolar en los contratos del PAE, transferidos por los municipios para la conformación de la bolsa común de recursos, lo que ocasiona que los recursos no se utilicen oportunamente en la financiación del PA, por lo cual el ente departamental emplea recursos de regalías como fuente adicional de financiación del programa.

Constitución Política de Colombia. Artículo 209.

Ley 1176 de 2007, Artículo 18.

Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.4.8.7. Uso de los recursos de alimentación escolar.

Decreto 1852 de 2015 Artículo 2.3.10.2.1. Definiciones. numeral 4. Bolsa común. Artículo 2.3.10.3.6. Priorización de entidades territoriales. (...)

Resolución 00335 de 2021. Ministerio de Educación Nacional. Artículo 1. Objeto. Definir y establecer los Lineamientos Técnicos - Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) Artículo 2. Alcance de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Artículo 3. Objetivo general del PAE. Artículo 5. Complemento alimentario. Artículo 7. Fuentes de financiación del PAE. Artículo 8. Bolsa común de recursos. Artículo 9. Conformación de la bolsa común en las ETC.

Con recursos de la asignación especial del SGP para alimentación escolar, vigencia 2022, los municipios de Leguízamo, Colón, Puerto Guzmán, Mocoa, Villagarzón, San Miguel, Puerto Caicedo, Santiago, Sibundoy y Valle del Guamuez, transfirieron al Departamento del Putumayo \$1.291.427.294, como aporte para la conformación de la bolsa común de recursos con las Entidades Territoriales, de que trata el artículo 9 de la Resolución 00335 del 23 de diciembre de 2021 *“Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar”* y el numeral 4 del Artículo 2.3.10.2.1. Definiciones del Decreto 1852 de 2015, como se indica a continuación:

Cuadro No. 20. Relación de aportes municipios constitución bolsa común

Cifras en pesos corrientes

Municipio	Cuenta bancaria PAE	Fecha transacción	Valor Aportado
Puerto Leguízamo	598-380293	31/05/2022	268.299.144
Colon	598-380293	02/08/2022	13.583.477
Puerto Guzmán	598-380293	02/08/2022	246.030.119
Mocoa	598-380293	02/08/2022	177.342.949
Villagarzón	598-380293	16/08/2022	128.588.974
San Miguel	598-380293	16/08/2022	132.023.032
Puerto Caicedo	598-380293	17/08/2022	80.000.000
Santiago	598-380293	05/09/2022	32.000.000
Sibundoy	598-380293	05/09/2022	43.556.970
Valle del Guamuez	598-380293	30/09/2022	170.002.629
TOTAL			1.291.427.294

Fuente: Secretaría de Educación Departamental del Putumayo – Equipo PAE

Si bien es cierto, los recursos transferidos fueron incorporados al presupuesto del departamento a través de los Decretos 450 del 07 de septiembre de 2022, 452 del 09 de septiembre de 2022, 333 del 27 de septiembre de 2022 y 019 del 20 de enero de 2023, estos no se han comprometido en su totalidad, vigencias 2022 y 2023.

De los \$1.291.427.294 transferidos por los mencionados municipios, se han comprometido \$867.948.177, en la financiación del PAE en el departamento del Putumayo, como se describe a continuación:

Cuadro No. 21. Recursos comprometidos PAE 2022-2023

Cifras en pesos corrientes

Municipio	Cuenta bancaria PAE	Fecha transacción	Valor Aportado	Comprometidos		Por Comprometer
				2022	2023	
Puerto Leguizamó	598-380293	31/05/2022	268.299.144	0	268.299.144	0
Colón	598-380293	02/08/2022	13.583.477	13.583.477	0	
Puerto Guzmán	598-380293	02/08/2022	246.030.119		72.553.631	173.476.488
Mocoa	598-380293	02/08/2022	177.342.949	177.342.949	0	0
Villagarzón	598-380293	16/08/2022	128.588.974	0	128.588.974	0
San Miguel	598-380293	16/08/2022	132.023.032	0	132.023.032	0
Puerto Caicedo	598-380293	17/08/2022	80.000.000	0	0	80.000.000
Santiago	598-380293	05/09/2022	32.000.000	0	32.000.000	0
Sibundoy	598-380293	05/09/2022	43.556.970	43.556.970	0	0
Valle del Guamuez	598-380293	30/09/2022	170.002.629	0	0	170.002.629
TOTAL			1.291.427.294	234.483.396	633.464.781	423.479.117

Fuente: Secretaría de Educación Departamental del Putumayo – Equipo PAE

De acuerdo con información del equipo PAE de la Secretaría de Educación Departamental, radicado 2023ER0193486 del 13 de octubre de 2023, el departamento se comprometió a utilizar los recursos por \$423.479.117, en la financiación del PAE, como recursos del balance en la vigencia 2024, compromiso al que se le hará seguimiento en el plan de mejoramiento que suscriba la entidad territorial y, adicionalmente, mencionan que el Departamento, para la vigencia 2022, atendió en su totalidad la población estudiantil beneficiaria del PAE con recursos de SGP del Departamento y Sistema General de Regalías.

Lo anterior se debe a deficiencias en el seguimiento y control a la ejecución de los recursos aportados por los municipios y debilidades en la programación del presupuesto para la financiación el PAE, por parte de la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo.

Esta situación viene ocasionando que los recursos no se utilicen oportunamente en la financiación del PAE, que es el propósito fundamental de los recursos aportados y no la de permanecer en una cuenta de ahorros, sin cumplir con los fines estatales para los cuales fueron transferidos.

Respuesta de la entidad

La administración departamental del Putumayo con oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, manifestó que debido a una serie de trámites administrativos no les ha permitido disponer de los recursos, entre ellos la incorporación al presupuesto y los comprobantes de egreso, orden de pago y la transacción bancaria que les deben aportar los municipios y que son necesarios para realizar el proceso de registro en el presupuesto departamental y que justamente los municipios señalados en la observación fueron los que no remitieron la documentación a tiempo, sin embargo, sostienen que la mayor parte de los recursos aportados por los municipios, fueron comprometidos en la vigencia 2023, los cuales sirvieron para cofinanciar el PAE, durante los primeros 60 días del calendario escolar, comprendido entre el 30 de enero y el 02 de mayo de 2023, y los 125 días restantes fueron financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

Finalmente se comprometieron a utilizar los recursos transferidos por los municipios y que no fueron comprometidos en la vigencia 2023, en la contratación del PAE de la vigencia 2024.

Análisis de la respuesta

De conformidad con lo manifestado por el departamento del Putumayo de comprometer los recursos aportados por los municipios de Puerto Guzmán, Puerto Caicedo y Valle del Guamuez, \$423.479.117, en la vigencia 2024, la observación queda confirmada y se configura hallazgo administrativo.

3.2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos provenientes del FOME, administrados durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo.

Durante la vigencia 2021 el Departamento del Putumayo realizó 30 transferencias a Instituciones Educativas del Departamento del Putumayo, por \$2.175.937.256, las cuales se ejecutaron en la vigencia 2022. De ellas se evaluaron 15, por \$1.614.304.598, equivalentes al 74%, sin detectarse situaciones de incumplimiento.

3.2.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados y/o de los cuales sean beneficiarios para infraestructura educativa, cultural, deportiva, científica y tecnológica, durante la vigencia 2022, a el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.

Infraestructura educativa

Se realizó la revisión técnica a los siguientes contratos de obra:

Cuadro No. 22. Muestra Contratos MEN-FFIE Departamento del Putumayo

Cifras en pesos corrientes

Municipio	Establecimiento Educativo	No. del Contrato	Fecha de Suscripción	Tipo Intervención	Valor	Estado
Mocoa	CER Caliyaco. Sede ERM San José del Pepino.	1380-1307-2020	22/05/2020	Mejoramiento Rural	150.000.000	Obra Terminada
Orito	IER Tesalia. Sede Principal.	1380-1307-2020	22/05/2020		1.000.000.000	
Puerto Guzmán	IER Rafael Reyes. Sede Principal	1380-1307-2020	22/05/2020		150.000.000	
San Miguel	IER Puerto Colón. Sede Principal	1380-1307-2020	22/05/2020		150.000.000	
TOTAL					1.450.000.000	

Fuente: Información MEN-FFIE. Elaboró: Equipo Auditor

Las obras ejecutadas en los diferentes establecimientos educativos están comprendidas por acciones programadas para prevenir el deterioro de los elementos constitutivos de cada infraestructura y de los espacios necesarios para el desarrollo de formación de la comunidad estudiantil. Actualmente las obras prestan servicio para las cuales fueron ejecutadas y su conservación está acorde al funcionamiento y objeto de cada contrato, sin detectarse situaciones de incumplimiento.

Infraestructura deportiva

De acuerdo con la información del departamento del Putumayo y del Ministerio del Deporte, no se ejecutaron recursos por este concepto.

Infraestructura cultural

Se realizó la revisión técnica a los siguientes contratos de obra:

Cuadro No. 23. Muestra Contratos Mincultura Departamento del Putumayo

Cifras en pesos

No. de Contrato	Fecha	Valor	Objeto	Contratista	Interventor
4635/21	03/12/2021	1.592.754.302	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, la construcción de la Biblioteca pública y casa de la memoria del Resguardo Indígena Kamentsá-Inga del municipio de San Francisco.	Consorcio UM	Persona natural
4637/21	03/12/202	872.440.359	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, la construcción de la Casa de Cultura del municipio de San Miguel.	Consorcio UM	Persona natural
4648/21	06/12/202	267.363.300	Realizar interventoría técnica, administrativa, financiera, contable, económico, ambiental, industrial y aseguramiento de calidad para los contratos de obra cuyo objeto son: Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, la construcción de la Biblioteca pública y casa de la memoria del Resguardo Indígena Kamentsá-Inga del municipio de San Francisco del departamento de Putumayo y la construcción de la Casa de Cultura del municipio de San Miguel.	Persona natural	No aplica
TOTAL		2.732.557.961			

Fuente: Información Ministerio de Cultura. Elaboró: Equipo Auditor

Para el caso de la obra de la Construcción de la Casa de Cultura del municipio de San Miguel, actualmente se encuentra prestando servicios a la comunidad indígena del Resguardo San Marcelino Yarinal y su ejecución se ajusta a las condiciones contratadas.

En lo atinente al Contrato 4635 de 2021, se configuró el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 8. Contrato de obra 4635 del 02/12/2021 (IP)

El Ministerio de Cultura, suscribió el Contrato de obra 4635 del 02 de diciembre de 2021, para realizar la Construcción de la Biblioteca Pública y Casa de la Memoria del Resguardo Indígena Camëntza – Inga del Municipio de San Francisco Departamento del Putumayo, no obstante, la comunidad del Resguardo Indígena Camëntza no ha podido utilizar las obras hasta tanto no se culminen los correctivos consignados en acta.

Constitución Política de Colombia. Artículos 2, 6, 209 y 267.

Ley 80 de 1993 Artículos 3, 23, 25 y 26.

Ley 1474 de 2011. Artículos 83, 84.

Ley 610 de 2000, Artículo 39.

El Ministerio de Cultura, suscribió el Contrato de obra 4635 del 02 de diciembre de 2021, con la firma CONSORCIO UM por \$1.592.754.302, cuyo objeto fue: *“Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, la construcción de la Biblioteca Pública y Casa de la Memoria del Resguardo Indígena Camëntza – Inga del Municipio de San Francisco Departamento del Putumayo”*. La obra tuvo un plazo de 5 meses, con fecha de inicio 11 de enero de 2022 y terminación prevista, según reinicio No. 2, para el 09 de diciembre de 2022.

Actualmente, según el último informe general de interventoría de abril de 2023³, y el anexo 8 informe semanal del 29 de octubre de 2022 al 11 de noviembre de 2022, la obra cuenta con un avance físico acumulado del 89.4%, por \$1.423.920.468, y un avance financiero 77.7%, por \$1.237.597.234. Según los informes de interventoría, en la actualidad la obra no cuenta con acta de recibo de cantidades de obra final, como tampoco se ha liquidado. Adicionalmente, según Póliza de seguro de cumplimiento No. 45-44-1011328285 de fecha 10/08/2023, de Seguros del Estado S.A, en la actualidad se encuentra vencidos los amparos de cumplimiento del contrato, cuya vigencia se constituyó hasta el día 24/08/2023.

Complementario a ello, como parte del proceso de entrega de las obras, el Ministerio de Cultura suscribió acta final de obra el 25 de abril de 2023, donde se relacionó la descripción de los elementos entregados a la comunidad del Resguardo Indígena Camëntza, y además se consignó por parte del contratista de obra la subsanación de observaciones de acabados en calidad de las obras, las cuales fueron aprobadas con las firmas por parte del comité de veeduría, contratista, interventor y del supervisor por parte del grupo de infraestructura del Ministerio de Cultura.

Aunado a ello, se evidenció en la mencionada acta de recibo final de obra del 25 abril de 2023, que a pesar de que se dejó constancia del cumplimiento del objeto del contrato y del recibo definitivo del mismo, el interventor, contratista como también por parte del Ministerio de Cultura, se determinaron observaciones de calidad de entrega de las obras, las cuales

³ 1. 4635_ INFORME INTERVENTORIA FINAL SAN FRANCISCO v.7, tamaño 2291 kg- Pag 59.

fueron constatadas mediante Acta inspección física efectuada por parte de la CGR con fecha 18 octubre de 2023, de las cuales se destacan la falta de remates en andenes de circulaciones, reparación de tapa de pozo séptico, pintura en muros, cerramiento externo y ajuste de accesorios en baños.

Actualmente, si bien la obra cuenta con dotación de servicios públicos de alcantarillado, agua y energía es preciso anotar que transcurridos casi seis (6) meses de firmada el acta protocolaria de revisión de entrega final de las actividades generales de las obras, la comunidad del Resguardo Indígena Camëntza no ha logrado utilizar las obras hasta tanto no se culminen los correctivos, dado que se han desembolsado recursos por avance financiero en cuantía de \$1.237.597.234, sin que se cumplan los fines de la contratación estatal..

La situación anterior se presenta debido a la falta de seguimiento y control del contrato de obra a cargo de la interventoría y supervisión, aunado a ello exigir la culminación de los correctivos de obra contenidos en acta protocolaria de entrega final de obra.

Esto ocasiona que la comunidad no disponga de la obra, que no se cumpla con los fines de la contratación estatal, es por ello que se dará traslado para inicio de indagación preliminar.

Respuesta de la entidad

El Ministerio de Cultura mediante oficio radicado 2023ER0221178 del 20-11-2023, indica que actualmente para el proceso de consenso y firma del acta de recibo final de obras, existen discrepancias entre la interventoría y el contratista en algunas cantidades de obra, por lo cual a la fecha no se cuenta con la firma de acta final de cantidades de obra, y en consecuencia tampoco existe liquidación del referido contrato.

Adicionalmente indica que de no llegar a conciliación con el contratista se procederá a la liquidación unilateral del contrato de obra.

De otra parte, menciona que según la Cláusula 2° del Convenio Interadministrativo 3321 de 2021, el Resguardo indígena tiene la obligación de darle uso a la infraestructura entregada, así como su operación y mantenimiento.

Señala que, como resultado de la vista practicada por parte de la CGR, adelantada el 18-10-2023, la interventoría mediante comunicación MC21022S2023 del 23-10-2023 y radicada ante el Resguardo, comunicó que el contratista debía cumplir con los correctivos con un plazo hasta el día 24 octubre de 2023.

Agregan que actualmente está pendiente una visita por parte del Ministerio de Cultura para comprobar las correcciones de calidad de las obras desarrolladas por parte del contratista de obra y que fueron evidenciadas por parte de la CGR en la visita técnica practicada el día 18-10-2023.

Manifiestan que la obra actualmente ya fue entregada al Resguardo para su custodia y cuidado en virtud del Convenio Interadministrativo 3321 de 2021.

Análisis de la respuesta

Al respecto el Ministerio de Cultura justifica su respuesta en que existen actualmente falencias administrativas por parte del contratista de obra, que han impedido la entrega de obra definitiva y por consiguiente la conciliación y firma del acta de recibo final de cantidades de obra y de la liquidación del contrato.

Relacionado con lo anterior, el Ministerio de Cultura a la fecha no ha verificado los correctivos de las obras, las cuales fueron identificadas en la visita practicada por parte de la CGR suscrita en acta de visita con fecha 18-10-2023. Como a la fecha la comunidad indígena no dispone de la obra, se decide dar traslado para inicio de indagación preliminar.

Hallazgo con solicitud de apertura de indagación preliminar.

Infraestructura de Ciencia, Tecnología e Innovación

De acuerdo con la información del departamento del Putumayo y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, no se ejecutaron recursos por este concepto.

3.2.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7.

Evaluar el cumplimiento de la normativa aplicable para el manejo eficiente de la energía en los edificios pertenecientes al Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís, de conformidad con lo establecido en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 y disposiciones reglamentarias.

Se evaluó el cumplimiento de lo prescrito en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, relacionado con el ahorro del consumo de energía:

- **Si para el primer año de implementación (2020) se logró o no un ahorro en el consumo de energía de mínimo 15% respecto del consumo del año anterior y así para los siguientes años.**

El Departamento del Putumayo, no reportó consumo durante el año 2019 para efectuar el comparativo respecto a la vigencia 2020. No obstante, al analizar las vigencias 2020 – 2021, se evidenció que incumplió con el ahorro mínimo del 15%, esto es 315.402 kW, por cuanto la entidad reportó consumo total del periodo 2021 por 382.168 kW, obteniéndose un aumento en su consumo de energía de 66.766 kW, lo que corresponde a un 17.47% de incremento con respecto a la vigencia 2020.

- **Destinación de recursos para cumplir con las medidas de gestión eficiente de la energía**

La entidad auditada no destinó recursos a fin de cumplir con las medidas de gestión eficiente de la energía, además, no se ha implementado el Plan de Gestión de Eficiencia de Energía y tampoco se ha adoptado medidas tendientes al ahorro en el consumo de energía, en cumplimiento al artículo 292 de la Ley 1955 de 2019.

- **Auditorías energéticas de sus instalaciones.**

No se realizó la auditoría energética de sus instalaciones en el periodo del 01 de junio de 2019 al 31 de diciembre de 2022, exigida en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

- **Objetivos de ahorro de energía.**

La entidad, mediante el Plan de Acción y dentro de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, tiene establecido la actividad “*Capacitación y sensibilización de ahorro de energía*”, medidas que solo se empezaron a implementar a partir del 15 de agosto al 15 de diciembre de 2022. Por otra parte, la Oficina de Gestión de Recursos Físicos – Almacén del Departamento del Putumayo, realizó el estudio al contador 3000003896 instalado el 23-07-2022 el cual presentó incremento, por esta razón se vio obligada a socializar la Circular 047 del 15 de junio de 2022, en la cual se solicitó contribuir con el ahorro del consumo de energía.

- **Adecuaciones en infraestructura.**

Al respecto no se evidenciaron adecuaciones en infraestructura a cargo del Departamento del Putumayo, para disminuir el consumo de energía.

De la evaluación realizada se plasmó el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 9. Ahorro consumo de energía Departamento de Putumayo

El Departamento del Putumayo, no ha dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, al no adelantar un plan de gestión de eficiencia energética, no realizó auditorías y no efectuó adecuaciones en infraestructura.

Constitución Política de Colombia. Artículos 2, 6 y 209.

Ley 489 de 1998. Artículo 3. Principios de la función administrativa.

Ley 87 de 1993. Artículo 1°. Definición del Control Interno. Artículo 2° Objetivos del Sistema de Control Interno. Artículo 6°. Responsabilidad del Control Interno.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia - Pacto por la Equidad. Artículo 292. Edificios Pertencientes a las Administraciones Públicas. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1715 de 2014, el cual

quedará así: Artículo 30. EDIFICIOS PERTENECIENTES A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS”.

Conforme a la información certificada por el Departamento del Putumayo, relacionada con el ahorro del consumo de energía, se establece que durante el año 2020, la entidad consumió un total de 371.061 kwts, que de acuerdo con los criterios mencionados, para la vigencia 2021 la entidad debió cumplir con el ahorro mínimo del 15% respecto de la vigencia anterior, esto es 315.402 kwts, sin embargo, la entidad reportó consumo total del periodo 2021 por 382.168 kwts, obteniéndose una diferencia y aumento en su consumo de energía de 66.766 kwts, lo que corresponde a un 17.47% de incremento con respecto a la vigencia anterior, tal como se observa en la siguiente tabla:

Cuadro No. 24. Consumo de energía en kwts vigencias 2020-2021

CONSUMO KW 2020	TOTAL KW CON AHORRO DEL 15%	TOTAL CONSUMO KW REAL 2021	DIFERENCIA KW	% DE INCREMENTO 2021
371.061	315.402	382.168	66.766	17,47

Fuente: Información Entidad Territorial Elaboró: Equipo auditor

De igual forma, para la vigencia 2022, la entidad debió cumplir con el ahorro establecido del 15%, lo que debía ser equivalente a 324.843 kwts, no obstante, se consumió un total de 363.963 kwts, obteniendo una diferencia y aumento de 39.120 kwts, lo que corresponde a un 10.75% de incremento de consumo de energía en la vigencia 2022, tal como se observa en la siguiente tabla:

Cuadro No. 25. Consumo de energía en Kwts vigencias 2021-2022

CONSUMO KW 2021	TOTAL KW CON AHORRO DEL 15%	TOTAL CONSUMO KW REAL 2022	DIFERENCIA KW	% DE INCREMENTO 2022
382.168	324.843	363.963	39.120	10,75

Fuente: Información Entidad Territorial Elaboró: Equipo auditor

Además, analizada la información suministrada por la entidad, se evidencia que no se ha implementado el Plan de Gestión de Eficiencia de Energía y tampoco se ha adoptado medidas tendientes al ahorro en el consumo de energía en cumplimiento al artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, tampoco se cuenta con la realización de auditorías energéticas de sus instalaciones y adecuaciones en su infraestructura, sin embargo la entidad, mediante el Plan de Acción y dentro de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, tiene establecido la actividad “*Capacitación y sensibilización de ahorro de energía*”, medidas que solo se empezaron a implementar a partir del 15 de agosto al 15 de diciembre de 2022.

La situación anterior se presenta por falta de control y medidas efectivas tendientes al logro de la política nacional de ahorro y uso eficiente de energías, en cumplimiento de la Ley 1955 de 1999, como a deficiencias en las metas de la formulación del Programa de Gestión

Ambiental de la entidad, relacionadas con dicha política encaminada al ahorro de consumo de energía de las entidades públicas.

Lo que genera incumplimiento de ahorro energético del 15% establecido en el artículo 292 de la Ley 1955 del 2019 para las vigencias 2020, 2021 y 2022, así como también el incremento en los costos de funcionamiento de la entidad relacionados al consumo de energía, al evidenciarse pagos de facturación de energía de \$265.267.254 para el año 2020; \$270.500.614 para el año 2021 y \$319.620.925, para el año 2022.

Respuesta de la entidad

La administración departamental del Putumayo, con oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, manifestó que se presentó un incremento de consumo de energía en KHW y valores, teniendo en cuenta que el costo que se asume mensualmente por el consumo de energía. Es así que la Oficina de Gestión de Recursos Físicos – Almacén realizó el estudio al contador 3000003896, instalado el 23-07-2022, el cual presentó incremento, por esta razón se vio obligada a socializar la Circular 047 del 15 de junio de 2022, en la cual se solicitó contribuir con el ahorro del consumo de energía. Agregan, que en el 2022 se incrementaron costos en el consumo de energía, toda vez que para el buen funcionamiento de la administración se arrendaron locales para trasladar a los funcionarios de la secretaría de servicios administrativos, secretaría de hacienda y archivo de contratación. Por estas razones expuestas, la entidad no cumplió con el ahorro establecido del 15% estipulado en la Ley 1955 de 1999.

Análisis de la respuesta

Al respecto, la Entidad acepta que no cumplió con el ahorro establecido en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 y no ha implementado el Plan de Gestión de Eficiencia de Energía, es por ello que se configura hallazgo administrativo.

3.2.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8.

Evaluar el cumplimiento y efectividad del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, con corte al 31 de diciembre de 2022, de conformidad con la normativa aplicable, para el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.

Se verificaron las acciones de mejora propuestas por la entidad para subsanar los hallazgos comunicados, encontrándose que, con corte a 30 junio de 2023, de los diez (10) hallazgos relacionados con el asunto de la presente auditoría de cumplimiento, y sobre los cuales se realizó seguimiento a la totalidad de las 14 acciones correctivas, se estableció que se subsanaron las deficiencias detectadas por la CGR, a través del establecimiento de procedimientos e implementación de controles que mitigaran el quehacer de la entidad y no se volvieran a presentar, concluyéndose que las acciones emprendidas fueron efectivas en un 100%.

Cuadro No. 26. Acciones Plan de Mejoramiento Departamento de Putumayo

No.	Hallazgos	Acciones	Efectividad		Avance
			Sí	No	
1	Ejecución reservas presupuestales vigencia 2019 - la Gobernación del Putumayo constituyó Reservas Presupuestales de la vigencia 2019, por \$4.363.017.016, de las cuales, a 31/12/2020, presenta obligaciones por \$3.369.342.062, quedando un Pasivo Exigible de \$993.674.953 y un saldo por pagar de \$612.941.138.	Tramitar y pagar las reservas presupuestales constituidas durante la próxima vigencia.	X		100%
2	Contrato de suministro ccv-1459-2020 31/12/2020. (D)	Planear en conjunto los procesos de contratación de suministro e interventoría cuando se requiera.	X		100%
3	Supervisión contrato 1322 de 2020- conectividad Sedes educativas Departamento del putumayo. (D)	Fortalecer la supervisión del proyecto de conectividad mediante la contratación de personal de apoyo.	X		100%
4	Ejecución recursos programa de Fortalecimientos de internados escolares (A) riesgo de que los recursos programados para el fortalecimiento de las instalaciones del CER Gallinazo de Puerto Guzmán Putumayo, no registren los beneficios esperados.	Realizar seguimiento integral (Administrativo, jurídico, financiero y técnico) a las transferencias de proyectos cuyo objeto sea el mejoramiento, mantenimiento y adecuación.	X		100%
		Realizar nombramiento del P.U. encargado de realizar seguimiento a las trasferencias financieras que realice la SED a los EE.	X		100%
		Contratar por parte de la ETC la interventoría en proyectos cuyo objeto sea el mejoramiento, mantenimiento y adecuación.	X		100%
5	Publicación de la contratación en SECOP instituciones educativas transferencia recursos SGP Educación 2020 (D).	Atender todas las asesorías requeridas por las instituciones y brindar capacitación anual en las instituciones educativas.	X		100%
6	Resolución 0965 De 2020 Alimentación Internado. (D) no cumplen con los fines establecidos en la ley y que la comunidad estudiantil no se beneficie oportunamente con la ejecución de estos programas e incumplimiento de las disposiciones y principios contenidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.	Realizar nombramiento del P.U. encargado de realizar seguimiento a las trasferencias financieras que realice la SED a los EE.	X		100%
7	Recursos obras internados resolución 0973 de 2020-ier José maría de puerto guzmán (D-P- F- \$175.898.156)	Realizar seguimiento integral (Administrativo, jurídico, financiero y técnico) a las transferencias de proyectos cuyo objeto sea el mejoramiento, mantenimiento y adecuación.	X		100%
		Realizar nombramiento del P.U. encargado de realizar seguimiento a las trasferencias financieras que realice la SED a los EE.	X		100%
		Contratar por parte de la ETC la interventoría en proyectos cuyo objeto sea el mejoramiento, mantenimiento y adecuación.	X		100%
8	Contrato 1322 de 2020 - conectividad sedes Educativas Departamento del putumayo-D) Hallazgo administrativo con alcance fiscal, en cuantía de \$203.660.897 y presunta incidencia disciplinaria.	Mejorar la estrategia de socialización del proyecto de conectividad, mediante reuniones presenciales por zona.	X		100%
9	Contrato 002 De 17/01/2020-Pae-Vigencia 2020 (D – BA - . \$857.900).	Fortalecer los procesos administrativos en la ejecución de actividades en la consolidación de informes de actas parciales e informes de supervisión, teniendo en cuenta la liquidación correcta de los valores registrados en los documentos de legalización de pago de los contratos y la trazabilidad en la devolución de excedentes en pagos.	X		100%

No.	Hallazgos	Acciones	Efectividad		Avance
			Sí	No	
10	Traslado docente Institución Etnoeducativa Bilingüe Inga (F- \$37.909.248, D).	Reubicar los docentes que por diferentes situaciones administrativas no tienen carga académica en los establecimientos educativos donde se requiera por necesidad del servicio.	X		100%

Fuente: SIRECI e información entidad territorial

Elaboró: Equipo

3.2.9. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 9.

Atender las denuncias asignadas, las alertas o insumos enviados por la DIARI y por la Contraloría Delegada en relación con las materias objeto de auditoría, independientemente de la vigencia auditada y hasta el cierre de la fase de ejecución de auditoría.

En desarrollo de la auditoría se incorporaron las siguientes solicitudes ciudadanas, insumos o alertas, así:

Cuadro No. 27. Atención Denuncias, Alertas o Insumos Departamento Putumayo

Código SIPAR	Hechos	Conclusiones
278877	Solicitud revisión pagos prima técnica personal administrativo Secretaría de Educación Departamental del Putumayo.	Se configuraron 3 hallazgos con connotación fiscal y presuntas incidencias disciplinaria y penal.

Fuente: SIPAR

Elaboró: Equipo auditor.

En relación con lo anterior se configuraron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 10. Prima técnica del personal administrativo Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo nombrados en provisionalidad. (F-D-P)

El Departamento del Putumayo reconoció y pagó primas técnicas al personal administrativo en provisionalidad en los periodos 2018 a 2022, en contravía de lo señalado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; lo cual generó daño patrimonial por \$1.606.817.011, además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.

Constitución Política de Colombia. Artículos 2. 6: 150 y 209.

Ley 4 de 1992, "Artículo 10.- Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos. Artículo 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad".

Ley 489 de 1998. Artículo 3. Principios de la función administrativa.

Concepto No. 2302 de 2017 Consejo de Estado Sala de Consulta Servicio Civil. Referencia: Asignaciones salariales de docentes de los órdenes departamentales, distrital y municipal.

(...)

- *“El Acto legislativo 01 de 1968 determinó como exclusiva del Congreso la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden.*
- *Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, los entes territoriales no contaban con la competencia para crear asignaciones salariales a favor de los servidores de la educación y cualquier reconocimiento creado por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales sería contrario al ordenamiento superior.*
- *La administración está en la obligación de inaplicar actos administrativos inconstitucionales.*
- *No puede alegarse derechos adquiridos a favor de los servidores de la educación que percibieron dinero por actos administrativos creados en oposición a la Constitución.*
- *El Estado no puede pagar conceptos salariales y prestacionales creados por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales, dado que carecen de amparo constitucional y legal”.*

(...)

Radicado 2017-EE-111674 del 07 de julio de 2017, remitido por el Ministerio de Educación Nacional a la Secretaría de Educación del Departamento de Putumayo, con orientaciones respecto de la aplicación del Concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado.

(...)

“De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional, adelantó diferentes acciones para verificar la existencia de amparo constitucional y legal de las reclamaciones por beneficios salariales y prestacionales creados mediante ordenanzas, acuerdos y decretos del orden territorial, conocidos como “primas extralegales”. Estas incluyeron, la conformación del Comité Técnico Operativo de Saneamiento de Deudas Laborales del Sector Educativo con la Resolución 10811 del 21 de julio de 2015, la realización de mesas de trabajo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la solicitud de orientaciones a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en acuerdo con FECODE y, finalmente, la solicitud de concepto a la Honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”.

“Conforme al Concepto, los consejeros determinaron lo siguiente:

Primas extralegales creadas después del Acto Legislativo 01 de 1968

- *El Acto legislativo 01 de 1968 determinó como exclusiva del Congreso la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden.*
- *Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, los entes territoriales no contaban con la competencia para crear asignaciones salariales a favor de los servidores de la educación y cualquier reconocimiento creado por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales sería contrario al ordenamiento superior.*
- *La administración está en la obligación de inaplicar actos administrativos inconstitucionales.*
- *No puede alegarse derechos adquiridos a favor de los servidores de la educación que percibieron dinero por actos administrativos creados en oposición a la Constitución.*
- *El Estado no puede pagar conceptos salariales y prestacionales creados por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales, dado que carecen de amparo constitucional y legal”.*

“La Ministra de Educación Nacional decidió acoger el Concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado, lo que se manifestó durante las mesas de negociación adelantadas con FECODE y en la reunión 24

del Comité Técnico Operativo de Saneamiento de las Deudas Laborales del Sector Educativo.

De acuerdo con esta decisión y, en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, en especial las previstas en los numerales 5.11, 5.13 y 5.21 y de las competencias dadas por los artículos 17.4, 18.1, 18.4 y 18.6 del Decreto 5012 de 2009, por medio de la presente se procede a brindar las siguientes orientaciones a las entidades territoriales certificadas en educación frente al contenido y aplicación del concepto 2302 del 28 de febrero de 2017 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

No es posible la cancelación de primas extralegales con recursos del Estado, y especialmente con recursos del Sistema General de Participaciones por tratarse de conceptos salariales y prestacionales que carecen de amparo constitucional y legal.

Las entidades deben adelantar las acciones necesarias en el marco de las competencias establecidas en los numerales 6.2.3 y del artículo 6 y 7.3 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001 para suspender el pago de primas extralegales, y así evitar las consecuencias fiscales y disciplinarias derivadas del pago de lo no debido.

No podrá tenerse en cuenta para efectos de ninguna asignación de recursos del Sistema General de Participaciones para Educación, los pagos de primas extralegales realizados a favor de personal docente y administrativo del sector educativo.

No podrán tramitarse deudas por concepto de primas extralegales en el marco del proceso de saneamiento de deudas laborales del sector educativo, definido por el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 por carecer de amparo constitucional y legal.

Finalmente, se informa que el Ministerio de Educación Nacional, proveerá asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas en educación, en las gestiones que requieran adelantar como administradoras funcionales del Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Liquidación de Nómina”.

Decreto 1661 de 1991 de Presidencia de la República. Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones. Artículo 1.- Definición y campo de aplicación. Artículo 2.- Criterios para otorgar Prima Técnica. Artículo 3.- niveles en los cuales se otorga prima técnica. Artículo 5.- competencia para asignar prima técnica.

Decreto 2164 de 1991 de Presidencia de la República. “*Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 1661 de 1991. Artículo 4. (Modificado por el Decreto 1335 de 1999, Art. 2) De la prima técnica por formación avanzada y experiencia. Artículo 5. De la prima técnica por evaluación del desempeño. Artículo 7.- De los empleos susceptibles de asignación de prima técnica. Artículo 8.- Ponderación de los factores. Artículo 9.- Del procedimiento para la asignación de la prima técnica. El empleado que ocupe, en propiedad, un empleo susceptible de asignación de prima técnica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del presente Decreto, presentará, por escrito, al jefe de Personal o a quien haga sus veces, la solicitud de asignación de prima técnica, acompañada de los documentos que legalmente acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos. (Subrayado Nuestro). Artículo 13.- Otorgamiento de la prima técnica en las entidades territoriales y sus entes descentralizados. (El Consejo de Estado declara la NULIDAD de este artículo, mediante Fallo 11955 de 1998)”.*

Fallo 11955 de 1998 Consejo de Estado, marzo diecinueve de mil novecientos noventa y ocho. (...) *“Otorgamiento de Prima Técnica en las entidades descentralizadas. Dentro de los límites consagrados en el presente Decreto, las entidades y organismos descentralizados de la Rama Ejecutiva, mediante resolución o acuerdo de sus Juntas, Consejos Directivos o Consejos Superiores, tomarán las medidas pertinentes para aplicar el régimen de Prima Técnica, de acuerdo con sus necesidades específicas y la política de personal que adopten.*

*Por lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, falla:
Declárase la nulidad del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, proferido por el presidente de la República”. (...)*

Decreto 1335 de 1999, de Presidencia de la República. Por el cual se modifican los artículos 3 y 4 del Decreto 2164 de 1991. Artículo 1.- Modificar el artículo 3° del Decreto 2164 de 1991.

Resolución 3528 de 1993, por la cual se reglamenta la asignación de prima técnica para funcionarios de planta del Ministerio de Educación Nacional. Art. 2°—De los empleos susceptibles de aplicación de prima técnica. ART. 4°—Ponderación de los factores y cuantía. ART. 5°—Competencia para aplicación del criterio por evaluación del desempeño. ART. 7°—Normas aplicables.

Resolución 05737 de 1994 del Ministerio de Educación Nacional. *“Por la cual se establece la asignación de Prima Técnica a otros funcionarios del orden nacional, vinculados a la administración del servicio educativo en las entidades territoriales”. Artículo 1°. Para el reconocimiento de la prima técnica a funcionarios administrativos del orden nacional que laboran en los Fondos Educativos Regionales, Oficinas Seccionales de Escalafón, Centros Experimentales Piloto, Centros Auxiliares de Servicios Docentes y Colegios Nacionales y Nacionalizados, se tendrán en cuenta las disposiciones contenidas en la Resolución No. 3528 de 1993 que reglamenta la asignación de la prima técnica para los funcionarios de la Planta del Ministerio de Educación Nacional. Artículo 2°. Los actos administrativos de reconocimiento de la prima técnica para los funcionarios indicados en el artículo anterior, serán proferidos por los Gobernadores y alcalde Mayor de Santafé de Bogotá en calidad de presidentes de las Juntas Administradoras de los Fondos Educativos Regionales, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 6° del Decreto 1661 del 27 de junio de 1993. Artículo 4° Los funcionarios que no den estricta aplicación a las normas que regulan el reconocimiento de prima técnica, incluidas las disposiciones emanadas del Ministerio de Educación, responderán disciplinariamente, sin perjuicio de las acciones penales y civiles correspondientes”.*

Ley 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Artículo 15. Destinación. Artículo 16. Criterios de Distribución.

Resolución 0736 de 25 de marzo de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por la cual se ordena la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y los artículos 2.6.3.4.1. y 2.6.3.4.1.1 del Decreto 1068 de 2015.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional mediante oficio con número de radicado 1-2021-115599 del 03 de enero de 2022 indicó frente a la prima técnica que: *“la entidad territorial Putumayo está en la obligación de demostrar que las personas a quienes se les está reconociendo la prima técnica cumplen con los requisitos establecidos en la Ley y la Jurisprudencia para tal fin”*. Resaltando que, *“con radicado 2017-EE-111674 del 07 de julio de 2017 (adjunto), el Ministerio de Educación Nacional remitió a la Secretaría de Educación del Departamento de Putumayo las orientaciones respecto de la aplicación del concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado, razón por la cual, no hay justificación alguna para que esa ETC actualmente este pagando primas que ostentan el carácter de extralegales.*

Por lo anterior, los actos administrativos allegados por el Departamento no cumplen con los requisitos necesarios para soportar legalmente el pago de prima técnica y por ende se considera como un gasto no permitido a ser financiado con recursos del SGP”.

Decreto 111 de 1996 de Presidencia de la República. *“Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas; (...) Artículo 113. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición (L. 38/89, art. 62; L. 179/94, art. 71)”*.

Ley 87 de 1993. Artículo 2º Objetivos del Sistema de Control Interno.

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado.

Ley 734 de 2002, derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023. (Vigente para la época de los hechos).

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Deberes.

Ley 599 de 2000 del Congreso de la República. (Código Penal colombiano)

Con la expedición de la Ley 60 de 1990, el Congreso de la República otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para modificar el régimen de prima técnica y permitir su reconocimiento y pago a algunos funcionarios estatales, previa evaluación de desempeño. Así las cosas, con base en las facultades concedidas, se expidió el Decreto Ley 1661 del 27 de abril de 1991, modificatorio del régimen de prima técnica, la cual fue concebida como un reconocimiento económico para atraer o mantener al servicio del Estado, a funcionarios altamente calificados, cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos especializados. También se estableció la prima técnica como un reconocimiento al adecuado desempeño del cargo, cuando el empleado se encuentre en niveles iguales o superiores al 90%, según la correspondiente evaluación (Decreto 2164

de 1991). De esta manera, el referido Decreto 1661 de 1991 estableció dos criterios para otorgar la prima técnica, la acreditación de estudios especiales y experiencia altamente calificada o la evaluación de desempeño.

El Decreto 2164 de 1991, que reglamentó el Decreto Ley 1661 del mismo año, en su artículo 13 señalaba que los gobernadores y alcaldes, mediante decreto, podrán reconocer la prima técnica previo lleno de los requisitos legales. Posteriormente la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de marzo de 1998, declaró la nulidad del artículo 13 en mención, fundamentándose en las siguientes consideraciones:

“Una interpretación gramatical, sistemática, coherente, histórica y teleológica de los anteriores preceptos, lleva a establecer que cuando el artículo 9° del Decreto 1661 de 1991, se refiere al otorgamiento de la prima técnica de las entidades descentralizadas, abarca única y exclusivamente a las del orden nacional, habida cuenta que, se reitera, la Ley de facultades en su epígrafe es diáfana al respecto.

Al confrontar el texto de la Ley 60 de 1990 y el Decreto 1661 de 1991, en específico de su artículo 9°, con el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, se advierte, sin lugar a equívocos, como se indicó en la providencia que decretó la suspensión provisional y en el auto que confirmó tal determinación, que se desbordaron los límites de la potestad reglamentaria, al hacerse extensivo el otorgamiento del régimen de prima técnica a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados, cuando en realidad de verdad, la intención del Legislador ordinario, al conferir las potestades extraordinarias, fue únicamente englobar o comprender a los empleos del sector público del orden nacional.

En el mismo orden de ideas se anota que la frase “y se dictan otras disposiciones”, contenida tanto en el rótulo de la Ley 60 de 1990 como en el Decreto 1661 de 1991, debe descifrarse en el entendido de que las mismas deben ligarse y relacionar con el orden nacional, pues es el contenido lógico de dicho concepto. Por tal razón la censura formulada en torno a este aspecto por la parte actora deviene inane.

Los razonamientos expuestos son concluyentes en señalar que las normas que rigen la prima técnica no conceden el derecho a los empleados del orden departamental como es el caso del Cesar Ricardo Peña Vargas, quien desde el año 1987 presta sus servicios al Departamento de Boyacá en la Secretaría de Salud hoy Instituto Seccional de Salud de Boyacá, ejerciendo para el año 2004 el cargo de Profesional Especializado en carrera administrativa”. (Negrilla y subrayado fuera del texto)”.

Por su parte, la Resolución 3528 de 1993 expedida por el Ministerio de Educación Nacional reglamentó la asignación de prima técnica para funcionarios de planta del Ministerio de Educación Nacional, en su parágrafo 2 del artículo 2, establece que no tendrán derecho a prima técnica quien esté nombrado en período de prueba o con carácter provisional. (Subrayado fuera de texto). De igual forma el artículo 5° establece la Competencia para aplicación del criterio por evaluación del desempeño, determinando que aplica para funcionarios inscritos en carrera administrativa en la forma prevista por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Ahora bien, con la expedición del Decreto 1724 de 1997, que modificó el régimen general y las normas especiales existentes en materia de prima técnica, se estableció que solo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con

carácter permanente en un cargo directivo, asesor y ejecutivo inicialmente, eliminando el derecho a los niveles profesional, administrativo, técnico y operativo.

Adicionalmente el Departamento Administrativo de la Función Pública, al referirse sobre la legalidad de un caso de reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño y en referencia de la nulidad del artículo 13 de Decreto 2164 de 1991, en Concepto 568411 de 2020, determinó: “*de acuerdo con los apartes jurisprudenciales expuestos precedentemente, se concluye entonces que, en criterio de esta Dirección Jurídica, a partir de la vigencia de la sentencia de nulidad del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, no podrá existir norma que consagre la posibilidad de otorgamiento de prima técnica para los empleados de las entidades del nivel territorial y, por lo tanto, para el presente caso no es procedente el reconocimiento y pago de la prima técnica por evaluación de desempeño*”.

Al respecto, la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, mediante Resolución No. 0295 del 25 de abril del año 2001, reconoció prima técnica a 29 funcionarios con nombramiento en provisionalidad, en los cargos, auxiliar administrativo, servicios generales, celadores, conductores, técnicos y profesionales. Con base en la referida resolución la entidad durante los años 2013 al 2022 reconoció y pagó \$2.896.935.473, con recursos de SGP Educación, por concepto de prima técnica, contrario a lo estipulado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997, toda vez que la prima técnica no es aplicable a personal provisional, además por cuanto a la fecha de la promulgación del acto administrativo que reconoció las primas técnicas (Resolución No. 0295 de 2001) se encontraba vigente el Decreto 1724 de 1997, que dispuso que la prima técnica únicamente quedaba autorizada para quienes ocuparan cargos con carácter permanente en los niveles directivo, asesor y ejecutivo, y los actores para la época de los hechos ocupaban empleos de otro niveles.

Cabe aclarar que el decreto de reconocimiento de prima técnica número 02965 tiene vigencia desde el año 2001 y la entidad solo suministró la información a partir del año 2013, justificando que para ese entonces la información correspondiente a pago de nóminas se procesaba manualmente y no sistematizada; de esta manera los pagos de reconocimiento de prima técnica a personal en provisionalidad de los años 2013 a 2020 se detallan en la siguiente tabla:

Cuadro No. 28. Pago Prima Técnica de provisionales SED - Vigencias 2013-2022

Cifras en pesos corrientes

ÍTEM	AÑO	REGISTROS DE PAGO	VALOR PAGO AÑO
1	2013	438	246.931.271
2	2014	490	270.867.792
3	2015	232	191.927.450
4	2016	476	274.133.496
5	2017	492	306.258.453
6	2018	390	299.926.755
7	2019	481	310.401.067
8	2020	435	370.309.069
9	2021	583	377.750.982
10	2022	235	248.429.138
TOTAL		4.252	2.896.935.473

Fuente: Información Gobernación del Putumayo Elaboró: Equipo Auditor

En relación con lo anterior, a continuación, se efectúa la cuantificación correspondiente a los años 2018-2022, como se detalla en la siguiente tabla:

**Cuadro No. 29. Pago Prima Técnica de provisionales SED
Vigencias 2018 – 2022**

Cifras en pesos corrientes

ITEM	AÑO	TOTAL, REGISTRO DE PAGO	VALOR PAGO AÑO
6	2018	390	299.926.755
7	2019	481	310.401.067
8	2020	435	370.309.069
9	2021	583	377.750.982
10	2022	235	248.429.138
TOTAL		2.124	1.606.817.011

Fuente: Información Gobernación del Putumayo Elaboró: Equipo Auditor

Aunado a lo anterior y de conformidad a lo señalado en los artículos 1, 15 y 16 de la Ley 715 de 2011, se establece que los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones -SGP, destinados a la prestación de servicios se deben utilizar para el financiamiento de las actividades que aseguren la prestación del servicio público educativo, esto incluye en primer lugar el pago de los salarios y prestaciones sociales, así como los aportes patronales y parafiscales del personal docente y administrativo.

Por otro lado, y conforme a normatividad vigente se establece que el Ministerio de Educación Nacional no asigna recursos para el pago de conceptos específicos, es decir, que dentro del presupuesto total de la entidad (tanto funcionamiento como inversión), no existe una partida destinada al pago de factores salariales o prestaciones de las entidades territoriales, esto se ajusta a la función del Ministerio, que se limita a asignar recursos de acuerdo con lo estipulado en la Ley 715 de 2001.

Cabe recordar que en virtud de lo prescrito en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, el financiamiento de primas extralegales, incrementos o de cualquier deuda generada por estos conceptos no puede realizarse con cargo a los excedentes del Sistema General de Participaciones del Sector Educación o de forma subsidiaria con Presupuesto General de la Nación, puesto que la disposición legal señalada, establece como requisito el fundamento legal o constitucional del reconocimiento pretendido, lo que no contiene el pago de esta prima (exclusividad, clima, escalafón, prima técnica e incremento por antigüedad⁴).

De igual forma, en virtud del inciso tercero del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 que señala: "A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que

⁴Resolución 736 del marzo de 2022, del Ministerio de Hacienda por la cual se ordena la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y los artículos 2.6.3.4.1. y 2.6.3.4.1.1 del Decreto 1068 de 2015

se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta⁵.

La situación se presenta por debilidades de control interno en la expedición de la Resolución No. 0295 de del 25 de abril de 2011 la cual reconoce Prima Técnica a funcionarios administrativos nombrados en provisionalidad de la Secretaría de Educación y Cultura Departamental Putumayo, así mismo a la ordenación del pago que conforme a la normatividad y apartes de jurisprudencias expuestas anteriormente, no cumplen con los requisitos necesarios para ostentar legalmente el pago de prima técnica y por ende se considera como un gasto no permitido al personal provisional.

Lo anterior tiene como consecuencia que se apropien recursos, se contabilicen obligaciones y se ordenen pagos no autorizados en la ley, afectando la disponibilidad presupuestal de recursos de Sistema General de Participaciones, disminuyendo la inversión y cobertura de los mismos dentro del sector educativo conforme lo regula la Ley 715 de 2001, generando detrimento al patrimonio público por \$1.606.817.011 (cuantificado para el periodo 2018-2022), al desplegar gestión fiscal antieconómica, por el reconocimiento y pago de primas técnicas al personal administrativo en provisionalidad, en contravía de lo señalado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.

Respuesta de la entidad

El Departamento del Putumayo, a través de oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, dio respuesta a la observación y a su vez manifestó: *“Para responder a la observación, debemos acudir en estricto sentido, a lo que establece el ordenamiento jurídico colombiano, en especial el regulatorio de la materia objeto de discusión, esto es, la que se denomina teoría de los actos administrativos.*

Desde esta perspectiva, se afirma que, las disquisiciones jurídicas plasmadas por la Contraloría General de la República en el escrito del cual se corre traslado y en él se formulan señalamientos por presuntas responsabilidades de orden fiscal en el manejo de los recursos del Departamento sector educación, tienen vigencia, no solo porque fueron reguladas en su momento con decisiones del Consejo de Estado, máxima autoridad en materia contencioso-administrativa, sino porque en nuestro medio esta corporación constituye el órgano de cierre de toda discusión en esa materia.

En otras palabras, le asiste razón a la Contraloría en dichas argumentaciones en punto del pago de primas técnicas a funcionarios públicos adscritos al Departamento del Putumayo, en cuanto es una prestación sólo reconocible a empleados públicos del orden nacional.

Adicionalmente agrega que, no obstante, conforme a la teoría de los actos administrativos, se ha dicho en términos generales son actos jurídicos unilaterales que constituyen una expresión de la

⁵ Resolución 736 del marzo de 2022, del Ministerio de Hacienda por la cual se ordena la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y los artículos 2.6.3.4.1. y 2.6.3.4.1.1 del Decreto 1068 de 2015.

voluntad de la administración, por medio de los cuales se crea, en forma obligatoria, una situación jurídica de carácter general, impersonal o abstracta, o bien, de carácter subjetivo, individual y concreto. Aunado a ello, bajo esa teoría se entiende que los actos administrativos en Colombia surgen a la vida jurídica con presunción de validez y de legalidad, concepto que además va aparejado a la noción de ejecutoriedad de dichos actos.

En efecto, la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, dispone la presunción de legalidad de los actos administrativos mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

“ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.

“La ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado. En la doctrina moderna, la ejecutoriedad de manera alguna puede confundirse con la ejecutividad. La ejecutoriedad es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto para que pueda ser efectuado. La ejecutividad equivale, a la eficacia que tal acto comporta, principio que no se constituye en una excepción, sino por el contrario es la regla general de todo acto administrativo”. (Sentencia No. T-355/95 Corte Constitucional).

Dentro de este marco jurídico conceptual, al momento de verificar si las actuaciones de la Administración Departamental frente al pago de prima técnica a algunos de sus empleados, son o no ajustadas al derecho, se debe partir de la base de que los actos administrativos que se expidieron dentro de la administración con este propósito se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cual hasta el momento no ha ocurrido. En consecuencia, los funcionarios públicos estamos obligados a respetarlos y sobre todo a cumplirlos, ya que las normas aludidas están establecidas en el código de la materia coherentemente con los principios que rigen en la administración pública, como la seguridad jurídica que el Estado les garantiza a los administrados, la cual se materializa con el respeto de los efectos jurídicos que de los actos administrativos emanan, que solo pueden ser afectados por las decisiones judiciales en firme de los jueces de la República.

En esa misma línea, la Corte Constitucional, en Sentencia T- 136 de 2019, adujo lo siguiente frente al principio de seguridad jurídica que acompañan a todos aquellos actos administrativos expedidos por la administración que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares o concretas:

“(…) Una de las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico es que dichos actos se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria por las autoridades competentes para ello, función que le fue otorgada por el legislador a los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa. En relación con la concepción básica del acto administrativo como manifestación Estatal, resulta muy ilustrativo el siguiente pronunciamiento de esta Corporación:

“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad”

Por obligatoriedad se entiende la necesidad de acatamiento de los efectos jurídicos que se generan a consecuencia del acto administrativo. Abarca tanto a los terceros como a la propia entidad público y a los demás. Esta obligatoriedad, de manera alguna se restringe en cuanto a su aplicación a los administrados, por el contrario, tal exigencia se extiende a la administración.

De lo expresado, se puede concluir que, al momento en que se verificó el pago de las primas técnicas hoy censuradas por la Contraloría, los actos administrativo expedidos por el Departamento, a saber: Resolución 0295 de 2001; Decreto No. 0008 del 30 de marzo de 1999 y la Ordenanza No. 319 del 9 de noviembre del 2000, no solo se habían proferido varios años atrás, sino que además, en armonía con el ordenamiento legal vigente se debían presumir legales y obligatorios, hasta tanto no sean declarados nulos por las autoridades competentes.

Si bien, a estos actos administrativos se les puede criticar por los vicios de competencia de los que adolecen en cuanto fueron emitidos por autoridades departamentales que no tenían capacidad de disposición para establecer el pago de emolumentos como la prima técnica, que solo pueden otorgar las autoridades del orden nacional; al igual que se les puede criticar por conceder dicho pago a funcionarios públicos que no cumplen los requisitos exigidos por la Ley para dicho efecto, lo cierto es que para el momento en que se efectuaba la ejecución de los recursos tales actos se encontraban más que en firme y gozaban de las presunciones legales que los acompañan, por lo que indefectiblemente debían respetarse.

De otra parte, los requerimientos en torno al pago de dichas primas, sólo se formularon a la administración departamental hasta el año 2022, con la Resolución 0736 de 25 de marzo de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la cual se ordenó la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo. Si bien, se describe un requerimiento que se formuló en el mismo sentido en el año 2017, en el cúmulo de gestiones y documentos que se manejaron en la administración departamental al momento de asumir las funciones el 1º de enero del 2020, de esto nada se supo, ni se mencionó en el proceso de empalme.

En conclusión, el pago de primas técnicas a funcionarios nombrados en provisionalidad se efectuó porque los actos administrativos que así lo ordenaron, aunque se profirieron con deficiencias normativas y de competencia, ya habían surgido a la vida jurídica mucho tiempo atrás, debiendo presumirse su legalidad y estando obligados a cumplirlos, por ser vinculantes para la administración hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo no declare lo contrario.

A partir del año 2022 la administración viene adelantando distintas actuaciones administrativas y hasta judiciales para conjurar en adelante el pago de esta prima en el Departamento.

Con respecto a la connotación fiscal que se le atribuye a esta observación, queremos plantear algunos argumentos adicionales:

En primer término, es necesario reiterar que los pagos de las primas no obedecen a una actuación caprichosa de la administración departamental, pues como ya se indicó, se basan en actos administrativos que tienen presunción de legalidad, presunción que solo puede ser desvirtuada en sede judicial.

En concordancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta que, si los pagos realizados hasta la fecha tienen sustento en un acto administrativo vigente, no puede hablarse de daño al patrimonio público por un supuesto pago de lo no debido.

(...)

“...al tenor del artículo 83 de la Carta Política, la buena fe se presume en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, máxime cuando sus beneficiarios obtuvieron la referida prima con fundamento en un acuerdo que, bajo la presunción de legalidad que la amparaba para entonces (que se desvirtúa en el sub lite), así lo autorizaba” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 12 de mayo de 2022 en el proceso con radicado 73001-23-33-000-2016-00769-01 (5323-2018) Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter).

Con las premisas jurídicas y fácticas indicadas, es claro que en el presente caso no se le ha causado un daño al patrimonio público, porque los pagos realizados hasta la fecha tienen sustento legal y, en caso de que dicho sustento sea retirado del ordenamiento jurídico por orden judicial, no habría lugar a ningún reintegro por parte de los beneficiarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se descarta la connotación fiscal de la observación, pues no se puede iniciar ninguna acción fiscal con base en un daño hipotético o eventual.

Respecto del presunto alcance penal de la observación, en el texto no se indica cuál es el tipo penal en el que podría adecuarse la presunta irregularidad, lo cual limita la posibilidad de ejercer en debida forma el derecho de contradicción”.

Análisis de la respuesta

Del análisis de la respuesta se concluyen que lo expuesto por la entidad no desvirtúa lo observado, toda vez que no contradice de manera directa los argumentos técnicos y criterios legales que soportan y respalda la condición encontrada por el ente de Control Fiscal, con respecto al reconocimiento y pago de primas técnicas a funcionarios administrativos nombrados en provisionalidad de la Secretaría de Educación del Putumayo. La entidad en su respuesta se limita a exponer la teoría de la presunción de legalidad de los actos administrativos, justificando que mientras no sean anulados por la jurisdicción del contencioso administrativo continúan vigentes y pueden ser aplicados por la administración, refiriéndose a la Resolución No. 0295 del 25 de abril del año 2001 por medio del cual se reconoció prima técnica a 29 funcionarios con nombramiento en provisionalidad.

Al respecto y desde el punto de vista del proceso auditor, regulado y adoptado al interior de la Contraloría General de la República - CGR, nuestra labor institucional está enfocada en la evaluación y verificación del cumplimiento de la normatividad que regula el manejo de los mismos, así como de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos,

presupuestales, contables y financieros adoptados por la entidad para disponer de dichos recursos.

Así las cosas, lo que el ente de Control Fiscal está cuestionando en el presente caso es la ilegalidad en el reconocimiento y pago de primas técnicas al personal administrativo, con nombramiento en provisionalidad, toda vez que dicha facultad solo fue otorgada por la Constitución y la ley al Gobierno Nacional y al Congreso de la República y no a los Entes Territoriales; adicionalmente, se evidencian falencias al reconocer y pagar primas técnicas a funcionarios públicos que en condición de provisionalidad no cumplen con los requisitos exigidos por la ley.

Precisamente, mediante la Ley 4 de 1992 el Congreso de la República otorgó de manera exclusiva al Gobierno Nacional la facultad para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, por lo cual las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales sólo están facultados para determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y los Gobernadores y Alcaldes, para fijar los emolumentos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales o Municipales, emolumentos que en ningún caso pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

Los artículos 10 y 12 de la Ley 4 de 1992 determinan que las Corporaciones Públicas Territoriales no pueden arrogarse la facultad de determinar el régimen salarial o prestacional de los empleados públicos, por lo cual las prestaciones que se establezcan *“contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de esta, carecerán de todo efecto y no crearán derechos adquiridos”*.

En relación con lo precedente, el Consejo de Estado, mediante concepto No. 2302 del 28 de febrero de 2017, con ponencia del Magistrado Germán Alberto Bula Escobar, concluyó que *“La competencia para crear o suprimir un emolumento o factor prestacional o salarial no se encuentra radicada en las autoridades y corporaciones territoriales, pues a éstas les está permitido únicamente la determinación de la escala salarial y sus emolumentos dentro de la competencia concurrente que tiene con el Gobierno nacional y el Congreso de la República.*

Para el período transcurrido desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1968, hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, es claro que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de todos los niveles no podía ser creado por acuerdos y ordenanzas y que a las asambleas departamentales solamente les estaba asignada la competencia para determinar las escalas salariales.

Por tal razón, las primas extralegales creadas después de la Constitución política de 1991 por corporaciones o autoridades territoriales no pueden ser pagadas, pues carecen de amparo constitucional.

Ahora en referencia a dicho pronunciamiento, el Ministerio de Educación Nacional acogió íntegramente el contenido del mismo y se tiene que mediante radicado 2017-EE-111674

del 07 de julio de 2017, dicha instancia Ministerial remitió a la Secretaría de Educación del Departamento de Putumayo las orientaciones respecto a la aplicación del Concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado, que posteriormente fueron reiteradas en abril de 2022, mediante radicado 2022EE-089867, dirigido a la Secretaria de Educación del Departamento del Putumayo, en donde el Ministerio impartió las siguientes orientaciones con respecto al pago de primas extralegales:

“No es posible la cancelación de primas extralegales con recursos del Estado, y especialmente con recursos del Sistema General de Participaciones por tratarse de conceptos salariales y prestacionales que carecen de amparo constitucional y legal.

Las entidades deben adelantar las acciones necesarias, en el marco de las competencias establecidas en los numerales 6.2.3 y del artículo 6 y 7.3 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001, para suspender el pago de primas extralegales, y así evitar las consecuencias fiscales y disciplinarias derivadas del pago de lo no debido.

No podrá tenerse en cuenta para efectos de ninguna asignación de recursos del Sistema General de Participaciones para Educación, los pagos de primas extralegales realizados a favor de personal docente y administrativo del sector educativo.

No podrán tramitarse deudas por concepto de primas extralegales en el marco del proceso de saneamiento de deudas laborales del sector educativo, definido por el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 por carecer de amparo constitucional y legal.

La administración está en la obligación de inaplicar actos administrativos inconstitucionales.

No puede alegarse derechos adquiridos a favor de los servidores de la educación que percibieron dinero por actos administrativos creados en oposición a la Constitución.

El Estado no puede pagar conceptos salariales y prestacionales creados por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales, dado que carecen de amparo constitucional y legal”.

De lo expuesto anteriormente se evidencia que desde el año 2017 y de manera reiterada, el Ministerio de Educación Nacional había advertido al Departamento del Putumayo sobre el riesgo de ilegalidad en el pago de primas extralegales e ilustró e impartió la orientaciones pertinentes a seguir, no obstante se encuentra que la administración ha hecho caso omiso a las orientaciones dadas por el Ministerio frente al pago de primas técnicas y se ha continuado pagando estos emolumentos hasta el año 2022, fecha de corte del análisis efectuado por la CGR.

Adicionalmente, en cumplimiento a la Resolución No. 0736 del 25 de marzo de 2022, por la cual el Ministerio de Hacienda ordenó la adopción de medida preventiva de Plan de Desempeño por parte del Departamento del Putumayo, la Administración Departamental mediante Decreto 017 del 20 de enero de 2023, aplicó la excepción de inconstitucionalidad, “de las disposiciones de orden departamental que contemplan el reconocimiento y pago de prima técnica a funcionarios adscritos al Departamento del Putumayo”, en donde en su artículo segundo se ordenó la suspensión de la ejecutoriedad de los actos administrativos

y disposiciones que reconozcan y ordenen el pago de prima técnica a funcionarios públicos del Departamento del Putumayo. No obstante, mediante Decreto 342 del 05 de octubre de 2023 el Gobernador del Putumayo ordenó revocar los Decretos números 011 del 12 de enero de 2023, y 017 del 20 de enero de 2023.

Ahora bien, con respecto a la presunta connotación penal, la respuesta de la entidad señala que el texto no indica el tipo del delito incurrido, por lo cual la CGR precisa que la competente para la tipificación corresponde a la Fiscalía General de la Nación.

Por ello y teniendo en cuenta que los pagos de la referida Prima técnica se vienen efectuando con recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que conforme a la Constitución y la ley tienen una destinación específica, dentro de cuyos conceptos no se encuentra este tipo de gasto, se encuentra que el uso que se le está dando a los recursos del SGP difieren notoriamente para lo que fueron creados, disminuyéndose anualmente, de una manera significativa, la disponibilidad de los recursos para atender las necesidades insatisfechas del sector educativo del Departamento del Putumayo.

Aunado a lo anterior, el Decreto 111 de 1996, dispuso: “... además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas(...)”

Por su parte el Artículo 113 del Decreto 111 de 1996 señaló: “Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición” (L. 38/89, art. 62; L. 179/94, art. 71).

Con fundamento en la normatividad aludida y a los argumentos expuestos en el análisis de respuesta de la entidad, se decide mantener lo observado.

Hallazgo con connotación fiscal por \$1.606.817.011, además de las presuntas incidencias disciplinaria y penal.

Hallazgo No. 11. Pago prima técnica sin actos administrativos de reconocimiento al personal de carrera administrativa - Secretaría de Educación Departamento del Putumayo (F-D-P)

El Departamento del Putumayo realizó pago de primas técnicas a personal de carrera administrativa, de la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, en contravía de lo estipulado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; generando detrimento al patrimonio público por \$1.119.338.329 (periodo 2018-2022), además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.

Constitución Política de Colombia. Artículos 2, 6, 150 y 209.

Ley 4 de 1992, la cual señala normas, objetivos y criterios para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. “Artículo 10.- Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos. (...) Artículo 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad”.

Ley 489 de 1998. Artículo 3. Principios de la función administrativa.

Concepto No. 2302 de 2017 Consejo de Estado Sala de Consulta e Servicio Civil. Referencia: Asignaciones salariales de docentes de los órdenes departamentales, distrital y municipal.

Radicado 2017-EE-111674 del 07 de julio de 2017, el Ministerio de Educación Nacional remitió a la Secretaría de Educación del Departamento de Putumayo las orientaciones respecto de la aplicación del concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado.

(...)

“De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional, adelantó diferentes acciones para verificar la existencia de amparo constitucional y legal de las reclamaciones por beneficios salariales y prestacionales creados mediante ordenanzas, acuerdos y decretos del orden territorial, conocidos como "primas extralegales". Estas incluyeron, la conformación del Comité Técnico Operativo de Saneamiento de Deudas Laborales del Sector Educativo con la Resolución 10811 del 21 de julio de 2015, la realización de mesas de trabajo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la solicitud de orientaciones a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en acuerdo con FECODE y, finalmente, la solicitud de concepto a la Honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”.

“Conforme al Concepto, los consejeros determinaron lo siguiente:

Primas extralegales creadas después del Acto Legislativo 01 de 1968

“

- *El Acto legislativo 01 de 1968 determinó como exclusiva del Congreso la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden.*
- *Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, los entes territoriales no contaban con la competencia para crear asignaciones salariales a favor de los servidores de la educación y cualquier reconocimiento creado por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales sería contrario al ordenamiento superior.*
- *La administración está en la obligación de inaplicar actos administrativos inconstitucionales.*
- *No puede alegarse derechos adquiridos a favor de los servidores de la educación que percibieron dinero por actos administrativos creados en oposición a la Constitución.*
- *El Estado no puede pagar conceptos salariales y prestacionales creados por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales, dado que carecen de amparo constitucional y legal”.*

“La Ministra de Educación Nacional decidió acoger el Concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado, lo que se manifestó durante las mesas de negociación adelantadas con FECODE y en la reunión 24 del Comité Técnico Operativo de Saneamiento de las Deudas Laborales del Sector Educativo.

De acuerdo con esta decisión y, en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, en especial las previstas en los numerales 5.11, 5.13 y 5.21 y de las competencias dadas por los artículos 17.4, 18.1, 18.4 y 18.6 del Decreto 5012 de 2009, por medio de la presente se procede a brindar las siguientes orientaciones a las entidades territoriales certificadas en educación frente al contenido y aplicación del concepto 2302 del 28 de febrero de 2017 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

No es posible la cancelación de primas extralegales con recursos del Estado, y especialmente con recursos del Sistema General de Participaciones por tratarse de conceptos salariales y prestacionales que carecen de amparo constitucional y legal. (Subrayado Nuestro)

Las entidades deben adelantar las acciones necesarias en el marco de las competencias establecidas en los numerales 6.2.3 y del artículo 6 y 7.3 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001 para suspender el pago de primas extralegales, y así evitar las consecuencias fiscales y disciplinarias derivadas del pago de lo no debido.

No podrá tenerse en cuenta para efectos de ninguna asignación de recursos del Sistema General de Participaciones para Educación, los pagos de primas extralegales realizados a favor de personal docente y administrativo del sector educativo. (Subrayado Nuestro).

No podrán tramitarse deudas por concepto de primas extralegales en el marco del proceso de saneamiento de deudas laborales del sector educativo, definido por el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 por carecer de amparo constitucional y legal.

Finalmente, se informa que el Ministerio de Educación Nacional, proveerá asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas en educación, en las gestiones que requieran adelantar como administradoras funcionales del Sistema de Gestión de Recursos”.

Decreto 1661 de 1991 de Presidencia de la República. Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 1.- Definición y campo de aplicación. La Prima Técnica es un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados que se requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo. Así mismo será un reconocimiento al desempeño en el cargo, en los términos que se establecen en este decreto.

Tendrán derecho a gozar de este estímulo, según se determina más adelante, los funcionarios o empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Artículo 2.- Criterios para otorgar Prima Técnica. para tener derecho a prima técnica serán tenidos en cuenta alternativamente uno de los siguientes criterios, siempre y cuando, en el primer caso, excedan de los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado.

a)- Título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo durante un término no menor de tres (3) años; o,

b)- Evaluación del desempeño.

Parágrafo 1.- los requisitos contemplados en el literal a) podrán ser reemplazados por experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo durante un término no menor de seis (6) años.

Parágrafo 2.- la experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite.

Artículo 3.- niveles en los cuales se otorga prima técnica. para tener derecho al disfrute de prima técnica con base en los requisitos de que trata el literal a) del artículo anterior, se requiere estar desempeñando un cargo en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo. la prima técnica con base en la evaluación del desempeño podrá asignarse en todos los niveles".

Parágrafo. - en ningún caso podrá un funcionario o empleado disfrutar de más de una prima técnica.

Artículo 5.- competencia para asignar prima técnica. será competente para asignar la prima técnica el jefe del organismo respectivo. (Subrayado fuera de texto).

Decreto 2164 de 1991. de Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 1661 de 1991. Artículo 4. (Modificado por el Decreto 1335 de 1999, Art. 2) Artículo 5. De la prima técnica por evaluación del desempeño. Artículo 7.- De los empleos susceptibles de asignación de prima técnica. Artículo 8.- Ponderación de los factores. Artículo 9.- Del procedimiento para la asignación de la prima técnica. Artículo 13.- Otorgamiento de la prima técnica en las entidades territoriales y sus entes descentralizados. Dentro de los límites consagrados en el Decreto-ley de 1991 y en el presente Decreto, los Gobernadores y los alcaldes, respectivamente, mediante decreto, podrán adoptar los mecanismos necesarios para la aplicación del régimen de prima técnica, a los empleados públicos del orden departamental y municipal, de acuerdo con las necesidades específicas y la política de personal que se fije para cada entidad. (El Consejo de Estado declara la NULIDAD de este artículo, mediante Fallo 11955 de 1998).

Fallo 11955 de 1998 Consejo de Estado, marzo diecinueve (19) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

(...)

"Otorgamiento de Prima Técnica en las entidades descentralizadas.

Dentro de los límites consagrados en el presente Decreto, las entidades y organismos descentralizados de la Rama Ejecutiva, mediante resolución o acuerdo de sus Juntas, Consejos Directivos o Consejos Superiores, tomarán las medidas pertinentes para aplicar el régimen de Prima Técnica, de acuerdo con sus necesidades específicas y la política de personal que adopten.

Una interpretación gramatical, sistemática, coherente, histórica y teleológica de los anteriores preceptos, lleva a establecer que cuando el artículo 9° del Decreto 1661 de 1991, se refiere al otorgamiento de la prima técnica de las entidades descentralizadas, abarca única y exclusivamente a las del orden nacional, habida cuenta que, se reitera, la Ley de facultades en su epígrafe es diáfana al respecto.

Ahora bien, el Decreto 2164 de 1991, por el cual se reglamentó parcialmente el Decreto-ley 1661 de 1991, en su artículo 13 indicó: Otorgamiento de la prima técnica en las entidades territoriales y sus entes descentralizados. Dentro de los límites consagrados en el Decreto-ley 1661 de 1991 y en el presente Decreto, los Gobernadores y los alcaldes, respectivamente, mediante decreto, podrán adoptar los mecanismos necesarios para la aplicación del régimen de prima técnica, a los empleados públicos del orden departamental y municipal, de acuerdo con las necesidades específicas y la política de personal que se fija para cada entidad.

Al confrontar el texto de la Ley 60 de 1990 y del Decreto 1661 de 1991, en específico de su artículo 9°, con el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, se advierte, sin lugar a equívocos, como se indicó en la providencia que decretó la suspensión provisional y en el auto que confirmó tal determinación, que se desbordaron los límites de la potestad reglamentaria, al hacerse extensivo el otorgamiento del régimen de prima técnica a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados, cuando en realidad de verdad, la intención de Legislador ordinario, al conferir las potestades extraordinarias, fue únicamente englobar o comprender a los empleos del sector público del orden nacional.

En el mismo orden de ideas se anota que la frase "y se dictan otras disposiciones", contenida tanto en el rótulo de la Ley 60 de 1990 como en el del Decreto 1661 de 1991, debe descifrarse en el entendido de que las mismas deben ligarse y relacionarse con el orden nacional, pues, es el contenido lógico de dicho concepto. Por tal razón la censura formulada en torno a este aspecto por la parte actora deviene inane.

De otra parte, la Sala ratifica su criterio expuesto en las providencias atrás transcritas, en el sentido de señalar que frente al contencioso de simple nulidad, le es permitido al fallador entrar a cuestionar el texto completo de una norma, cuando involucre un quebrantamiento persistente e incesante de la legalidad objetiva que aflija a la colectividad, aun cuando solo haya sido demandado un segmento de la misma, toda vez que la finalidad de la referida acción es la de redimir el orden normativo para consolidar de esa manera la estabilidad y uniformidad jurídica de la actividad administrativa.

Por lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, falla:

Declárase la nulidad del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, proferido por el presidente de la República".

(...)

Decreto 1335 de 1999, de Presidencia de la República. Por el cual se modifican los artículos 3 y 4 del Decreto 2164 de 1991. "Artículo 1.- Modificar el artículo 3° del Decreto 2164 de 1991, el cual quedará así: Artículo 3.- Criterios para su asignación. Para tener derecho a Prima Técnica serán tenidos en cuenta alternativamente uno de los siguientes criterios, siempre y cuando, en el primer caso, excedan de los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado: a. Título de estudios de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente avanzada; b. Evaluación del desempeño". Artículo 2.- Modificar el artículo 4° del Decreto 2164 de

1991, el cual quedará así: Artículo 4.- De la Prima Técnica por formación avanzada y experiencia. Por este criterio tendrán derecho a prima técnica los empleados que desempeñen, en propiedad, cargos de niveles ejecutivo, asesor o directivo, que sean susceptibles de asignación de prima técnica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del presente Decreto y que acrediten título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional, o en la investigación técnica o científica, en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo, durante un término no menor de tres (3) años. El título de estudios de formación avanzada podrá compensarse por tres (3) años experiencia en los términos señalados en el inciso anterior. Parágrafo. La experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe del organismo o su delegado con base en la documentación que el empleado acredite”.

(...)

Resolución 3528 de 1993, Por la cual se reglamenta la asignación de prima técnica para funcionarios de planta del Ministerio de Educación Nacional.

Art. 2º—De los empleos susceptibles de aplicación de prima técnica. Serán susceptibles de asignación de prima técnica los funcionarios que desempeñen cargos en propiedad en las diferentes dependencias del ministerio ... ART. 4º—Ponderación de los factores y cuantía. ART. 5º—Competencia para aplicación del criterio por evaluación del desempeño. ART. 7º—Normas aplicables. Para efectos de aplicación de la prima técnica, se tendrá en cuenta lo previsto por los decretos 1661 del 27 de junio de 1991 y 2164 del 17 de septiembre del mismo año.

Resolución 05737 de 1994 del Ministerio de Educación Nacional. Por la cual se establece la asignación de Prima Técnica a otros funcionarios del orden nacional, vinculados a la administración del servicio educativo en las entidades territoriales. “Artículo 1º. Para el reconocimiento de la prima técnica a funcionarios administrativos del orden nacional que laboran en los Fondos Educativos Regionales... Artículo 2º. Los actos administrativos de reconocimiento de la prima técnica para los funcionarios indicados en el artículo anterior, serán proferidos por los Gobernadores y alcalde Mayor de Santafé de Bogotá en calidad de presidentes de las Juntas Administradoras de los Fondos Educativo Regionales, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 6º del Decreto 1661 del 27 de junio de 1993. (Subrayado Nuestro). Artículo 4º Los funcionarios que no den aplicación estricta aplicación a las normas que regulan el reconocimiento de prima técnica, incluidas las disposiciones emanadas del Ministerio de Educación, responderán disciplinariamente, sin perjuicio de las acciones penales y civiles correspondientes”.

Ley 715 de diciembre 21 de 2001 del Congreso de la República. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Artículo 15. Destinación. Artículo 16. Criterios de Distribución.

Resolución 0736 de 25 de marzo de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por la cual se ordena la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo, de acuerdo con el del artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y los artículos 2.6.3.4.1. y 2.6.3.4.1.1 del Decreto 1068 de 2015. “Así, el Departamento envió el Decreto No. 0008 del 30 de marzo de 1999 “Por el cual se reconoce

la Prima Técnica a servidores públicos del sector Educativo del Departamento de Putumayo”, en el cual se incluye un total de 379 funcionarios. No obstante, en los considerandos no se enunció el acto administrativo del Ministerio de Educación Nacional que otorgó la prima a dichos servidores, por lo cual no se puede verificar si realmente éstos contaban o no con el derecho”.

Adicionalmente, se adjuntó la Ordenanza No. 319 del 9 de noviembre del 2000 “*Por la cual se reglamenta la asignación de prima técnica por Formación Avanzada a funcionarios administrativos de la Secretaría de Educación y Cultura Departamental*”, la cual no tiene considerandos y brinda las condiciones que debe cumplir el personal para el otorgamiento de la prima. Al respecto, es necesario precisar que el Departamento no contaba con la facultad legal para otorgar prima a sus funcionarios; así mismo, el Acto Administrativo no cuenta con un listado de las personas que hayan adquirido la prima y la Entidad no adjuntó el nombre de los funcionarios que se acogieron a la ordenanza y/o actos administrativos que hayan otorgado primas por el cumplimiento de los requisitos determinados en la Ordenanza No. 319 de 2000.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional mediante oficio con número de radicado 1-2021-115599 del 03 de enero de 2022, indicó frente a la prima técnica que: “*la entidad territorial Putumayo está en la obligación de demostrar que las personas a quienes se les está reconociendo la prima técnica cumplen con los requisitos establecidos en la Ley y la Jurisprudencia para tal fin*”. Resaltando que, “*con radicado 2017-EE-111674 del 07 de julio de 2017 (adjunto), el Ministerio de Educación Nacional remitió a la Secretaría de Educación del Departamento de Putumayo las orientaciones respecto de la aplicación del concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado, razón por la cual, no hay justificación alguna para que esa ETC actualmente este pagando primas que ostentan el carácter de extralegales*.”

Por lo anterior, los actos administrativos allegados por el Departamento no cumplen con los requisitos necesarios para soportar legalmente el pago de prima técnica y por ende se considera como un gasto no permitido a ser financiado con recursos del SGP”.

Decreto 111 de 1996. “*Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas; (...) Artículo 113. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición (L. 38/89, art. 62; L. 179/94, art. 71)”.*

Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. (...) *Artículo 2º Objetivos del Sistema de Control Interno.*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado.

Ley 734 de 2002, derogada a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023. (Vigente para la época de los hechos).

Ley 1952 de 2019. Artículo 38. Deberes.

Ley 599 de 2000 del Congreso de la República. (Código Penal colombiano)

La Gobernación del Departamento del Putumayo, mediante oficio 2023ER0193615 del 14 de octubre de 2023, en respuesta a la solicitud de información relacionada con 16 funcionarios de la Planta Administrativa, a los que se les viene pagando Prima Técnica sin documento soporte de reconocimiento, manifestó que dentro de las hojas de vida no reposa soporte legal de dichos reconocimientos, argumentando que se trata de un acto administrativo presunto. En este contexto y con base a la información recopilada y analizada se establece que durante los años 2013 al 2022, el Departamento del Putumayo pagó \$1.905.561.914, por concepto de prima técnica sin evidenciarse actos administrativos de reconocimiento que legalice la gestión de la administración en el otorgamiento de estos derechos y que produzcan efectos jurídicos para los funcionarios públicos con respecto al reconocimiento y pago de la prima técnica.

El procedimiento y trámite para ello se encuentra regulado en disposiciones y conceptos que definen y determinan entre otros aspectos, el campo de aplicación, requisitos, criterios, ponderación de factores, competencias para la firma de los actos de reconocimiento, como es el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994, y Decreto 1724 de 1997.

Los pagos de prima técnica sin actos administrativos de reconocimiento se vienen realizando desde años anteriores al 2013, la entidad solo suministró información a partir de esta vigencia, justificando que para ese entonces la información correspondiente a pago de nóminas eran elaboradas manualmente y no sistematizada; de lo anterior se tiene que los pagos de prima técnica sin documentos soportes de reconocimiento de los años 2013 a 2022 del personal administrativo de la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo, se detallan en la siguiente tabla:

Cuadro No. 30. Pago Prima Técnica sin acto Administrativo de Reconocimiento 2013-2022

Cifras en pesos corrientes

ITEM	C.C	AÑO	TOTAL AÑO
1	39840XXX	2013-2022	139.946.077
2	97470XXX	2013-2022	110.407.971
3	5348XXX	2013-2022	114.976.650
4	10535XXX	2013-2022	120.232.507
5	4963XXX	2013-2022	113.326.979
6	15570XXX	2013-2022	89.517.395
7	27474XXX	2013-2022	139.946.077
8	97446XXX	2013-2022	109.828.284
9	25519XXX	2013-2022	102.471.738
10	41181XXX	2013-2022	111.470.020
11	18110XXX	2013-2022	112.199.108
12	87570XXX	2013-2022	150.501.260
13	5348XXX	2013-2022	110.476.089

14	18125XXX	2013-2022	160.775.004
15	5299XXX	2013-2022	109.628.839
16	18187XXX	2013-2022	109.857.916
TOTAL			1.905.561.914

Fuente: Información Gobernación del Putumayo Elaboró: Equipo Auditor

Con base en lo anterior se realiza el cálculo de la cuantía en lo que corresponde a las vigencias 2018-2022, como se detalla en la siguiente tabla:

Cuadro No. 31. Pago Prima Técnica sin acto Administrativo de Reconocimiento - 2018-2022

Cifras en pesos corrientes

ITEM	NOMBRE	C.C	AÑO	TOTAL AÑO
1	Persona natural	39.840.XXX	2018	\$ 14.467.081
			2019	\$ 15.743.821
			2020	\$ 17.405.846
			2021	\$ 16.631.026
			2022	\$ 18.489.120
SUBTOTAL				\$ 82.736.894
2	Persona natural	97.470.XXX	2018	\$ 11.677.907
			2019	\$ 12.378.588
			2020	\$ 13.199.208
			2021	\$ 13.543.716
			2022	\$ 14.526.984
SUBTOTAL				\$ 65.326.403
3	Persona natural	5.348.XXX	2018	\$ 12.213.832
			2019	\$ 12.653.475
			2020	\$ 13.817.472
			2021	\$ 14.178.108
			2022	\$ 15.207.444
SUBTOTAL				\$ 68.070.331
4	Persona natural	10.535.XXX	2018	\$ 11.969.856
			2019	\$ 12.361.720
			2020	\$ 12.924.128
			2021	\$ 13.999.221
			2022	\$ 14.526.984
SUBTOTAL				\$ 65.781.909
5	Persona natural	4.963.XXX	2018	\$ 12.229.384
			2019	\$ 12.955.719
			2020	\$ 13.968.382
			2021	\$ 13.999.221
			2022	\$ 13.047.984
SUBTOTAL				\$ 66.200.690
6	Persona natural	15.570.XXX	2018	\$ 9.342.336
			2019	\$ 9.902.868
			2020	\$ 10.559.364
			2021	\$ 10.834.968
			2022	\$ 11.621.592
SUBTOTAL				\$ 52.261.128
7	Persona natural	27.474.XXX	2018	\$ 14.838.398
			2019	\$ 15.722.367
			2020	\$ 17.055.983
			2021	\$ 16.631.026
			2022	\$ 18.489.120
SUBTOTAL				\$ 82.736.894
8	Persona natural	97.446.XXX	2018	\$ 11.969.856
			2019	\$ 12.086.640
			2020	\$ 13.199.208
			2021	\$ 13.543.716
			2022	\$ 14.526.984

ITEM	NOMBRE	C.C	AÑO	TOTAL AÑO
SUBTOTAL				\$ 65.326.404
9	Persona natural	25.519.XXX	2018	\$ 11.666.691
			2019	\$ 12.086.640
			2020	\$ 13.400.766
			2021	\$ 13.067.078
			2022	\$ 14.526.984
SUBTOTAL				\$ 64.748.159
10	Persona natural	41.181.XXX	2018	\$ 11.666.691
			2019	\$ 12.361.720
			2020	\$ 13.400.720
			2021	\$ 13.067.078
			2022	\$ 14.526.984
SUBTOTAL				\$ 65.023.193
11	Persona natural	18.110.XXX	2018	\$ 11.852.018
			2019	\$ 12.941.456
			2020	\$ 13.529.491
			2021	\$ 14.178.108
			2022	\$ 15.207.444
SUBTOTAL				\$ 67.708.517
12	Persona natural	87.570.XXX	2018	\$ 16.058.140
			2019	\$ 16.636.159
			2020	\$ 18.588.890
			2021	\$ 17.761.402
			2022	\$ 19.745.784
SUBTOTAL				\$ 88.790.375
13	Persona natural	5.348.XXX	2018	\$ 11.677.908
			2019	\$ 12.446.705
			2020	\$ 13.199.208
			2021	\$ 13.543.716
			2022	\$ 14.526.984
SUBTOTAL				\$ 65.394.521
14	Persona natural	18.125.XXX	2018	\$ 17.011.205
			2019	\$ 16.100.373
			2020	\$ 17.941.020
			2021	\$ 18.409.272
			2022	\$ 19.745.784
SUBTOTAL				\$ 89.207.654
15	Persona natural	5.299.XXX	2018	\$ 11.353.522
			2019	\$ 12.653.668
			2020	\$ 12.924.128
			2021	\$ 13.543.716
			2022	\$ 14.526.984
SUBTOTAL				\$ 65.002.018
16	Persona natural	18.187.XXX	2018	\$ 11.666.691
			2019	\$ 12.361.720
			2020	\$ 13.400.766
			2021	\$ 13.067.078
			2022	\$ 14.526.984
SUBTOTAL				\$ 65.023.239
				\$1.119.338.329

Fuente: Información Gobernación del Putumayo

Elaboró: Equipo Auditor

La situación anterior se presenta por deficiencias en los mecanismos de control del ente territorial, al no advertir oportunamente sobre el cumplimiento de la normatividad para el procedimiento y trámite del reconocimiento de prima técnica, del personal administrativo de la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo y de la ordenación del pago al referido personal de carrera administrativa.

Lo precedente tiene como consecuencia que se apropien recursos, se contabilicen obligaciones y se ordenen pagos sin el lleno de los requisitos legales como es los actos administrativos de reconocimiento de la prima técnica, afectando la disponibilidad presupuestal de recursos de Sistema General de Participaciones, disminuyendo la inversión y cobertura de los mismos dentro del sector educativo conforme lo regula la Ley 715 de 2001, generando detrimento al patrimonio público por \$1.119.338.329 (calculado para el periodo 2018 a 2022), al desplegar gestión fiscal antieconómica, por el pago de primas técnicas al personal de carrera administrativa de la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, en contravía de lo estipulado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.

Respuesta de la entidad

El Departamento del Putumayo a través de oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, dio respuesta a la observación y a su vez manifestó lo siguiente: *“Para dar respuesta a la censura que se formula por la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones durante el lapso comprendido entre las vigencias 2018 a 2022, específicamente, sobre los pagos de primas técnicas sin actos administrativos de reconocimiento, al personal administrativo de la Secretaría de Educación Departamental del Putumayo, debemos acudir nuevamente a la teoría de los actos administrativos y a lo que el Consejo de Estado ha expresado como tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo al resolver las controversias originadas en actos sujetos al derecho administrativo.*

El artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, dice que la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto que hayan creado situaciones jurídicas de ese tipo o reconocidos derechos, no es posible sin consentimiento previo, expreso y escrito del titular y que en caso de no obtenerse debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar la nulidad de estos.

En el caso concreto del pago de primas técnicas a empleados públicos del nivel departamental en el Putumayo, ocurre que, tanto por actos administrativos expresos, como la Resolución 0295 de 2001; el Decreto No. 0008 del 30 de marzo de 1999 y la Ordenanza No. 319 del 9 de noviembre del 2000; como por actos administrativos tácitos, derivados de una ordenanza que autorizaba el pago de la prima técnica y las sucesivas ordenanzas de presupuesto que contemplaron y presupuestaron rubros para atender este tipo de gasto, así como la disposición de pago que el Departamento ha venido cumpliendo por años a través de sus funcionarios competentes, se crearon unas situaciones jurídicas particulares favorables, en la categoría de expectativas legítimas, consistentes en la creencia de que el pago de estos sobresueldos contaba con respaldo legal (como debería ser natural) en favor de los servidores públicos beneficiarios de la prima técnica, lo cual ha venido ocurriendo mes a mes por largos años, situación jurídica que debe ser protegida conforme lo establecen los artículos 53 y 83 de la Constitución y en los términos del artículo 97 del CPACA.

Como se sabe, un pilar fundamental del derecho administrativo lo constituye el acto administrativo, herramienta esencial para el funcionamiento de la administración pública, que tiene definiciones precisas, las cuales nos permiten diferenciarlo de otras figuras jurídicas y comprender su importancia en el ámbito gubernamental.

Así, podemos entender el acto administrativo como una resolución unilateral, con eficacia vinculante,

que se dicta en ejercicio de competencias administrativas para decidir un caso concreto. Siendo posible, además, que no toda manifestación de la voluntad de la administración se materialice en un acto administrativo.

La mayoría de las veces estos actos son expresos y sirven para comunicar de forma clara y precisa las decisiones de la administración frente a los interesados, es decir de manera escrita.

Pero, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia colombiana, se reconoce la existencia de manifestaciones de voluntad de la administración que no están contenidas en un documento o escrito, a los cuales se les denomina actos administrativos tácitos, distintos a los llamados actos administrativos presuntos, que están vinculados a la institución jurídica del silencio administrativo, que sí tiene reglas claras en la normatividad vigente.

Desde el orden jurisprudencial, el Consejo de Estado considera que el ordenamiento jurídico colombiano:

“No exige formalidades determinadas para la conformación del acto administrativo, de tal manera que puede ser verbal, escrito y hasta simbólico. Lo único importante es que reúna los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia le han venido indicando, esto es que sea una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas”. (Consejo de Estado. Sección Quinta. Radicación: 207, 25 de febrero de 1999. C.P. Dr. Roberto Medina López. Demandante: C.E.P.F. Demandado: Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral del Huila.)

De los actos administrativos tácitos se infiere de manera indirecta el querer o la voluntad de la administración pública, que se configura con determinados hechos o circunstancias que así lo indican.

En el acto administrativo tácito, el elemento psíquico no se manifiesta directamente, sino que su existencia se colige de las circunstancias que rodean el comportamiento administrativo. Sobre este punto la doctrina considera:

“La manifestación tácita resulta de un comportamiento material, unívoco y concluyente, de hechos y acciones de la administración, que, sin tener por objeto manifestar la voluntad, la presuponen. Existen en consecuencia, actos y hechos con los que se declara una voluntad; existen otros, en cambio, por medio de los cuales la voluntad se manifiesta a pesar de no haberse declarado” (Diez, H. “El Acto Administrativo”, TEA, Bs. Aires, 1961, p. 206).

El mismo autor anota que el acto tácito se da sólo cuando no se exige determinada forma para documentar la declaración. En este caso al elemento psíquico no declarado se considera existente a partir de otros indicios. Los actos tácitos se producen cuando la voluntad de la Administración se deduce inequívocamente de una actuación adoptada por la misma, por medio de comportamientos que reflejen la voluntad de esta. Los actos tácitos trasuntan una manifestación de la voluntad de la Administración porque provienen de los órganos con competencia para ello (es decir, los mismos sujetos que debían producir los actos expresos).

El Consejo de Estado ha aceptado el concepto de acto tácito para permitir la acusación de la operación administrativa en que se ha manifestado la voluntad, no declarada en forma solemne o escrita. De vieja data, dicha corporación ha señalado:

“No existe en nuestro derecho un modelo consagrado, una forma predeterminada de acto administrativo, que permitan identificarlo. Sólo algunos actos administrativos, como los decretos, las

resoluciones, tienen una forma determinada. Los actos administrativos no son necesariamente, sino que los hay informales; pudiendo ser escritos y verbales y aún tácitos”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia 20 abril 1983, consejero ponente Joaquín Vanin Tello).

“Las leyes, en sentido formal y material, crean situaciones jurídicas de carácter general, impersonal y abstracto y, por eso, se requiere que se cumplan los presupuestos de la ley para que se cree una situación jurídica particular, personal y concreta. Esas situaciones jurídicas particulares, personales y concretas se expresan en actos administrativos expresos, tácitos, presuntos o fictos, estos sí demandables en acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, excepcionalmente, en acción de nulidad simple”. (Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá D.C., 9 de diciembre de 2013, Radicación 52001-23-31-000-2008- 00060-01(18671), Actor: Luis Carlos España Gómez, Demandado: Fondo Rotatorio de Valorización de Ipiales.

En el caso concreto del pago de la prima a funcionarios públicos que no registran en sus hojas de vida el acto administrativo escrito y expreso que así la reconociera, debe decirse que a la luz de los criterios de interpretación ya planteados por la jurisprudencia y la doctrina colombianos, sí existe un acto administrativo tácito que favorece y ampara dicho pago, pues así se ha venido haciendo de manera consuetudinaria por más de 20 años, sin objeción, aún en épocas en que la Secretaría de Educación estuvo intervenida por el Ministerio de Educación, todo lo cual viene generando en favor de los servidores del Departamento del Putumayo beneficiados con el pago, la expectativa legítima de recibir mes a mes dicho emolumento, teniendo apariencia de buen derecho a su favor para que así se les deba pagar.

Las expectativas legítimas, que permiten beneficiarse de una situación jurídica determinada, se entienden como una fase intermedia entre las meras expectativas y los derechos adquiridos. En otras palabras, se trata de que debemos proteger una situación jurídica arraigada en el ámbito del Departamento del Putumayo, por razones de buena fe, que es un principio constitucional tutelar del ordenamiento jurídico colombiano.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado:

“Las expectativas legítimas se ubican en una posición intermedia entre las meras expectativas y los derechos adquiridos. Las tres figuras hacen alusión a la posición fáctica y jurídica concreta en que podría encontrarse un sujeto frente a un derecho subjetivo. Una persona tiene un derecho adquirido cuando ha cumplido la totalidad de los requisitos exigidos para el reconocimiento de este; estará ante una mera expectativa cuando no reúna ninguno de los presupuestos de acceso a la prestación; y tendrá una expectativa legítima o derecho eventual cuando logre consolidar una situación fáctica y jurídica concreta en virtud de la satisfacción de alguno de los requisitos relevantes de reconocimiento del derecho subjetivo. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que (i) las meras expectativas carecen de amparo en la resolución de casos concretos, (ii) los derechos adquiridos gozan de una poderosa salvaguarda por haber ingresado al patrimonio del titular y, (iii) las expectativas legítimas son merecedoras de una protección intermedia atendiendo a los factores relevantes del asunto específico y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad”. (Corte Constitucional, Sentencia T-832A de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

La administración departamental entonces, durante las vigencias fiscales objeto de auditoría pagó la prima técnica a los funcionarios que carecían de acto administrativo de reconocimiento de la prestación, primero porque no se tenía conocimiento de la inexistencia de dichos actos y así como para los administrados se generó una expectativa legítima de pago fundada en actos administrativos

tácitos, para los administradores se creó una apariencia de legalidad, fundada en el principio de confianza legítima, reconocido en nuestro medio como orientador del procedimiento administrativo, que regula además las potestades anulatorias de los actos administrativos y que se deduce de los principios constitucionales de Estado de Derecho y Seguridad Jurídica. En virtud, además, del principio de buena fe, según el cual las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

En efecto, solo con el proferimiento de la Resolución 0736 de 25 de marzo de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la cual se ordenó la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo, se definió de manera clara que el pago de la prima técnica a empleados públicos departamentales estaba en tela de juicio por vicios de competencia y legalidad. Si bien, se formuló en el año 2017 un requerimiento en ese sentido, este se presentó a la administración departamental anterior y no se contó con la posibilidad objetiva de actualizar ese concomitamiento en el cúmulo de gestiones y documentos que se manejaron al interior de una administración departamental.

Empero, de ahí en adelante, el Departamento adoptó medidas, que si bien no corresponden al periodo que se audita, sí evidencian las actuaciones adelantadas para conjurar la situación de cosas ilegal en punto al pago de prima técnica, como fue la formulación de objeciones a la Ordenanza 864 de 2022 que fijó el presupuesto departamental 2023 y la declaratoria de excepción de inconstitucionalidad de toda disposición normativa, tácita o expresa que reconociera y ordenara el pago de prima técnica en el ámbito departamental.

Respecto del presunto alcance fiscal de esta observación, reiteramos lo planteado en la respuesta anterior, en el sentido de que los pagos de las primas no obedecen a una actuación caprichosa de la administración departamental, pues como ya se indicó, se basan en actos administrativos que tienen presunción de legalidad, presunción que solo puede ser desvirtuada en sede judicial.

En concordancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta que, si los pagos realizados hasta la fecha tienen sustento en un acto administrativo vigente, no puede hablarse de daño al patrimonio público por un supuesto pago de lo no debido.

Ahora bien, en el caso hipotético de que las normas en las que se basa el pago de la prima técnica sean retiradas del ordenamiento jurídico, por orden de la autoridad judicial competente, ¿estaría obligada la administración departamental a procurar el reintegro de los pagos ya realizados?

La respuesta es negativa, pues aunque una eventual declaratoria de nulidad de los actos administrativos que sirven como sustento para el pago de la prima técnica, tuviera efectos ex tunc (esto es, desde la fecha misma de expedición de dicho acto administrativo) esto implicaría la pérdida del derecho de las personas a quienes ya se les ha reconocido y pagado la prima técnica, pero no trae aparejada la obligación de reintegrar los pagos realizados por ese concepto, porque como lo ha indicado el Consejo de Estado:

“...al tenor del artículo 83 de la Carta Política, la buena fe se presume en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, máxime cuando sus beneficiarios obtuvieron la referida prima con fundamento en un acuerdo que, bajo la presunción de legalidad que la amparaba para entonces (que se desvirtúa en el sub liter, así lo autorizaba)” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 12 de mayo de 2022 en el proceso con radicado 73001-23-33-000-2016-00769-01 (5323-2018) Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter).

Con las premisas jurídicas y fácticas indicadas, es claro que en el presente caso no se le ha causado un daño al patrimonio público, porque los pagos realizados hasta la fecha tienen sustento legal y, en caso de que dicho sustento sea retirado del ordenamiento jurídico por orden judicial, no habría lugar a ningún reintegro por parte de los beneficiarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se descarta la connotación fiscal de la observación, pues no se puede iniciar ninguna acción fiscal con base en un daño hipotético o eventual.

Respecto del presunto alcance penal de la observación, en el texto no se indica cuál es el tipo penal en el que podría adecuarse la presunta irregularidad, lo cual limita la posibilidad de ejercer en debida forma el derecho de contradicción”.

Análisis de la respuesta

Los argumentos expuestos por la entidad, con los que pretende desvirtuar la observación, se fundamentan en la teoría del Acto Administrativo Tácito, considerando que esta premisa jurídica favorece y ampara el pago de la prima técnica a funcionarios administrativos de la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, que desde 2013 a 2022 se les viene pagando dicho emolumento sin la existencia del acto administrativo que soporte legalmente dichos pagos; situación que la entidad en su respuesta acepta, señalando que en las hojas de vida de los funcionarios no reposa acto administrativo escrito y expreso que así lo reconociera y, más aún, que no se profirieron dichos actos.

En este sentido, la entidad en su escrito de defensa se aparta totalmente de la normatividad existente que regulaba dicho procedimiento y no hace pronunciamiento alguno de su no cumplimiento.

Tratándose de una auditoría de cumplimiento, proceso regulado y adoptado al interior de la Contraloría General de la República - CGR, la labor misional e institucional está enfocada en la evaluación y verificación del cumplimiento de la normatividad que regula el manejo de los mismos, así como de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos, presupuestales, contables y financieros adoptados por la entidad.

En este sentido, lo que el ente de Control Fiscal está cuestionando en el presente caso es el pago de primas técnicas al personal administrativo, sin evidenciar la existencia de actos administrativos de reconocimiento, que soporten la gestión de la Administración Departamental en el otorgamiento de estos derechos.

Al respecto, es importante destacar que la competencia para el reconocimiento de asignaciones salariales, solo fue otorgada por la Constitución y la ley al Gobierno Nacional y al Congreso de la República y no a los Entes Territoriales. Mediante la Ley 4 de 1992, el Congreso de la República otorgó, de manera exclusiva, al Gobierno Nacional la facultad para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, por lo cual las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales sólo están facultados para determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y los Gobernadores y Alcaldes, para fijar los emolumentos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el

efecto dicten las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales o Municipales, emolumentos que en ningún caso pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

En consecuencia, el artículo 10 y 12 de la Ley 4 de 1992 determinan que las corporaciones públicas territoriales no pueden arrogarse la facultad de determinar el régimen salarial o prestacional de los empleados públicos, por lo cual las prestaciones que se establezcan *“contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de esta, carecerán de todo efecto y no crearán derechos adquiridos”*

Adicionalmente, el Consejo de Estado mediante concepto No. 2302 del 28 de febrero de 2017 con ponencia del Consejero Germán Alberto Bula Escobar, concluyó:

“La competencia para crear o suprimir un emolumento o factor prestacional o salarial no se encuentra radicada en las autoridades y en las autoridades y corporaciones territoriales, pues a éstas les está permitido únicamente la determinación de la escala salarial y sus emolumentos dentro de la competencia concurrente que tiene con el Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Para el período transcurrido desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1968 hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, es claro que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de todos los niveles no podía ser creado por acuerdos y ordenanzas y que a las asambleas departamentales solamente les estaba asignada la competencia para determinar las escalas salariales.

Por tal razón las normas departamentales que crearon primas extralegales contrariaban la Constitución Política de manera evidente, lo que implica para la Administración la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad.

Las primas extralegales creadas después de la Constitución política de 1991 por corporaciones o autoridades territoriales no pueden ser pagadas pues carecen de amparo constitucional.

(...).

Por ser asignaciones sin amparo constitucional, no pueden ser pagadas por el Estado”.

Ahora bien, con referencia a dicho concepto, el Ministerio de Educación Nacional acogió íntegramente el contenido del mismo y se tiene que mediante radicado 2017-EE-111674 del 07 de julio de 2017, dicha instancia Ministerial remitió a la Secretaría de Educación del Departamento de Putumayo las orientaciones respecto de la aplicación del Concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado, reiteradas en abril de 2022, mediante radicado 2022EE089867, dirigido a Secretaria de Educación del Departamento del Putumayo, en donde el Ministerio impartió las siguientes orientaciones con respecto al pago de primas extralegales:

“No es posible la cancelación de primas extralegales con recursos del Estado, y especialmente con recursos del Sistema General de Participaciones por tratarse de conceptos salariales y prestacionales que carecen de amparo constitucional y legal.

Las entidades deben adelantar las acciones necesarias en el marco de las competencias establecidas en los numerales 6.2.3 y del artículo 6 y 7.3 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001 para suspender el pago de primas extralegales, y así evitar las consecuencias fiscales y disciplinarias derivadas del pago de lo no debido.

No podrá tenerse en cuenta para efectos de ninguna asignación de recursos del Sistema General de Participaciones para Educación, los pagos de primas extralegales realizados a favor de personal docente y administrativo del sector educativo.

No podrán tramitarse deudas por concepto de primas extralegales en el marco del proceso de saneamiento de deudas laborales del sector educativo, definido por el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 por carecer de amparo constitucional y legal.

La administración está en la obligación de inaplicar actos administrativos inconstitucionales.

No puede alegarse derechos adquiridos a favor de los servidores de la educación que percibieron dinero por actos administrativos creados en oposición a la Constitución.

El Estado no puede pagar conceptos salariales y prestacionales creados por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales, dado que carecen de amparo constitucional y legal”.

De lo expuesto anteriormente, se evidencia que desde el año 2017 y de manera reiterativa en abril de 2022, el Ministerio de Educación Nacional había advertido al Departamento del Putumayo, sobre el riesgo de pagar estas primas extralegales e impartió las orientaciones pertinentes a seguir, no obstante, se encontró que la administración ha hecho caso omiso a las orientaciones dadas por el Ministerio y se ha continuado pagando estos emolumentos hasta el año 2022, fecha de corte del hallazgo.

Además, en cumplimiento a la Resolución No. 0736 del 25 de marzo de 2022, por medio de la cual el Ministerio de Hacienda, ordenó la adopción de medida preventiva del Plan de Desempeño por parte del Departamento del Putumayo, la administración departamental mediante Decreto 017 del 20 de enero de 2023, aplicó la excepción de inconstitucionalidad, “de las disposiciones de orden departamental que contemplen el reconocimiento y pago de prima técnica a funcionarios adscritos al Departamento del Putumayo”, en donde en su artículo segundo se ordenó la suspensión de la ejecutoriedad de los actos administrativos y disposiciones que reconozcan y ordenen el pago de prima técnica a funcionarios públicos del Departamento del Putumayo. No obstante, mediante Decreto 342 del 05 de octubre de 2023 el Gobernador del Putumayo, ordeno revocar los Decretos Nos. 011 del 12 de enero de 2023 y 017 del 20 de enero de 2023.

Ahora bien, con respecto a la presunta connotación penal, la respuesta de la entidad señala que el texto no indica el tipo del delito incurrido, por lo cual la CGR precisa que la competente para la tipificación corresponde a la Fiscalía General de la Nación.

Por ello y teniendo en cuenta que los pagos de la referida Prima técnica se vienen efectuando con recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que conforme a la Constitución y la ley tienen una destinación específica, dentro de cuyos conceptos no se encuentra este tipo de gasto, se encuentra que el uso que se le está dando a los recursos del SGP difieren notoriamente para lo que fueron creados, disminuyéndose anualmente, de una manera significativa, la disponibilidad de los recursos para atender las necesidades insatisfechas del sector educativo del Departamento del Putumayo.

Aunado a lo anterior el Decreto 111 de 1996, en su artículo 112, dispuso: “... *además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas (...)*”

Por su parte el Artículo 113 señaló: “Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición (L. 38/89, art. 62; L. 179/94, art. 71)”.

De acuerdo a lo anteriormente analizado, la Contraloría General de la República concluye que los argumentos expuestos por la entidad no desvirtúan lo observado.

Hallazgo con connotación fiscal por \$1.119.338.329, además de las presuntas incidencias disciplinaria y penal.

Hallazgo No. 12. Prima técnica reconocida según Decreto 0008 de 1999 al personal administrativo de la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo (F-D-P)

El Departamento del Putumayo reconoció y pagó primas técnicas al personal administrativo de la Secretaría de Educación Departamental, en contravía de lo señalado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; generando detrimento al patrimonio público por \$10.612.174.825 (cuantificado para el periodo 2018 – 2022), además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.

Constitución Política de Colombia. Artículo 2, 6, 150 y 209.

Ley 4 de 1992. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política. *Artículo 10.- Todo régimen salarial. Artículo 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos...*

Ley 489 de 1998. Artículo 3. Principios de la función administrativa.

Concepto No. 2302 De 2017 Consejo de Estado Sala de Consulta e Servicio Civil. Referencia: Asignaciones salariales de docentes de los órdenes departamentales, distrital y municipal.

Radicado 2017-EE-111674 del 07 de julio de 2017, el Ministerio de Educación Nacional remitió a la Secretaría de Educación del Departamento de Putumayo las orientaciones respecto de la aplicación del Concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado.

(...)

“De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional, adelantó diferentes acciones para verificar la existencia de amparo constitucional y legal de las reclamaciones por beneficios salariales y prestacionales creados mediante ordenanzas, acuerdos y decretos del orden territorial, conocidos como "primas extralegales". Estas incluyeron, la conformación del Comité Técnico Operativo de Saneamiento de Deudas Laborales del Sector Educativo con la Resolución 10811 del 21 de julio de 2015, la realización de mesas de trabajo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la solicitud de orientaciones a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en acuerdo con FECODE y, finalmente, la solicitud de concepto a la Honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”.

Conforme al Concepto, los consejeros determinaron lo siguiente:

Primas extralegales creadas después del Acto Legislativo 01 de 1968

- *El Acto legislativo 01 de 1968 determinó como exclusiva del Congreso la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden.*
- *Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, los entes territoriales no contaban con la competencia para crear asignaciones salariales a favor de los servidores de la educación y cualquier reconocimiento creado por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales sería contrario al ordenamiento superior.*
- *La administración está en la obligación de inaplicar actos administrativos inconstitucionales.*
- *No puede alegarse derechos adquiridos a favor de los servidores de la educación que percibieron dinero por actos administrativos creados en oposición a la Constitución.*
- *El Estado no puede pagar conceptos salariales y prestacionales creados por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales, dado que carecen de amparo constitucional y legal”.*

“La Ministra de Educación Nacional decidió acoger el Concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado, lo que se manifestó durante las mesas de negociación adelantadas con FECODE y en la reunión 24 del Comité Técnico Operativo de Saneamiento de las Deudas Laborales del Sector Educativo.

De acuerdo con esta decisión y, en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, en especial las previstas en los numerales 5.11, 5.13 y 5.21 y de las competencias dadas por los artículos 17.4, 18.1, 18.4 y 18.6 del Decreto 5012 de 2009, por medio de la presente se procede a brindar las siguientes orientaciones a las entidades territoriales certificadas en educación frente al contenido y aplicación del concepto 2302 del 28 de febrero de 2017 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

No es posible la cancelación de primas extralegales con recursos del Estado, y especialmente con recursos del Sistema General de Participaciones por tratarse de conceptos salariales y prestacionales que carecen de amparo constitucional y legal.

Las entidades deben adelantar las acciones necesarias en el marco de las competencias establecidas en los numerales 6.2.3 y del artículo 6 y 7.3 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001 para suspender el pago de primas extralegales, y así evitar las consecuencias fiscales y disciplinarias derivadas del pago de lo no debido.

No podrá tenerse en cuenta para efectos de ninguna asignación de recursos del Sistema General de Participaciones para Educación, los pagos de primas extralegales realizados a favor de personal docente y administrativo del sector educativo.

No podrán tramitarse deudas por concepto de primas extralegales en el marco del proceso de saneamiento de deudas laborales del sector educativo, definido por el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 por carecer de amparo constitucional y legal.

Finalmente, se informa que el Ministerio de Educación Nacional, proveerá asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas en educación, en las gestiones que requieran adelantar como administradoras funcionales del Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Liquidación de Nómina”.

Decreto 1661 de 1991 de Presidencia de la República. Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones. “Artículo 1.- Definición y campo de aplicación. La Prima Técnica es un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados que se requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo. Así mismo será un reconocimiento al desempeño en el cargo, en los términos que se establecen en este Decreto. Artículo 2.- Criterios para otorgar Prima Técnica. para tener derecho a prima técnica serán tenidos en cuenta alternativamente uno de los siguientes criterios, siempre y cuando, en el primer caso, excedan de los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado. Artículo 3.- niveles en los cuales se otorga prima técnica. Artículo 5.- competencia para asignar prima técnica. será competente para asignar la prima técnica el jefe del organismo respectivo”.

Decreto 2164 de 1991 de Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto - Ley 1661 de 1991. “Artículo 4. (Modificado por el Decreto 1335 de 1999, Art. 2) De la prima técnica por formación avanzada y experiencia. Artículo 5. De la prima técnica por evaluación del desempeño. Artículo 7.- De los empleos susceptibles de asignación de prima técnica. Artículo 8.- Ponderación de los factores. Artículo 9.- Del procedimiento para la asignación de la prima técnica. Artículo 13.- Otorgamiento de la prima técnica en las entidades territoriales y sus entes descentralizados.

(El Consejo de Estado declara la NULIDAD de este artículo, mediante Fallo 11955 de 1998)”.

Fallo 11955 de 1998 Consejo de Estado, marzo diecinueve (19) de mil novecientos noventa y ocho (1998). (...) “Otorgamiento de Prima Técnica en las entidades descentralizadas.

Dentro de los límites consagrados en el presente Decreto, las entidades y organismos descentralizados de la Rama Ejecutiva, mediante resolución o acuerdo de sus Juntas, Consejos Directivos o Consejos Superiores, tomarán las medidas pertinentes para aplicar el régimen de Prima Técnica, de acuerdo con sus necesidades específicas y la política de personal que adopten.

Una interpretación gramatical, sistemática, coherente, histórica y teleológica de los anteriores preceptos, lleva a establecer que cuando el artículo 9° del Decreto 1661 de 1991, se refiere al otorgamiento de la prima técnica de las entidades descentralizadas, abarca única y exclusivamente a las del orden nacional, habida cuenta que, se reitera, la Ley de facultades en su epígrafe es diáfana al respecto”.

Ahora bien, el Decreto 2164 de 1991, por el cual se reglamentó parcialmente el Decreto-ley 1661 de 1991, en su artículo 13 indicó:

“Otorgamiento de la prima técnica en las entidades territoriales y sus entes descentralizados. Dentro de los límites consagrados en el Decreto - Ley 1661 de 1991 y en el presente Decreto, los Gobernadores y los alcaldes, respectivamente, mediante decreto, podrán adoptar los mecanismos necesarios para la aplicación del régimen de prima técnica, a los empleados públicos del orden departamental y municipal, de acuerdo con las necesidades específicas y la política de personal que se fija para cada entidad.

Al confrontar el texto de la Ley 60 de 1990 y del Decreto 1661 de 1991, en específico de su artículo 9°, con el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, se advierte, sin lugar a equívocos, como se indicó en la providencia que decretó la suspensión provisional y en el auto que confirmó tal determinación, que se desbordaron los límites de la potestad reglamentaria, al hacerse extensivo el otorgamiento del régimen de prima técnica a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados, cuando en realidad de verdad, la intención de Legislador ordinario, al conferir las potestades extraordinarias, fue únicamente englobar o comprender a los empleos del sector público del orden nacional.

En el mismo orden de ideas se anota que la frase “y se dictan otras disposiciones”, contenida tanto en el rótulo de la Ley 60 de 1990 como en el del Decreto 1661 de 1991, debe descifrarse en el entendido de que las mismas deben ligarse y relacionarse con el orden nacional, pues, es el contenido lógico de dicho concepto. Por tal razón la censura formulada en torno a este aspecto por la parte actora deviene inane.

De otra parte, la Sala ratifica su criterio expuesto en las providencias atrás transcritas, en el sentido de señalar que frente al contencioso de simple nulidad, le es permitido al fallador entrar a cuestionar el texto completo de una norma, cuando involucre un quebrantamiento persistente e incesante de la legalidad objetiva que aflija a la colectividad, aun cuando solo haya sido demandado un segmento de la misma, toda vez que la finalidad de la referida acción es la de redimir el orden normativo para consolidar de esa manera la estabilidad y uniformidad jurídica de la actividad administrativa.

Por lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, falla:

Declárase la nulidad del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, proferido por el presidente de la República”.

(...)

Decreto 1335 de 1999, de Presidencia de la República. Por el cual se modifican los artículos 3 y 4 del Decreto 2164 de 1991.

Resolución 3528 de 1993, Por la cual se reglamenta la asignación de prima técnica para funcionarios de planta del Ministerio de Educación Nacional. *Art. 2º—De los empleos susceptibles de aplicación de prima técnica. ART. 4º—Ponderación de los factores y cuantía. ART. 5º—Competencia para aplicación del criterio por evaluación del desempeño. ART. 5º—Competencia para aplicación del criterio por evaluación del desempeño. ART. 7º—Normas aplicables.*

Resolución 05737 de 1994. Por la cual se establece la asignación de Prima Técnica a otros funcionarios del orden nacional, vinculados a la administración del servicio educativo en las entidades territoriales. *Artículo 1º. Para el reconocimiento de la prima técnica a funcionarios administrativos del orden nacional que laboran en los Fondos Educativos Regionales... Artículo 2º. Los actos administrativos de reconocimiento de la prima técnica para los funcionarios indicados... Artículo 4º Los funcionarios que no den estricta aplicación a las normas que regulan el reconocimiento de prima técnica, incluidas las disposiciones emanadas del Ministerio de Educación, responderán disciplinariamente, sin perjuicio de las acciones penales y civiles correspondientes”.*

Ley 715 de diciembre 21 de 2001 del Congreso de la República. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. *Artículo 15. Destinación. Artículo 16. Criterios de Distribución.*

Decreto 0008 del 30 de marzo de 1999. Por medio de la cual se reconoce la Prima Técnica a unos servidores públicos del Departamento de Putumayo. *Artículo primero: Reconózcase la prima técnica a los siguientes servidores públicos del sector educativo del Departamental Putumayo, los cuales se detallan a continuación...”*

Resolución 0736 de 25 de marzo de 2022, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Por la cual se ordena la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo, de acuerdo con el del artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y los artículos 2.6.3.4.1. y 2.6.3.4.1.1 del Decreto 1068 de 2015. Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional mediante oficio con número de radicado 1-2021-115599 del 03 de enero de 2022 indicó frente a la prima técnica que: *“la entidad territorial Putumayo está en la obligación de demostrar que las personas a quienes se les está reconociendo la prima técnica cumplen con los requisitos establecidos en la Ley y la Jurisprudencia para tal fin”.* Resaltando que, *“con radicado 2017-EE-111674 del 07 de julio de 2017 (adjunto), el Ministerio de Educación Nacional remitió a la Secretaría de Educación del Departamento de Putumayo las orientaciones respecto de la aplicación del concepto 2302 de 2017 del Consejo de Estado, razón por la cual, no hay justificación alguna para que esa ETC actualmente este pagando primas que ostentan el carácter de extralegales.*

Por lo anterior, los actos administrativos allegados por el Departamento no cumplen con los requisitos necesarios para soportar legalmente el pago de prima técnica y por ende se considera como un gasto no permitido a ser financiado con recursos del SGP”.

Decreto 111 de 1996 de Presidencia de la República. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. “Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas; (...) Artículo 113. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición (L. 38/89, art. 62; L. 179/94, art. 71)”.

Mediante la Ley 60 de 1990, el Congreso de la República otorgó al presidente las facultades extraordinarias para modificar el régimen de prima técnica y permitir su reconocimiento y pago a algunos funcionarios estatales, previa evaluación de desempeño; con base en estas facultades concedidas, se expidió el Decreto Ley 1661 del 27 de abril de 1991, modificatorio del régimen de prima técnica, la cual fue concebida como un reconocimiento económico para atraer o mantener al servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados en el desempeño de cargos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad. También se estableció la prima técnica como un reconocimiento al adecuado desempeño del cargo, cuando el empleado se encuentre en niveles iguales o superiores al 90%, según la correspondiente evaluación (Decreto 2164 de 1991). De esta manera, el referido Decreto 1661 de 1991 estableció dos criterios para otorgar la prima técnica, la acreditación de estudios especiales y experiencia altamente calificada o la evaluación de desempeño.

El Decreto 2164 de 1991, que reglamentó el Decreto Ley 1661 del mismo año, en su artículo 13 señala que los gobernadores y alcaldes, mediante decreto, podrán reconocer la prima técnica previo lleno de los requisitos legales. Posteriormente la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de marzo de 1998 declaró la nulidad del artículo 13 en mención, fundamentándose en las siguientes consideraciones:

“Una interpretación gramatical, sistemática, coherente, histórica y teleológica de los anteriores preceptos, lleva a establecer que cuando el artículo 9° del Decreto 1661 de 1991, se refiere al otorgamiento de la prima técnica de las entidades descentralizadas, abarca única y exclusivamente a las del orden nacional, habida cuenta que, se reitera, la Ley de facultades en su epígrafe es diáfana al respecto.

Al confrontar el texto de la Ley 60 de 1990 y el Decreto 1661 de 1991, en específico de su artículo 9°, con el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, se advierte, sin lugar a equívocos, como se indicó en la providencia que decretó la suspensión provisional y en el auto que confirmó tal determinación, que se desbordaron los límites de la potestad reglamentaria, al hacerse extensivo el otorgamiento del régimen de prima técnica a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados, cuando en

realidad de verdad, la intención del Legislador ordinario, al conferir las potestades extraordinarias, fue únicamente englobar o comprender a los empleos del sector público del orden nacional.

En el mismo orden de ideas se anota que la frase “y se dictan otras disposiciones”, contenida tanto en el rótulo de la Ley 60 de 1990 como en el Decreto 1661 de 1991, debe descifrarse en el entendido de que las mismas deben ligarse y relacionar con el orden nacional, pues es el contenido lógico de dicho concepto. Por tal razón la censura formulada en torno a este aspecto por la parte actora deviene inane.

Los razonamientos expuestos son concluyentes en señalar que las normas que rigen la prima técnica no conceden el derecho a los empleados del orden departamental como es el caso del Cesar Ricardo Peña Vargas, quien desde el año 1987 presta sus servicios al Departamento de Boyacá en la Secretaría de Salud hoy Instituto Seccional de Salud de Boyacá, ejerciendo para el año 2004 el cargo de Profesional Especializado en carrera administrativa”. (Negrilla y subrayado fuera del texto)”.

Ahora bien, con la expedición del Decreto 1724 de 1997 que modificó el régimen general y las normas especiales existentes en materia de prima técnica, se estableció que solo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en un cargo directivo, asesor y ejecutivo inicialmente, eliminando el derecho a los niveles profesional, administrativo, técnico y operativo.

Adicionalmente el Departamento Administrativo de la Función Pública, al referirse sobre la legalidad de un caso de reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño y en referencia de la nulidad del artículo 13 de Decreto 2164 de 1991, en Concepto 568411 de 2020, determinó: “de acuerdo con los apartes jurisprudenciales expuestos precedentemente, se concluye entonces que, en criterio de esta Dirección Jurídica, a partir de la vigencia de la sentencia de nulidad del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, no podrá existir norma que consagre la posibilidad de otorgamiento de prima técnica para los empleados de las entidades del nivel territorial y por lo tanto, para el presente caso no es procedente el reconocimiento y pago de la prima técnica por evaluación de desempeño”.

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. (Artículo modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020.

Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario) Nota de Vigencia: Ley derogada, a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, salvo el artículo 30 que continúa vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023. (Vigente para la época de los hechos).

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Artículo 38. Deberes.

Ley 599 de 2000 del Congreso de la República. (Código Penal colombiano).

Al respecto, la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, mediante Decreto No. 0008 del 30 de marzo de 1999, reconoció prima técnica a 375 funcionarios que se

desempeñaban en cargos como auxiliar administrativo, servicios generales, celadores, conductores, técnicos, profesionales entre otros. Conforme a los criterios anteriormente descritos, dicho acto administrativo se encuentra en contravía de la normatividad legal y constitucional, toda vez que conforme al Acto Legislativo 01 de 1968 los entes territoriales no contaban con la competencia para crear asignaciones salariales a favor de los servidores de la educación a través de reconocimiento creados por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales; dicho acto legislativo determinó como exclusividad del Congreso la facultad de regular el sistema salarial y prestacional de los empleados oficiales de cualquier orden. En efecto el ente territorial no puede pagar conceptos salariales y prestacionales reconocidos por acuerdos, ordenanzas y decretos departamentales, dado que carecen del amparo constitucional y legal y no puede alegarse derechos adquiridos a favor de los servidores de la educación con fundamento en el artículo 10 de la Ley 4 de 1992.

A continuación, se efectúa el cálculo de los pagos efectuados en las vigencias 2018-2022, así:

Cuadro No. 32. Pago Prima Técnica según Decreto 0008 de 1999 Personal Administrativo de la SED Putumayo - Vigencias 2018-2022

Cifras en pesos corrientes

ITEM	AÑO	VALOR ANUAL PRIMA TECNICA
1	2018	1.991.292.987
2	2019	2.060.332.883
3	2020	2.204.836.648
4	2021	2.152.476.762
5	2022	2.203.235.545
TOTAL PRIMA TECNICA 2018 - 2022		10.612.174.825

Fuente: Información Gobernación del Putumayo

Elaboró: Equipo Auditor

Aunado a lo anterior y de conformidad a lo señalado en los artículos 1, 15 y 16 de la Ley 715 de 2011, se establece que los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones -SGP- destinados a la prestación de servicios se deben utilizar para el financiamiento de las actividades que aseguren la prestación del servicio público educativo, esto incluye en primer lugar el pago de los salarios y prestaciones sociales, así como los aportes patronales y parafiscales del personal docente y administrativo.

En virtud de lo prescrito en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, el financiamiento de primas extralegales, incrementos o de cualquier deuda generada por estos conceptos, no puede realizarse con cargo a los excedentes del Sistema General de Participaciones del Sector Educación o de forma subsidiaria con Presupuesto General de la Nación, puesto que la disposición legal señalada establece como requisito el fundamento legal o constitucional del reconocimiento pretendido, lo que no contiene el pago de la prima exclusividad, clima, escalafón, prima técnica e incremento por antigüedad⁶.

⁶Resolución 736 del marzo de 2022, del Ministerio de Hacienda por la cual se ordena la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y los artículos 2.6.3.4.1. y 2.6.3.4.1.1 del Decreto 1068 de 2015

De igual forma, en virtud del inciso tercero del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 que señala: "A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta⁷."

La situación se presenta por deficiencias en los mecanismos de control de la entidad dentro de los procedimientos de revisión y supervisión de los asuntos jurídicos relacionados con el reconocimiento de asignaciones salariales extralegales como la concedida en el Decreto 0008 del 30 de marzo de 1999, el que reconoce la Prima Técnica a funcionarios administrativos de la Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Putumayo, así como la ordenación del pago de dichas primas, que conforme a la normatividad y jurisprudencias expuestas anteriormente se encuentra en contravía de la normatividad legal y constitucional.

Lo anterior tiene como consecuencia que se apropien recursos, se contabilicen obligaciones y se ordenen pagos no autorizados en la ley, afectando la disponibilidad presupuestal de recursos de Sistema General de Participaciones, disminuyendo la inversión y cobertura de los mismos dentro del sector educativo conforme lo regula la Ley 715 de 2001, generando detrimento al patrimonio público por \$10.612.174.825 (calculado para el periodo 2018 a 2022), al desplegar gestión fiscal antieconómica, por el reconocimiento y pago de primas técnicas al personal administrativo de la Secretaría de Educación Departamental en contravía de lo señalado en el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 3528 de 1993, Resolución 05737 de 1994 y Decreto 1724 de 1997; además de las presuntas incidencias de tipo disciplinario y penal.

Respuesta de la entidad

El Departamento del Putumayo, a través de oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, dio respuesta en los siguientes términos:

“

1. *El Ministerio de Educación Nacional era la Entidad legalmente autorizada para otorgar la Prima Técnica a los funcionarios administrativos del Orden Nacional que laboraban en los Establecimientos Educativos Nacionales y Nacionalizados, Fondo Educativo Regional, Oficina Seccional de Escalafón y Centro Experimental Piloto del Departamento de Putumayo, los que fueron asumidos en las mismas condiciones salariales y prestacionales que tenían al momento de la asunción de competencias por parte de la Gobernación del Putumayo. El anterior razonamiento resulta palmario, pues el régimen prestacional y salarial que los gobernaba no podía de ninguna manera verse menguado, por pasar el manejo de la educación a un ente diferente al de la Nación, so pena de infringir los objetivos y criterios mínimos señalados en la Ley 4ª de 1992.*
2. *Dentro de este orden de ideas, y conforme a lo anterior la Gobernación de Putumayo expidió el Decreto 0008 de marzo 30 de 1999, por el cual se reconoció la Prima Técnica a los servidores públicos del Sector Educativo del Departamento de Putumayo, el que se expidió acorde la circular*

⁷ Resolución 736 del marzo de 2022, del Ministerio de Hacienda por la cual se ordena la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño en el Sector de Educación al Departamento de Putumayo, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y los artículos 2.6.3.4.1. y 2.6.3.4.1.1 del Decreto 1068 de 2015.

009 de 1999, y con la Resolución 03528 del 16 de julio de 1993 del Ministerio de Educación Nacional, proferida en ejercicio de la competencia y correspondía a dicha Entidad definir las condiciones particulares de asignación del derecho a prima técnica según sus propios criterios, para empleados vinculados en ella.

Los efectos de la anterior resolución fueron extendidos a otras instituciones del sector educativo mediante la Resolución 05737 de 12 de julio de 1994, por la cual “se establece la asignación de prima técnica a otros funcionarios del orden nacional, vinculados a la administración del servicio educativo en las entidades territoriales”, situación que para el caso que nos ocupa corresponde a la Gobernación de Putumayo.

3. Debe señalarse que el Plan de Desempeño adoptado por la Gobernación fue aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con Resolución 1452 de junio 14 de 2022; y en ningún momento la Resolución 0736 de 2022 establece que se elimine, quite o no se presupueste la prima técnica, obliga al estudio detallado de cada hoja de vida de los funcionarios que se encuentran gozando de prima técnica.

4. Para los empleados administrativos beneficiarios de la prima técnica NO APLICA los efectos del fallo de nulidad del Artículo 13 del Decreto 2164 de 1991a toda vez que en su momento eran del orden nacional de acuerdo a lo preceptuado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación No. 25000-23-25-000-2001-03619-01(5167-05) de junio 14 de 2007, expresa:

“(…) El artículo 3 del Decreto en mención previó que la prima técnica con base en la evaluación del desempeño podrá asignarse en todos los niveles. El Decreto 1661 de 1991 fue reglamentado por el Decreto 2164 del mismo año, el cual en los artículos 5º y 7 dispone las condiciones y los empleos susceptibles de asignación de la prima técnica.

En desarrollo de la normatividad anterior, el Ministro de Educación Nacional expidió la Resolución No. 3528 del 16 de julio de 1993 "Por la cual se reglamenta la asignación de la prima técnica para funcionarios de planta del Ministerio de Educación Nacional". Esta Resolución señala los empleos susceptibles de aplicación de la prima técnica, condiciones que debe acreditar el candidato, ponderación de factores, entre otros. Mediante la Resolución No. 05737 de 12 de julio de 1994, el Ministerio de Educación Nacional extendió el reconocimiento de la prima técnica a todos funcionarios administrativos sin distinción de nivel, que laboren en los Centros Educativos Regionales, Oficinas Seccionales de Escalafón, Centros Experimentales Piloto, Centros Auxiliares de Servicios Docentes y Colegios Nacionales y Nacionalizados, para lo cual señaló que se tendrían en cuenta las disposiciones contenidas en la Resolución 03528 de 1993 antes reseñada". (Negrillas fuera de texto).

Así también y en el mismo sentido el Ministerio de Educación Nacional en respuesta a una solicitud de unos funcionarios de la SED Putumayo, mediante Oficio Radicado 2023-EE-079438 del 4/04/2023, reiteró a la Gobernación del Putumayo que dio una interpretación errónea al Concepto 2302 de 2017 proferido por la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado y que en ningún momento ha dado directrices de suspender, retirar, quitar y/o dejar de cancelar la Prima Técnica al Personal Administrativo de la Secretaría de Educación Departamental, al respecto precisa:

“De otra parte, en lo que hace referencia a su solicitud de esclarecer ante la SED Putumayo, que el objeto del oficio 2022-EE-089867 de 27/04/2022 expedido por el MEN no es para catalogar a la Prima Técnica como una prima extralegal”, resulta pertinente informar que, en la reunión llevada a cabo el 15 de febrero de 2023, desde la subdirección de Monitoreo y Control se aclaró a la entidad territorial que los oficios remitidos por el Ministerio de Educación en 2017 y 2022 dando orientaciones sobre primas extralegales, con fundamento en el Concepto 2302 de 2017 de la Sala de Consulta y Servicio

Civil del Consejo de Estado, cuyo texto fue exactamente igual para todas las ETC, hace referencia a primas extralegales creadas después del acto legislativo 01 de 1968 por autoridades del orden territorial, y que en el caso de la prima técnica, la misma es de creación legal e instituida para funcionarios del orden nacional, no obstante, en virtud de la descentralización algunos funcionarios que tenían el derecho la conservaron y es la entidad territorial la encargada de determinar a hoy, quienes conservan ese derecho, haciendo claridad que podría no tratarse de una prima extralegal, salvo que se le haya dado ese mismo nombre a una prima creada por la entidad territorial posterior a la fecha en mención.

Así las cosas, esta Subdirección ya hizo las claridades del caso a la ETC y en vista de que no han remitido los argumentos ni los soportes solicitados en aquella ocasión, se procederá a enviar su petición junto con los soportes a la ETC, con el objetivo, se reitera, de que brinden las explicaciones del caso, toda vez que, es evidente y así se le manifestó a la ETC, que las orientaciones dadas por este Ministerio referentes a primas extralegales, en ningún momento hacen referencia a la prima técnica en particular”. (Negrilla y subraya fuera de texto).

Por último, en lo que respecta al presunto alcance fiscal de la observación, considera la Entidad, que se basa únicamente en interpretaciones divergentes de la normatividad aplicable, sin que pueda decirse, en sede administrativa de un proceso de auditoría, que la interpretación dada por la administración departamental sea errónea.

Sobre el particular, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en concepto 70 A de 2001, indicó;

“Es posible que si se juzga la actuación de la administración desde una interpretación distinta a la que ésta acogió, parecerá que se habrá causado un daño al patrimonio público,

Estos casos que podríamos denominar como “casos difíciles” deben ser cuidadosamente estudiados y ampliamente sustentados por los funcionarios encargados de establecer la responsabilidad fiscal. Creemos que el criterio para decidirlos es el siguiente. ¿es plausible la interpretación jurídica que realizó la administración? Si la interpretación que realizó la administración es plausible, la actuación debe entenderse como lícita y por tanto no puede decirse que exista un daño”. (Subrayado fuera del texto original).

Respecto del presunto alcance penal de la observación, en el texto no se indica cuál es el tipo penal en el que podría adecuarse la presunta irregularidad, lo cual limita la posibilidad de ejercer en debida forma el derecho de contradicción”.

Análisis de la respuesta

Para el análisis de la respuesta se considera de importancia traer a relucir el Decreto 1661 del 27 de junio de 1991, mediante el cual el Gobierno Nacional estableció el sistema para otorgar estímulos especiales a los empleados públicos, consistente en otorgamiento de prima técnica; así como el Decreto 2164 del 17 de septiembre de 1991, reglamentario del Decreto 1661 de 1991, donde se estableció que el jefe del organismo determinará por medio de resolución motivada, los niveles, las escalas, o los grupos ocupacionales, las dependencias y los empleos susceptibles de asignación de prima técnica.

En desarrollo de la referida normatividad el Ministerio de Educación Nacional, expidió la Resolución No. 3528 del 16 de julio de 1993, "Por la cual se reglamenta la asignación de la

prima técnica para funcionarios de planta del Ministerio de Educación Nacional"; donde señala los empleos susceptibles de aplicación de la prima técnica, condiciones que debe acreditar los funcionarios, ponderación de factores, criterios, competencias para la firma de los actos de reconocimiento entre otros aspectos. De igual forma la Resolución 05737 de 12 de julio de 1994, el Ministerio de Educación Nacional extendió el reconocimiento a "funcionarios administrativos del orden nacional que laboren en los Centros Educativos Regionales, Oficinas Seccionales de Escalafón, Centros Experimentales Piloto, Centros Auxiliares de Servicios Docentes y Colegios Nacionales y Nacionalizados", sin distinción de nivel alguno.

Revisada la Circular 09 de 1999, soporte jurídico expuesto en la respuesta de la entidad, ciertamente se establece que el Ministerio de Educación Nacional impartió recomendaciones tendientes a la "revisión de solicitudes pendientes para que en el evento de reunir los requisitos legales, se disponga lo necesario para su asignación y pago a fin de evitar a la Nación y a las entidades territoriales litigios innecesarios y mayores costos que sobrevendrían con sentencias adversas, habida consideración de la unificación de la jurisprudencia en torno al tema". De esta manera y dentro de los parámetros conciliatorios, se indicó, entre otros: "1. Los funcionarios administrativos que cumplan los requisitos indicados en las normas, tienen derecho al reconocimiento de la prima técnica. 2. El reconocimiento o la asignación de la prima es independiente de la disponibilidad presupuestal para su pago. (...)".

Así las cosas y dentro del marco de la normativa expuesta anteriormente, la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, mediante Decreto No. 0008 del 30 de marzo de 1999 reconoció prima técnica a 375 funcionarios administrativos, quienes según la entidad, cumplían con los requisitos de la normatividad referida y para ese momento se consideraban del orden nacional, nombrados por el Ministerio de Educación Nacional y ejercían labores en los Centros Educativos Regionales, Oficinas Seccionales de Escalafón, Centros Experimentales Piloto en el Departamento del Putumayo.

Por otra parte, frente a lo argumentado por la entidad en el sentido de afirmar que los funcionarios administrativos y beneficiarios de la prima técnica reconocida mediante el Decreto 008 de 1999, no les aplica los efectos del fallo de nulidad del Artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, emitido por el Consejo de Estado, toda vez que pertenecían a la planta del Ministerio de Educación Nacional y eran considerados servidores del orden nacional, la Gobernación del Departamento del Putumayo no allegó los documentos soportes que evidenciaran dicha premisa.

La entidad tampoco allega los soportes del resultado del estudio de las hojas de vida de cada funcionario, análisis de caso por caso, tendiente a la verificación de los requisitos de ley para tener derecho al reconocimiento y pago de la prima técnica a los beneficiarios del Decreto 008 de 1999, a pesar de estar considerado como producto incluido dentro de las actividades del Plan de Desempeño, suscrito con el Ministerio de Hacienda a través de la Resolución 0736 del 25 marzo de 2022. Dentro de las mesas de seguimiento realizados por el Ministerio de Educación a las diferentes actividades plasmadas en el plan de desempeño, no se evidencia el cumplimiento de las mismas y así se refleja en el oficio con radicado 2023ER0191936 del 12-10-2023, por medio del cual se consulta sobre temas de

reconocimiento de primas técnicas otorgadas a funcionarios de la Secretaría de Educación del Putumayo.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional, en comunicación radicado No. 2022-EE-089867 de 27/04/2022, dirigida a la Secretaría de Educación de Putumayo, reitera que *“...las entidades territoriales certificadas en educación no deben pagar primas de carácter extralegal que hayan sido creadas con posterioridad al Acto Legislativo 01 de 1968”*.

En consecuencia, la CGR considera que la entidad no presenta soportes que evidencien la legalidad del reconocimiento y pago de la prima técnica otorgada al personal administrativo relacionado en la Resolución 008 de 1999, por cuanto solo se menciona que eran funcionarios del orden nacional y que laboraban en las unidades administrativas adscritas al Ministerio de Educación, pero no se remite informe soportado del estudio de las hojas de vida de cada uno de los funcionarios que hacen parte de la observación, donde se demuestre el cumplimiento de los requisitos legales.

Ahora bien, con respecto a la presunta connotación penal, la respuesta de la entidad señala que el texto no indica el tipo del delito incurrido, por lo cual la CGR precisa que la competente para la tipificación corresponde a la Fiscalía General de la Nación.

Por ello y teniendo en cuenta que los pagos de la referida Prima técnica se vienen efectuando con recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que conforme a la Constitución y la ley tienen una destinación específica, dentro de cuyos conceptos no se encuentra este tipo de gasto, se encuentra que el uso que se le está dando a los recursos del SGP difieren notoriamente para lo que fueron creados, disminuyéndose anualmente, de una manera significativa, la disponibilidad de los recursos para atender las necesidades insatisfechas del sector educativo del Departamento del Putumayo.

Aunado a lo anterior el Decreto 111 de 1996, en el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en su artículo 112, dispuso: *“... además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables: a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas” (...)*

Por su parte el Artículo 113 del Decreto 111 de 1996 señaló: *“Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición”* (L. 38/89, art. 62; L. 179/94, art. 71).

De conformidad a lo anteriormente analizado, la Contraloría General de la República concluye que los argumentos expuestos por la entidad no desvirtúan lo observado.

Hallazgo con connotación fiscal por \$10.612.174.825, además de las presuntas incidencias disciplinaria y penal.

3.2.10. EVALUACIÓN DEL CONTROL FISCAL INTERNO

Se evaluó el control fiscal interno de los procesos relacionados con la gestión fiscal y el manejo de los recursos del SGP, PAE, FOME, Desahorro FONPET e Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, para la vigencia 2022, del Departamento de Putumayo objeto de auditoría, conforme con la metodología establecida por la Guía de Auditoría de Cumplimiento, mediante la aplicación del Formato 04 AC - PT Evaluación Control Fiscal Interno, en el que se evaluó y calificó el diseño y la efectividad de los controles, con los siguientes resultados:

La calificación total por componentes fue de 1,864 puntos, ubicándose en el rango de **Con deficiencias**. La evaluación del diseño y efectividad de los controles dio como resultado 1,682 puntos, que corresponde a **Parcialmente adecuado**, así:

Cuadro No. 33. Evaluación de Control Fiscal Interno - Departamento de Putumayo

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento						
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores. <small>Auditoría de Cumplimiento DEPARTAMENTO PUTUMAYO - Recursos SGP Educación, Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación y Programa de Alimentación Escolar.</small>						
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control				8	2	
B. Evaluación del riesgo				3	1,66666666 7	
C. Sistemas de información y comunicación				7	2,14285714 3	
D. Procedimientos y actividades de control				5	1,8	
E. Supervisión y monitoreo				4	1,5	
Puntaje total por componentes				2		
Ponderación				10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,182		
				Parcialmente adecuado		
Riesgo combinado promedio				BAJO		
Riesgo de fraude promedio				BAJO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		11,000	19,000	1,727	20%	0,345
B. Evaluación de la efectividad		11,000	21,000	1,909	70%	1,336
Calificación total del diseño y efectividad				1,682		
				Parcialmente adecuado		
Calificación final del control interno				1,864		

	Con deficiencias
--	-------------------------

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 Evaluación Control Fiscal Interno – CGR.

3.3. MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS

3.3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.

Evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestal aplicable al manejo de los siguientes recursos: SGP Educación, Propósito General (Deporte y Cultura); Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME); Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación; Programa de Alimentación Escolar con todas sus fuentes de financiación a el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís, por la vigencia 2022.

3.3.1.1. Ejecución Presupuestal de Ingresos

El municipio de Puerto Asís, durante la vigencia 2022, proyectó ingresos por \$3.261.306.962, incluido recursos del balance y rendimientos financieros, recaudando el 100% del proyectado, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 34. Presupuesto de Ingresos

Cifras en pesos corrientes

Componente	Presupuesto definitivo de la vigencia	Rendimientos financieros	Recursos de balance	Total presupuesto	Recaudo
EDUCACIÓN	2.095.423.627	27.194.353	600.966	2.123.218.946	2.123.218.946
<i>Calidad Gratuidad SSF</i>	1.128.941.724	-	-	128.941.724	128.941.724
<i>Calidad Matrícula Oficial</i>	966.481.903	27.194.353	600.966	994.277.222	994.277.222
PROPÓSITO GENERAL	338.802.883	29.367.311	155.674	368.325.868	368.325.868
<i>Deporte</i>	193.601.647	12.010.167	63.612	205.675.426	205.675.426
<i>Cultura</i>	145.201.236	17.357.144	92.062	162.650.442	162.650.442
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	480.920.482	287.908.099	933.567	769.762.148	769.762.148
TOTAL	2.915.146.992	344.469.764	1.690.207	3.261.306.962	3.261.306.962

Fuente: Oficina de Presupuesto Municipio de Puerto Asís, vigencia 2022

Elaboró: Equipo auditor

De acuerdo con la información del Municipio de Puerto Asís y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no se asignaron recursos de Desahorro FONPET.

3.3.1.2. Ejecución Presupuestal de Gastos

El Municipio de Puerto Asís, durante la vigencia 2022, dispuso de un presupuesto definitivo de \$3.261.306.962, de los cuales adquirió compromisos por \$3.223.032.265 y obligaciones por \$2.994.868.902, presentando una ejecución del 92% sobre lo programado, de las obligaciones realizó pagos por \$2.978.919.696, constituyéndose cuentas por pagar por \$15.949.206 reservas presupuestales por \$228.163.363, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 35. Presupuesto de Gastos

Cifras en pesos corrientes

Componente	Presupuesto definitivo	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Cuentas por pagar	Reservas presupuestales
Educación	2.095.423.627	2.095.417.735	1.911.759.888	1.911.759.888	0	183.657.847
Calidad Gratuidad SSF	1.128.941.724	1.128.941.724	1.128.941.724	1.128.941.724	0	0
Calidad Matrícula Oficial	966.481.903	966.476.011	782.818.164	782.818.164	0	183.657.847
Propósito General – Destinación	338.802.883	338.801.516	294.296.000	284.296.000	10.000.000	44.505.516
Deporte	193.601.647	193.600.516	149.095.000	139.095.000	10.000.000	44.505.516
Cultura	145.201.236	145.201.000	145.201.000	145.201.000	0	0
Alimentación Escolar	480.920.482	443.574.071	443.574.071	443.574.071	0	0
SUBTOTAL SGP	2.915.146.992	2.877.793.322	2.649.629.959	2.639.629.959	0	228.163.363
RECURSOS DEL BALANCE SGP	346.159.970	345.238.943	345.238.943	339.289.737	5.949.206	0
Educación Matrícula Oficial	27.795.319	27.788.245	27.788.245	27.788.245	0	0
Propósito General	29.522.985	29.522.206	29.522.206	23.573.000	5.949.206	0
Deporte	12.073.779	12.073.000	12.073.000	12.073.000	0	0
Cultura	17.449.206	17.449.206	17.449.206	11.500.000	5.949.206	0
Alimentación Escolar	288.841.666	287.928.492	287.928.492	287.928.492	0	0
TOTAL	3.261.306.962	3.223.032.265	2.994.868.902	2.978.919.696	15.949.206	228.163.363

Fuente: Oficina de Presupuesto Municipio de Puerto Asís, vigencia 2022 Elaboró: Equipo auditor

3.3.1.3. Rezago Presupuestal

Cuentas por Pagar 2021

Mediante Decreto 328 del 31 de diciembre de 2021, se constituyeron cuentas por pagar por \$1.266.128.412, de los cuales \$108.315.343, correspondieron a SGP Educación Calidad Matrícula. Esta cuenta por pagar fue cancelada en su totalidad en la vigencia 2022 y correspondió al pago final del contrato de obra 002 del 20/05/2021, por \$216.631.004, cuyo objeto consistió en la construcción y mejoramiento de edificaciones en la infraestructura educativa del municipio de Puerto Asís. Se realizó la verificación técnica a las obras y no se presentaron novedades.

Reservas Presupuestales 2021

Mediante Decreto 327 del 31 de diciembre de 2021, se constituyeron las reservas presupuestales, de las cuales \$19.156.694, correspondieron a SGP Educación Calidad Matrícula y \$5.000.000 a SGP Propósito General – Cultura. Estas reservas presupuestales fueron canceladas en su totalidad en la vigencia 2022 y correspondieron al pago parcial y final del contrato de obra 025 del 29/12/2021, por \$216.421.574, cuyo objeto consistió en la adecuación aula docentes Institución Educativa San Francisco de Asís, municipio de Puerto Asís y al pago total del Contrato 056 de 2021 del 29/10/2021, por \$15.222.421, cuyo objeto consistió en la interventoría técnica, administrativa y financiera al proyecto fortalecimiento a la infraestructura artística y cultural del municipio mediante adecuación al salón de danza de la casa de la cultura del Municipio de Puerto Asís. Se realizó la verificación técnica a las obras y no se evidenciaron deficiencias.

Cuentas por pagar 2022

Mediante Decreto 394 del 31 de diciembre de 2022, se constituyeron cuentas por pagar por \$3.202.183.059, de los cuales \$10.000.000, correspondieron a SGP Propósito General - Deporte y \$5.949.206 a Propósito General – Cultura y el excedente corresponde a otras fuentes diferentes a SGP.

A continuación, se relacionan las cuentas por pagar, así:

Cuadro No. 36. Cuentas por pagar constituidas a 31/12/2022

Cifras en pesos corrientes

Concepto	Valor
Propósito General Deporte	10.000.000
Propósito General Cultura	5.949.206
Total	15.949.206

Fuente: Oficina de Tesorería Municipio de Puerto Asís Elaboró: Equipo Auditor

Una vez verificadas no se determinó inconsistencia alguna.

Reservas Presupuestales 2022

Mediante Decreto 395 del 31 de diciembre de 2022, se constituyeron reservas presupuestales por \$3.979.271.300, de las cuales \$183.657.847, correspondieron a SGP Educación Calidad Matrícula y \$44.505.516 a SGP Propósito General – Deporte, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 37. Reservas Presupuestales constituidas a 31/12/2022

Cifras en pesos corrientes

Concepto	Valor
Educación Calidad Matrícula Oficial	183.657.847
Propósito General Deporte	44.505.516
Total	228.163.363

Fuente: Oficina de Tesorería Municipio de Puerto Asís Elaboró: Equipo Auditor

Al adelantar su verificación, se encontraron ajustadas a la normatividad vigente.

3.3.1.4. Vigencias futuras

El municipio de Puerto Asís, no constituyó vigencias futuras.

3.3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el componente SGP - Educación, así como el desahorro FONPET – SGP Sector educación, durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.

Calidad Matrícula Oficial

Durante la vigencia 2022, se celebraron 4 contratos por \$265.863.187 y se realizaron 67 transferencias, por \$728.401.069, para un total de 71 contratos y transferencias por \$994.264.256; como muestra se revisaron los 4 contratos por \$265.863.187 y 17 transferencias, por \$322.305.069, para un total de 21 contratos y transferencias por \$588.168.256, que representan el 59% del total de recursos.

Adicionalmente, se realizó la verificación técnica a los contratos 025 del 29 de diciembre de 2021, por \$216.421.574, de los cuales \$19.156.694 corresponden a recursos del SGP y \$197.264.880 a otras fuentes, cuyo objeto consistió en la “Adecuación aula docentes Institución Educativa San Francisco de Asís, municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo”. Igualmente, el contrato 02 del 20 de mayo de 2021, por \$216.631.004, financiado con recursos SGP Educación, cuyo objeto consistió en la “Construcción y mejoramiento de edificaciones en la Infraestructura Educativa del municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo”, los cuales fueron terminados y liquidados en la vigencia 2022.

Necesidades Educativas Especiales

El municipio de Puerto Asís, tiene una población de 238 estudiantes con Necesidades Educativas Especiales – NEE, registrados en SIMAT con corte a 31 de diciembre de 2022 y son atendidos en su totalidad por el departamento del Putumayo. El municipio de Puerto Asís, acorde con la disponibilidad de recursos atendió parte de esta población, a través de una profesional en pedagogía, específicamente a los estudiantes de la Institución Educativa Santa Teresa Sede María Auxiliadora.

Calidad gratuidad

A través de las Resoluciones 1937 y 7858 del 23 de febrero del 2022 y 7858 del 12 de septiembre de 2022, el Ministerio de Educación Nacional transfirió \$1.128.941.724 a 22 establecimientos educativos del Municipio de Puerto Asís.

Como muestra se efectuó revisión a 6 establecimientos educativos, a quienes le transfirieron \$716.309.626, que equivale a un 63% del valor transferido. Los contratos celebrados con estos recursos por parte de las Instituciones Educativas fueron evaluados en su totalidad, sin detectarse situaciones de incumplimiento.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento, relacionadas con calidad matrícula oficial, que fueron validadas como hallazgos, así:

Hallazgo No. 13. Transferencias SGP Educación matrícula oficial instituciones educativas municipio de Puerto Asís.

Los establecimientos educativos no rindieron los informes a la Secretaría de Educación municipal, exigidos en las resoluciones de transferencias de recursos del SGP – Educación.

Ley 715 de 2001. Artículo 15.

Artículo 5 de las Resoluciones 064 del 24 de enero de 2022, 394 del 22 de febrero de 2022 y 540 del 24 de marzo de 2022, expedidas por el Alcalde de Puerto Asís.

Artículo 3, parágrafo 2, de las Resoluciones 1018 del 15 de julio de 2022, 1275 del 05 de septiembre de 2022 y 1425 del 07 de octubre de 2022, expedidas por el alcalde del municipio de Puerto Asís.

Ley 87 de 1993. Artículo 2º Objetivos del Sistema de Control Interno. Artículo 6. Responsabilidad del Control Interno.

El municipio de Puerto Asís, a través de las Resoluciones 064 del 24 de enero de 2022, 394 del 22 de febrero de 2022, 540 del 24 de marzo de 2022, 1018 del 15 de julio de 2022, 1275 del 05 de septiembre de 2022 y 1425 del 07 de octubre de 2022, expedidas por el alcalde del municipio de Puerto Asís, transfirió a las Instituciones Educativas Santa Teresa, San Francisco de Asís, Ecológico El Cuembí, Ciudad Santana, Ciudad de Asís y Alvernia, recursos de SGP Educación Matrícula Oficial, en cuantía de \$322.305.069, que corresponden a recursos SGP, destinados para transporte escolar y funcionamiento.

Al respecto, las mencionadas instituciones educativas no presentaron al municipio de Puerto Asís, el informe que acreditara la ejecución de los recursos transferidos, de que trata el artículo 5 de las Resoluciones 064 del 24 de enero de 2022, 394 del 22 de febrero de 2022, 540 del 24 de marzo de 2022 que expresa: *“El Rector (a) o Director (a) de la Institución o Centro Educativo oficial (ordenador del gasto) deberá presentar a la Secretaría de Educación municipal dentro de los sesenta (60) días siguientes al recibido de la presente transferencia, un informe con los anexos respectivos donde se acredite entre otros: acto administrativo de adición al presupuesto de la institución de los recursos transferidos, plan de inversión debidamente aprobado por el Consejo Directivo, informe de ejecución de los recursos recibidos, extractos bancarios y conciliaciones y demás informaciones que considere pertinente la administración municipal o las que requiera en cumplimiento de sus competencias legales, según lo preceptuado en el Artículo 6 numeral 9 del Decreto 4791 de 2008”* y el artículo 3 parágrafo 2 de las Resoluciones 1018 del 15 de julio de 2022, 1275 del 05 de septiembre de 2022 y 1425 del 07 de octubre de 2022,

que manifiesta: *“El Rector (a) o Director (a) de la Institución o Centro Educativo oficial (ordenador del gasto) deberá presentar a la Secretaría de Educación municipal dentro de los sesenta (60) días siguientes al recibido de la presente transferencia, un informe con los anexos respectivos donde se acredite entre otros: acto administrativo de adición al presupuesto de la institución de los recursos transferidos, plan de inversión debidamente aprobado por el Consejo Directivo, informe de ejecución de los recursos recibidos, extractos bancarios y conciliaciones y demás informaciones que considere pertinente la administración municipal o las que requiera en cumplimiento de sus competencias legales, según lo preceptuado en el Artículo 6 numeral 9 del Decreto 4791 de 2008”.*

Esta situación se debió a la ausencia de control y vigilancia por parte del municipio en atención a lo prescrito en el artículo 1 y 2 de la Ley 87 de 1993 y desatención por parte de los establecimientos educativos en el cumplimiento de las obligaciones pactadas en las resoluciones de transferencias de los recursos emitidas por la Administración municipal de Puerto Asís.

El incumplimiento por parte de los establecimientos educativos en las obligaciones pactadas en las resoluciones, conducen a que la entidad territorial no conozca el uso dado a los recursos transferidos.

Respuesta de la entidad

El municipio de Puerto Asís, con oficio radicado 2023ER0217828 del 15-11-2023, manifestó que a pesar de que siempre ha sostenido comunicación directa con los establecimientos educativos del municipio de Puerto Asís, los rectores corte a 17 de octubre de 2023, no habían presentado los informes exigidos en resoluciones de las transferencias realizadas en la vigencia 2022. Sostienen que, frente a este incumplimiento, la Secretaría de Educación Municipal a través de WhatsApp les reiteró a ellos la obligación de presentar los informes de que tratan las resoluciones de las transferencias. En respuesta a la anterior solicitud las IE Santa Teresa, San Francisco de Asís, Ecológico el Cuembí, Ciudad Santana, Ciudad de Asís y Alvernia, presentaron los respectivos informes a la Secretaría de Educación Municipal.

Por otra parte, el Rector de la IE Ciudad de Asís, en su respuesta dada a través del oficio radicado 2023ER0215964 del 14-11-2023, manifestó que los informes fueron entregados a la Secretaría de Educación Municipal el 14 de octubre de 2022 y el 14 de noviembre de 2023; el Rector de la IE Alvernia en su respuesta dada a través del oficio radicado 2023ER0217302, del 14-11-2023, manifestó que los informes fueron entregados a la Secretaría de Educación Municipal, el 18 de octubre de 2023; el Rector de la IE Santa Teresa en su respuesta dada a través del oficio radicado 2023ER0216036 del 14-11-2023, manifestó que los informes no fueron entregados a la Secretaría de Educación Municipal, pero que en próximas oportunidades se compromete a entregar los informes que exija la Secretaría de Educación Municipal; el Rector de la IE San Francisco de Asís en su respuesta dada a través del oficio radicado 2023ER0219014 del 16-11-2023, manifestó que los informes fueron entregados el 15 de noviembre de 2023; la Rectora de la IE Rural Ecológico El Cuembí, en su respuesta dada a través del oficio radicado 2023ER0220467 del 20-11-2023, manifestó que los informes fueron entregados el 20 de octubre de 2023 y la Rectora de la IE Rural Ciudad Santana, en su respuesta dada a través del oficio radicado

2023ER0220469 del 20-11-2023, manifestó que los informes fueron entregados el 15 de noviembre de 2023.

Análisis de la respuesta

De acuerdo con las respuestas dadas, se evidencia que el municipio de Puerto Asís les solicitó el informe a los establecimientos educativos, cuando conocieron la observación comunicada por la CGR. Y los establecimientos educativos presentaron el informe a la Secretaría de Educación del municipio de Puerto Asís, también cuando conocieron las observaciones de la CGR, pero nunca fue presentado dentro de las fechas previstas en las Resoluciones y el municipio tampoco lo exigió en su momento. Así las cosas, tanto el municipio de Puerto Asís como los establecimientos educativos no desvirtúan lo observado, configurándose hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 14. Póliza de responsabilidad civil contractual y extracontractual en el servicio de transporte escolar – I.E. Santana y Santa Teresa del municipio de Puerto Asís

Las instituciones educativas Santa Ana y Santa Teresa del municipio de Puerto Asís, celebraron los contratos de transporte escolar, sin exigir la póliza de responsabilidad civil contractual y extracontractual.

Constitución Política de Colombia. Artículo 209.

Ley 489 de 1998. Artículo 3. Principios de la función administrativa.

Ley 715 de diciembre 21 de 2001. Artículo 10. Funciones de Rectores o Directores, Artículo 12. Definición de los Fondos de Servicios Educativos, Artículo 13. Procedimientos de contratación de los Fondos de Servicios Educativos.

Decreto 1079 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, Artículo 2.2.1.2.1.2.3. Pólizas de Seguros. Artículo 2.2.1.3.3.5. Obligación de los seguros. Artículo 2.2.1.3.8.5. Requisitos para su obtención y renovación.

Decreto 431 de 2017. Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, en relación con la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial y se dictan otras disposiciones.

El municipio de Puerto Asís, en la vigencia 2022, transfirió recursos correspondientes SGP - Calidad Matrícula, mediante resoluciones números 064 de 2022, 394 de 2022 y 540 de 2022, a la Institución Educativa Santa Ana, por \$45.835.069, para el transporte escolar de los meses febrero, marzo y abril de 2022. De la misma manera, con las Resoluciones 064 de 2022 y 394 de 2022, transfirió a la Institución Educativa Santa Teresa \$22.400.000, para el transporte escolar de los meses febrero y marzo de 2022.

De esta manera, la Institución Educativa Santana en la vigencia 2022 celebró con la empresa MÚLTIPLES SERVICIOS DE PETROLEROS, los Contratos TTE-001 de 2022, TTE-005 de 2022 y TTE-006 de 2022 por \$52.800.000, de los cuales \$45.835.069 corresponden a recursos de SGP y \$6.946.931 a recursos propios, cuyo objeto fue: “Contrato Prestación del Servicio de Transporte Escolar Para La I.E.R. Santana de Puerto Asís Putumayo”, para los periodos febrero, marzo y abril de 2022; los contratos se encuentran terminados, liquidados y pagados, como se detalla a continuación:

Cuadro No. 38. Contratos Transporte Escolar – I.E. Santana - Vigencia 2022.

Cifras en pesos corrientes

ITEM	No. CONTRATO	OBJETO	VALOR		CONTRATISTA
			SGP	OTROS	
1	C/TTE-001-2022	Contrato prestación del servicio de transporte escolar para la I.E.R. Santana de Puerto Asís	10.635.069	6.964.931	MÚLTIPLES SERVICIOS DE PETROLEROS
2	C/005 -2022		17.600.000	0	
3	C/006 - 2022		17.600.000	0	
TOTAL			45.835.069	6.964.931	

Fuente: Información I.E Santana Elaboró: Equipo Auditor.

Por su parte, la Institución Educativa Santa Teresa, celebró con la EMPRESA DE TRANSPORTE DE PUERTO ASÍS HONG KONG S.A, los Contratos C006-22 de 2022 y C009-22 de 2022, por \$22.400.000, cuyo objeto fue: “Transporte de 28 estudiantes de la Institución Educativa María Auxiliadora y 117 estudiantes de las otras sedes”, para los periodos febrero, marzo de 2022; los contratos se encuentran terminados, liquidados y pagados, como se detalla en la siguiente tabla:

Cuadro No. 39. Contratos de Transporte Escolar - IE Santa Teresa - Vigencia 2022.

Cifras en pesos

ITEM	No. CONTRATO	OBJETO	VALOR SGP	CONTRATISTA
1	C 006 - 22- /2022	Transporte de 28 estudiantes de María Auxiliadora y 117 estudiantes de las otras sedes del 31 de enero al 28 de febrero	11.200.000	Empresa de transporte de Puerto Asís HONG KONG S.A.
2	C 009 -22- /2022	Transporte de 28 estudiantes de María Auxiliadora y 117 estudiantes de las otras sedes del 01 al 31 de marzo	11.200.000	Empresa de transportes de Puerto Asís HONG KONG S.A.
TOTAL			22.400.000	

Fuente: Información I.E Santa Teresa Elaboró: Equipo Auditor.

De la revisión de cada uno de los expedientes contractuales y de la visita practicada en las instalaciones de las Instituciones Educativa de Santana y Santa Teresa del municipio de Puerto Asís, se establece que el servicio de Transporte Especial Escolar se prestó sin la exigencia de la póliza de seguro de responsabilidad civil contractual y extracontractual, que garantizara el cubrimiento de los riesgos consagrados en el Artículo 2.2.1.3.3.1 del Decreto 1079 de 2015. Igualmente, no se evidenció la entrega a cada padre de familia de la copia de la resolución de habilitación de la empresa de transporte contratada y copia de la póliza de seguros de responsabilidad civil, como lo regula el Artículo 34 del Decreto 431 de 2017, modificatorio del Decreto 1079 de 2017.

La situación anteriormente descrita se presenta por deficiencias en la etapa de planeación, de la contratación de las instituciones educativas, al no contemplar en los estudios previos las obligaciones del contratista respecto a la constitución de las pólizas de seguro de

responsabilidad civil contractual y extracontractual que la normatividad vigente exige en la materia como requisito para el servicio de transporte público especial escolar. Igualmente, por carecer en las cláusulas del contrato el cumplimiento de dicha obligación por parte del contratista, que ampare los riesgos inherentes al transporte escolar. Además de las debilidades por parte de la Secretaría de Educación Departamental por no hacer acompañamiento efectivo a las Instituciones Educativas en la ejecución de los Recursos Calidad Matrícula y procesos contractuales de los Fondos Educativos.

Lo anterior genera un riesgo al momento de presentarse un siniestro en el servicio de transporte escolar, que produzca perjuicios tanto a la integridad física de los estudiantes como a terceros y no se cuente con las garantías legales para el cubrimiento de los diferentes riesgos que por ley se debe tener como asegurar a los usuarios que utilizan dicho servicio de transporte como es: muerte o lesiones, incapacidad permanente, incapacidad temporal, gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, daños a bienes de terceros, entre otros. Igualmente se corre el riesgo de afectar los recursos y patrimonio de las instituciones educativas al tener que responder económicamente por los daños causados a terceros, por haber omitido la exigencia de dichas pólizas de responsabilidad al contratista.

Respuesta de la entidad

El Departamento del Putumayo a través de oficio radicado 2023ER0219590 del 17-11-2023, dio respuesta en los siguientes términos: *“En atención a la observación 16 por medio del presente informe la administración departamental se permite ACREDITAR que no expidió las resoluciones de transferencia auditadas, por cuanto los dineros girados a las instituciones educativas no pertenecen al departamento.*

En relación a lo anterior nos permitimos comunicar que el departamento, para la vigencia 2022, prestó el servicio de transporte escolar mediante el contrato 791 del 05 de mayo, contrato de interventoría 760 del 28 de abril y realizó transferencia de recursos mediante las siguientes resoluciones: Res. 1900 del 11 de abril de 2022; Res. 2076 del 25 de abril de 2022; Res. 2619 del 27 de mayo de 2022; Res. 2711 del 03 de junio de 2022; Res. 4156 del 16 de septiembre de 2022”.

Por otra parte, la IER Santa Ana, mediante oficio radicado 2023ER0219799 del 17-11-2023, manifiesta en relación con la observación, que no se tuvo en cuenta las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual, por desconocimiento, al suponer que al ser una empresa autorizada por la Superintendencia de Transporte tendría sus pólizas vigentes.

A su vez, la IE Santa Teresa, a través de oficio radicado 2023ER0216036 del 14-11-2023, menciona que la Empresa de Transporte Trans-Hong Kong le prestó el servicio a la Institución Educativa, y que contaba con la Póliza 06131101000151 de Seguros del Estado y la Póliza AA006069 de Equidad Seguros, y que, en la primera semana de inicio de clases, entre estudiantes y padres de familia se socializó la resolución de habilitación de la empresa de transporte escolar y las aludidas pólizas de seguro.

Análisis de la respuesta

Analizada las respectivas respuestas y debido a que en el proceso de auditoría no se allegaron, por parte de la IE Santa Teresa, las pólizas requeridas y que en el caso de la IER Ciudad Santa Ana acepta el contenido de lo observado, se decide mantener la observación y configurar hallazgo Administrativo.

3.3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución de los recursos administrados del SGP para el componente de Propósito General (Deporte y Cultura), así como el desahorro FONPET – SGP Propósito General (Deporte y Cultura), durante la vigencia 2022, en el municipio de Puerto Asís.

Deporte

Durante la vigencia 2022, se suscribieron 6 contratos, por \$205.673.516. Como muestra se revisaron 4 contratos, por \$192.942.016, que representan el 94% del total de recursos, los cuales fueron evaluados en su totalidad, sin detectarse situaciones de incumplimiento.

Cultura

Durante la vigencia 2022, se suscribieron 4 contratos, por \$162.650.206. Como muestra se revisaron 3 contratos por \$156.701.000, los cuales fueron evaluados sin detectarse situaciones de incumplimiento.

3.3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el Programa de Alimentación Escolar - PAE, con todas las fuentes de financiación, durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.

Asignación Especial del SGP para Alimentación Escolar

Durante la vigencia 2022 se celebraron 3 contratos, por \$731.502.563, los cuales se tomaron en su totalidad para análisis, los cuales fueron evaluados sin detectarse situaciones de incumplimiento. Es importante precisar, que la Gobernación de Putumayo, contrató prestación del servicio de alimentación para las instituciones educativas no cubiertas por el municipio, y en ambos casos se atendió durante todo el calendario escolar.

3.3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos provenientes del FOME, administrados durante la vigencia 2022, en el Departamento de Putumayo

El municipio de Puerto Asís no manejó recursos provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.

3.3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados y/o de los cuales sean beneficiarios para infraestructura educativa, cultural, deportiva, científica y tecnológica, durante la vigencia 2022, a el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.

Infraestructura educativa

Se realizó la revisión técnica al siguiente contrato de obra:

Cuadro No. 40. Relación Contratos MEN-FFIE

Cifras en pesos corrientes

Municipio	Establecimiento Educativo	No. del Contrato	Fecha de Suscripción	Tipo Intervención	Valor	Estado
Puerto Asís	IER Ecológico del Cuembí	1380-1307-2020	22/05/2020	Mejoramiento Rural	150.000.000	Obra Terminada
TOTAL					150.000.000	

Fuente: FFIE

El desarrollo de la obra se programó para atender las necesidades de mejoramiento necesarias para conservar las condiciones originales de funcionamiento normal y adecuado. Las obras ejecutadas en el IER Ecológico el Cuembí, se encuentran terminadas y prestan servicio a la comunidad educativa.

Infraestructura deportiva

De acuerdo con la información del municipio de Puerto Asís y del Ministerio del Deporte, no se ejecutaron recursos por este concepto.

Infraestructura cultural

De acuerdo con la información del municipio de Puerto Asís y del Ministerio de Cultura, no se ejecutaron recursos por este concepto.

Infraestructura de Ciencia, Tecnología e Innovación

De acuerdo con la información del municipio de Puerto Asís y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, no se ejecutaron recursos por este concepto.

3.3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7.

Evaluar el cumplimiento de la normativa aplicable para el manejo eficiente de la energía en los edificios pertenecientes a el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís, de conformidad con lo establecido en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 y disposiciones reglamentarias.

- **Si para el primer año de implementación (2020) se logró o no un ahorro en el consumo de energía de mínimo 15% respecto del consumo del año anterior y así para los siguientes años.**

El municipio de Puerto Asís no ha dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, evidenciando que no existe información de consumos de servicios públicos de los años 2019 a 2022, que permita constatar si se cumplieron los porcentajes de ahorro de energía exigido en la normatividad.

- **Destinación de recursos para cumplir con las medidas de gestión eficiente de la energía**

En el municipio de Puerto Asís, según ejecución presupuestal, no destinó recursos tendientes a cumplir con las medidas de gestión eficiente de la energía.

- **Auditorías energéticas de sus instalaciones.**

El municipio de Puerto Asís no realizó auditoría energética de sus instalaciones, en el periodo del 1 de junio de 2019 al 1 de junio de 2020, exigida en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

- **Adecuaciones en infraestructura.**

El municipio de Puerto Asís no realizó adecuaciones a la infraestructura del edificio de la alcaldía municipal.

De la evaluación realizada se plasmó el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 15. Gestión eficiente de la energía municipio de Puerto Asís.

El municipio de Puerto Asís no ha dado cumplimiento a lo prescrito en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, al no adelantar el plan de gestión eficiente de energía, no adelantó auditorías energéticas y no efectuó adecuaciones en sus instalaciones.

Constitución Política de Colombia. Artículo 2, 6 y 209.

Ley 489 de 1998. Artículo 3. Principios de la función administrativa.

Ley 87 de 1993. Establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1°. “Definición del Control Interno. “Artículo 2° Objetivos del Sistema de Control Interno. Artículo 6. “Responsabilidad del Control Interno”.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Artículo 292. Edificios Pertenecientes a las Administraciones Públicas. Artículo 30. EDIFICIOS PERTENECIENTES A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El municipio de Puerto Asís no ha implementado el Plan de Gestión de Eficiencia de Energía, tampoco ha adoptado medidas tendientes al ahorro en el consumo de energía en cumplimiento del artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, ni la realización de auditorías energéticas de sus instalaciones y adecuaciones en su infraestructura. Tampoco presupuestó recursos para atender lo señalado en la referida norma.

Así se evidencia en la certificación expedida por el tesorero municipal de fecha 02 de julio de 2023 en la que se señala que el municipio de Puerto Asís no se acogió a lo prescrito en el artículo 292 de Ley 1955 de 2019.

Lo anterior es ocasionado por ausencia de control y medidas efectivas tendientes al cumplimiento de la política nacional de ahorro y uso eficiente de la energía establecida en la Ley 1955 de 2019, así como a deficiencias en las metas de la formulación del Programa de Gestión Ambiental de la entidad.

En consecuencia, el municipio de Puerto Asís no logró reducir el consumo de energía de acuerdo a las políticas y acciones establecidas en el artículo 292 de la Ley 1955 del 2019, para las vigencias 2020, 2021 y 2022.

Respuesta de la entidad

El municipio de Puerto Asís con oficio radicado 2023ER0217828 del 15-11-2023, acepta la observación y se comprometió a que, dentro del proceso de empalme con la administración entrante, les informará para que den cumplimiento al artículo 292 de la Ley 1955 del 2019, relacionado con el uso eficiente de la energía.

Análisis de la respuesta

El municipio de Puerto Asís al aceptar la observación, esta queda confirmada y se configura hallazgo administrativo.

3.3.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8.

Evaluar el cumplimiento y efectividad del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, con corte al 31 de diciembre de 2022, de conformidad con la normativa aplicable, para el Departamento de Putumayo y municipio de Puerto Asís.

Consultada la plataforma SIRECI de la CGR con corte al 31 de diciembre de 2022, se estableció que el municipio de Puerto Asís, no tiene vigente plan de mejoramiento con la CGR, por cuanto es la primera vez que se adelanta una auditoría a los recursos del SGP Educación.

3.3.9. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 9.

Atender las denuncias asignadas, las alertas o insumos enviados por la DIARI y por la Contraloría Delegada en relación con las materias objeto de auditoría, independientemente de la vigencia auditada y hasta el cierre de la fase de ejecución de auditoría.

En desarrollo de la auditoría no se incorporaron solicitudes ciudadanas, insumos o alertas, relacionadas con el manejo de recursos en el municipio de Puerto Asís.

3.3.10. EVALUACIÓN DEL CONTROL FISCAL INTERNO

Se evaluó el control fiscal interno de los procesos relacionados con la gestión fiscal y el manejo de los recursos del SGP Educación, Propósito General – Deporte y Cultura, Asignación Especial del SGP para Alimentación Escolar e Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, para la vigencia 2022, del municipio de Puerto Asís objeto de auditoría, conforme con la metodología establecida por la Guía de Auditoría de Cumplimiento, mediante la aplicación del Formato 04 AC - PT Evaluación Control Fiscal Interno, en el que se evaluó y calificó el diseño y la efectividad de los controles, con los siguientes resultados:

La calificación total por componentes fue de 1,532 puntos, ubicándose en el rango de **Con deficiencias**. La evaluación del diseño y efectividad de los controles dio como resultado 1,355 puntos, que corresponde a **Adecuado**, así:

Cuadro No. 41. Evaluación de Control Fiscal Interno - Municipio de Puerto Asís

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento		
I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	8	2
B. Evaluación del riesgo	3	2,333333333
C. Sistemas de información y comunicación	7	2,142857143
D. Procedimientos y actividades de control	5	1,4
E. Supervisión y monitoreo	4	1
Puntaje total por componentes		2
Ponderación		10%
		0,178
		Parcialmente adecuado
Calificación total del control interno institucional por componentes		
Calificación total del diseño y efectividad		
Riesgo combinado promedio		BAJO
Riesgo de fraude promedio		BAJO

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	11,000	22,000	2,000	20%	0,400
B. Evaluación de la efectividad	11,000	15,000	1,364	70%	0,955
Calificación total del diseño y efectividad					1,355
					Adecuado
Calificación final del control interno					1,532
					Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Formato 04 Evaluación Control Fiscal Interno – CGR.